



TEMAS PÚBLICOS 2 REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE AGUAS
 7 MÁS RECURSOS PARA EDUCACIÓN ¿Y EL DESEMPEÑO?

ENTREVISTA 11 Jorge Marshall y Cristián Larroulet: UN CONTRAPUNTO TRAS LA
 PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

OPINIÓN 16 MAYOR LIBERTAD EN MATERIA DE HERENCIA por: Rodrigo Delaveau

ESTUDIO 18 PRESUPUESTO 2010:
 ¿CÓMO SE DISTRIBUIRÁN \$22.817.276 MILLONES?

LA COLUMNA DE
 TOMÁS FLORES 22 2010: RETIRO DE LOS ESTIMULOS FISCALES Y MONETARIOS

CONGRESO 24 MERCADO DE CAPITALES III

RADAR 26 LA PELEA POR EL SEGUNDO LUGAR

ACTIVIDADES 27

DIRECTOR REVISTA : LUIS LARRAÍN
 EDITORA : ALEJANDRA SCHUSTER
 COMITE EDITORIAL : CRISTIÁN LARROULET, LUIS LARRAÍN, RAFAEL VICUÑA, HERNÁN FELIPE ERRÁZURIZ, TOMÁS FLORES, ALEJANDRA SCHUSTER, DENISE COUYOUMDJIAN, ALICIA LECAROS, CRISTINA CORTEZ, JAIME SALAS.
 REPRESENTANTE LEGAL : CRISTIÁN LARROULET
 DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN : eSe DISEÑO
 PORTADA : eSe DISEÑO
 FOTOGRAFÍAS : CLAUDIO GÁLVEZ, ARCHIVO LYD,
 IMPRESIÓN : QUEBECOR WORLD CHILE S.A.

ISSN 0716 - 9418 • ESTA REVISTA ES PROPIEDAD DE LIBERTAD Y DESARROLLO • DIRECCION: ALCÁNTARA 498, LAS CONDES, SANTIAGO, CHILE • TELEFONO: (56-2) 377 4800 FAX: (56-2) 207 7723 • Email: lyd@lyd.org • http://www.lyd.org

EDITORIAL

Si bien las campañas presidenciales y parlamentarias se centran muchas veces en cuestiones de forma más que en propuestas, el ambiente de cuestionamiento a nuestras instituciones da oportunidades para discutir acerca de políticas públicas. Así, presentamos en este número de Libertad y Desarrollo artículos sobre la evolución del gasto público en Educación y las leyes que rigen los derechos de aprovechamiento de agua, dado que el Ministerio de Obras Públicas ha planteado la necesidad de hacer algunos cambios.

En medio de este panorama es altamente valorable el trabajo sobre reforma del Estado que dio a conocer un Consorcio de Centros de Estudios de distintas sensibilidades en el que participa Libertad y Desarrollo. Por ello incluimos entrevistas a Cristián Larroulet y a Jorge Marshall, director de Expansiva-UDP, quienes han tenido un importante rol en esta iniciativa.

Otra fuente de discusión de políticas públicas es la aprobación anual de la Ley de Presupuestos, proceso en que nuestra institución está muy activa para apoyar su tramitación en el Congreso. En ese contexto presentamos un Estudio acerca de las diferencias que ha tenido el Presupuesto Público desde 1990 a la fecha.

En Congreso, analizamos las iniciativas parlamentarias presentadas recién, que no tienen posibilidad alguna de tramitarse en este momento e incluso algunas de ellas debieran ser declaradas inadmisibles por ser de iniciativa exclusiva presidencial, pero que han sido presentadas en un intento, algo burdo, de utilizarlas en la campaña. En Economía, Tomás Flores empieza a delinear la recuperación económica. En Actividades mostramos los últimos eventos de Libertad y Desarrollo y en Radar intentamos adelantarnos a los temas políticos que vienen.

REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE AGUAS

El costo de la reforma para el país no será menor si consideramos que desde 1981 se han invertido alrededor de US\$ 5.250 millones en proyectos de generación hidroeléctrica y la inversión extranjera en proyectos mineros ha sido de alrededor de US\$ 22.500 millones desde 1984 hasta la fecha.

El Ejecutivo ha anunciado que enviará al Congreso Nacional una reforma que dará reconocimiento constitucional a las aguas como bien nacional de uso público, cualquiera sea su estado (líquido, sólido o gaseoso). La reforma también permite que a futuro se legisle de manera que el Estado pueda caducar una concesión de derechos de aprovechamiento de agua que previamente había otorgado de manera indefinida y que pueda regular la eventual pérdida de ellos por parte de quien los ostente.

La reforma constitucional permitiría también al Estado reservar caudales de aguas subterráneas y superficiales. Esta noticia es lamentable, ya que implica retroceder en materia de legislación de aguas.

Chile es un ejemplo a nivel internacional en esta materia: de un sistema centralizado con



excesiva intervención de la autoridad administrativa, como el que tienen muchos países, logró crear la institucionalidad adecuada para que se desarrollara un sistema de mercado que permite dar seguridad a los inversionistas y



certidumbre a quienes desarrollan actividades productivas utilizando este recurso. Esto ha permitido e incentivado inversiones y nuevos proyectos, entre otros, en generación hidroeléctrica y en el sector minero. Ambos, sectores intensivos en el uso de este recurso.

EL AGUA: UN BIEN NACIONAL DE USO PÚBLICO

El Código Civil de 1857 ya reconocía que las aguas son un “bien nacional de uso público”. Dicho concepto no ha cambiado hoy. Dada su importancia y valor para la vida humana, las aguas siguen siendo un bien nacional de uso público, es decir, son de todos los chilenos. No existe propiedad sobre ellas.

Lo que se regula es el aprovechamiento del recurso mediante la concesión de derechos que permiten el uso de las aguas.

LAS ANTIGUAS MERCEDES DE AGUA

Antiguamente se regulaba el acceso a este recurso mediante una concesión o merced que otorgaba la autoridad administrativa. La concesión de dicha merced quedaba sujeta a la descripción del uso que se le daría al recurso y a la discrecionalidad de la autoridad administrativa, la cual podía caducar dicho permiso si no se utilizaba.

El Código de Aguas de 1951 establecía que la merced caducaba si no se utilizaba en un plazo de 5 años. Adicionalmente, definía un listado de usos prioritarios de las aguas.

Ambos elementos afectaban la libre transferencia de dichas mercedes y desincentivaban la creación de un mercado para las aguas. Asimismo, la constitución de las mercedes de agua, en esa época, estaba sujeta a decisiones discrecionales de la autoridad.

Con la ley de la Reforma Agraria (Código de Aguas de 1969) se retrocede aún más en esta materia: a los elementos anteriores se le agrega un cambio en la naturaleza jurídica del Derecho de Aprovechamiento, el cual pasó a ser un derecho real administrativo que consistía sólo en su uso.

LOS DERECHOS DE APROVECHAMIENTO

Con el Código de Aguas de 1981 cambia la política y se incorporan principios que permiten el desarrollo de un mercado de derechos de aprovechamiento de las aguas. Estos derechos permiten usar, gozar y disponer de éstas.



Se crea la institucionalidad adecuada que permite el desarrollo de un mercado de las aguas. Dentro de los principios implementados, destaca el establecimiento de derechos de propiedad para poder utilizar este recurso: los derechos de aprovechamiento.

Este derecho de aprovechamiento se asigna de manera definitiva y a perpetuidad. Se trata de derechos transables independientes de la tierra, lo cual permite asignar eficientemente el recurso entre los distintos usos que tiene. No se trata de un bien complementario a la tierra, sino que se reconoce como un bien independiente sobre el cual es posible dar propiedad para su uso de manera indefinida. Esto da seguridad jurídica a los inversionistas que utilizan el recurso como insumo en áreas claves como minería, agricultura, generación eléctrica y servicios sanitarios y a su vez, incentiva a su propietario a cuidar más el recurso, con lo cual mejora la calidad de las aguas.

Este proceso se desarrolla reconociendo los derechos de propiedad consuetudinarios e incentivando a los propietarios, especialmente los pequeños agricultores, a regularizar su propiedad, aspecto en el cual se continúa trabajando en la actualidad.

Otro principio relevante es que se entrega al mercado, esto es, al libre juego de la oferta y la demanda, el papel de asignador de los usos del agua disponible, de modo que los proyectos y explotaciones que sean económicamente más eficientes, en función del precio que estarán dispuestos a pagar, sean aquellos que puedan aprovecharla, sin que un determinado uso deba tener legalmente, preferencia sobre otro. En



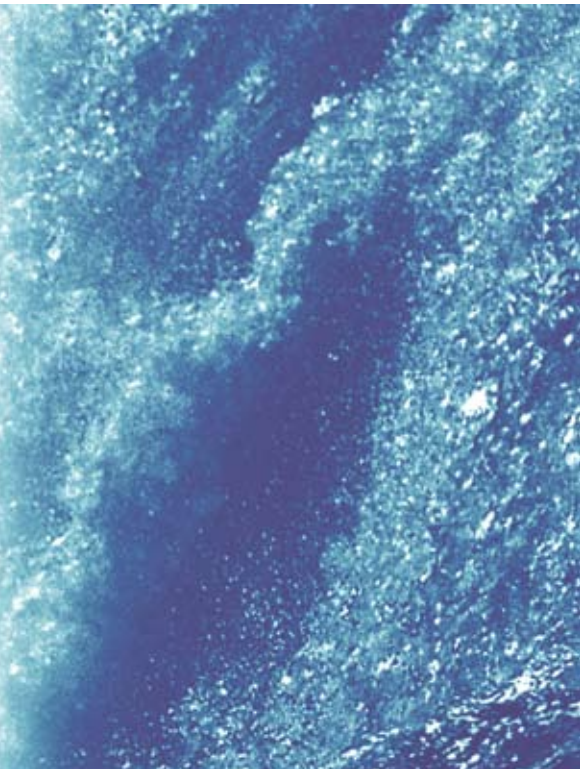
Chile ha sido pionero en materia de aguas y es un ejemplo a nivel internacional, todo lo cual nos debiera llenar de orgullo e incentivos a cuidar lo ya avanzado. Se requieren políticas que perfeccionen el sistema vigente, cuyo fin sea lograr un mayor y mejor mercado y no más participación o facultades para el Estado.

consecuencia, no se establecen usos prioritarios para el agua y no se justifica el uso que se le dará al recurso. La autoridad administrativa debe otorgar el derecho a quien lo solicite siempre que exista disponibilidad y que no se perjudique a terceros que tengan un derecho de aprovechamiento de aguas solicitado previamente.

Adicionalmente, se elimina la caducidad del derecho de aprovechamiento por no uso del mismo. Este principio permite que sea el mecanismo de precios, a través de la oferta y la demanda, el que reasigna el bien entre los distintos usos y no la autoridad administrativa.

Un principio clave en la asignación del recurso ha sido la incorporación del mecanismo de remate para asignar el derecho de aprovechamiento cuando hay dos interesados en las mismas aguas y no hay disponibilidad suficiente para ambos. Este mecanismo se utiliza para asignar derechos de aprovechamiento de aguas superficiales y subterráneas. La única diferencia es que en este último caso el remate es cerrado y no abierto, como es el caso de las aguas superficiales, es decir, sólo pueden participar quienes se hayan opuesto a la solicitud en un plazo de 6 meses. Esta diferencia permite cubrir los mayores gastos que implican las inversiones para el alumbramiento de las aguas subterráneas.

Finalmente, se estableció un sistema de solución de las controversias que naturalmente se producen entre las distintas personas que aprovechan el agua en los mismos cauces, basado en la administración conjunta por ellas del recurso, a través de las organizaciones de usuarios. Lo anterior deja a salvo



siempre la facultad de recurrir a los tribunales de justicia para que los afectados obtengan protección de sus derechos.

FRUTOS DEL CÓDIGO DE AGUAS DE 1981

El marco institucional creado por el Código de Aguas de 1981, ha permitido dar seguridad y certeza a los inversionistas. Esto ha beneficiado al sector minero, al sanitario y al eléctrico, los cuales han podido desarrollar sus proyectos utilizando el recurso agua como insumo.

En consecuencia, esta reforma constitucional generará un costo para el país, producto de la incertidumbre que genera para los inversionistas, principalmente de los sectores de generación hidroeléctrica y del sector minero. Este costo no será

menor si consideramos que desde 1981, año en que se modificó el Código de Aguas y se introdujo el sistema de mercado vigente, se han invertido alrededor de US\$ 5.250 millones en proyectos de generación hidroeléctrica¹ y la inversión extranjera en proyectos mineros ha sido de alrededor de US\$ 22.500 millones desde 1984 hasta la fecha².

Gran parte del enorme incentivo a la inversión en estos dos sectores se ha dado gracias a la certidumbre que representa el contar con el derecho de propiedad sobre el de aprovechamiento del recurso específico: el agua, sin el riesgo o la amenaza de que éste pueda caducar o perderse por una decisión de la autoridad administrativa.

PROBLEMAS EN EL MERCADO DE LAS AGUAS

Desde la década de los noventa han existido presiones para volver atrás en materia de legislación de aguas.

Como argumentos para ello se ha señalado que el mercado de aguas no funciona debido a que quienes tienen la propiedad de los derechos de aprovechamiento no los utilizan y tampoco los venden con el fin de especular.

Luego de 13 años de discusión en el Congreso Nacional y de diferencias ideológicas con el Gobierno, se optó por introducir el pago de una patente por no uso de los derechos de aprovechamiento de aguas, en vez de ir por el camino de caducar los derechos por no uso. Por concepto de la "patente por no uso" el Fisco recaudó recursos por alrededor de \$15.000 millones durante el año 2008.


En la actualidad, la presión por introducir la facultad de caducar el derecho de aprovechamiento de aguas responde al problema que ha surgido por el no pago de la "patente por no uso". El código de aguas vigente señala que en este caso deben rematarse dichos derechos. Sin embargo, el proceso se ha tornado burocrático y extremadamente largo por distintos motivos, uno de los cuales es que los derechos muchas veces no están expresados en volumen por segundo sino que en acciones.

Debemos reconocer que este problema existe, así como otros. Un ejemplo es el tema de los traslados. No obstante, ellos se pueden solucionar definiendo bien el derecho de propiedad para que pueda funcionar el mercado. Lamentablemente se opta por solucionar estos problemas, dándole mayores atribuciones al Estado y no removiendo los obstáculos para un fluido funcionamiento del mercado. El problema de los remates de derechos por no pago de la patente se soluciona, por una parte, mejorando la definición del derecho de propiedad, lo cual es clave para que funcione el mercado, y por otra, simplificando el procedimiento.

Todavía quedan cosas por hacer en materia de aguas. En el norte de Chile, específicamente en la III Región, hay problemas de abastecimiento de agua. En su momento, la autoridad administrativa concedió más derechos de

aprovechamiento de aguas que los recursos disponibles. Ello no generó problemas hasta ahora, debido a que con la aprobación de la reforma al Código de Aguas del 2005 que introduce una “patente por no uso” de los derechos de agua, se incentivó el uso de los derechos previamente concedidos –con el fin de no pagar la patente-, con lo cual el recurso agua presenta en la actualidad una seria amenaza de agotamiento en el mediano plazo si no se toman medidas para solucionar el problema. En efecto, según un estudio reciente (Estudio Golder, julio 2006), el déficit alcanzaría a 56 millones de m³/año. Propuestas de solución existen, como la alternativa de plantas desalinizadoras de agua, fomento a las inversiones, programas de riego por avión, etc. En consecuencia, habrá que estudiar en profundidad cada una de estas medidas y optar por las que creen los incentivos correctos para el buen funcionamiento del mercado.

La facultad que se ha anunciado que se incluiría en la reforma cons-



Más allá de este reconocimiento institucional, que por lo demás no es necesario, porque desde 1857 las aguas tienen el carácter de bien nacional de uso público pareciera ser que el verdadero objetivo de la reforma es devolverle antiguas potestades a la administración pública, como la posibilidad de caducar los derechos de aguas y establecer reservas estatales.

titucional para reservar caudales de aguas subterráneas y superficiales es innecesaria, toda vez que el Código vigente permite al Estado reservar un caudal ecológico mínimo en los nuevos derechos que se constituyan. Se destina un porcentaje del caudal de la fuente de aguas superficiales para preservar y proteger la naturaleza y el medio ambiente (la ley establece un máximo de 20% el cual puede ampliarse en algunos casos al 40% del caudal medio).

Si el objetivo que se pretende con esta reforma es intervenir las cuencas con el fin de reservar dicho recurso para otros usos, ya existe con la normativa vigente una solución a dicho punto: el Estado puede solicitar derechos de aprovechamiento como cualquier entidad o persona privada y participar de los remates respectivos. En consecuencia, también sería innecesaria esta reforma.

EN CONCLUSIÓN

Chile ha sido pionero en materia de aguas y es un ejemplo a nivel internacional, todo lo cual nos debiera llenar de orgullo e incentivos a cuidar lo ya avanzado. Se requieren políticas que perfeccionen el sistema vigente, cuyo fin sea lograr un mayor y mejor mercado y no más participación o facultades para el Estado.

Es de esperar que se profundicen los estudios al respecto para que Chile pueda mostrar el avance que ha significado la definición de derechos de aprovechamiento de aguas y la creación de un mercado para el mejor uso y conservación del recurso ●

1 Fuente: elaboración propia. Desde 1981 se han instalado alrededor de 3.500 MW en centrales hidroeléctricas. Dichas centrales se valoraron en 1500 US\$/kw.
2 Fuente: Comité Inversiones Extranjeras.

MÁS RECURSOS PARA EDUCACIÓN: ¿y el Desempeño?

Los datos internacionales demuestran que el rendimiento por peso invertido en educación escolar en nuestro país es bajo. Por ello, es fundamental generar los mecanismos e incentivos que aseguren una mayor rentabilidad de los recursos.



En los últimos años, el presupuesto del Ministerio de Educación ha subido en forma constante, convirtiéndose en la Secretaría de Estado con mayor presupuesto fiscal.

La discusión presupuestaria para el año 2010, que comenzó en el Congreso, nuevamente aumenta de manera importante la cantidad de recursos al sector. Ante ello, cabe preguntarse cuán efectivo es dicho gasto.

Por otra parte, la caída de la población en edad escolar y los cambios en la composición de la matrícula escolar (fundamentalmente el traspaso desde el sector municipal hacia establecimientos particulares subven-



cionados), ha provocado una serie de dificultades a los municipios y las soluciones por las que ha optado el Estado han generado efectos que conviene analizar.

ANTECEDENTES

Desde 1990 a 2010, el gasto total del Ministerio de Educación se ha multiplicado en más de seis veces, llegando el próximo año a una cifra superior a los \$4,4 billones. El gasto por alumno también ha crecido de manera importante por el mencionado aumento presupuestario y la caída en la matrícula.

Entre los años 2005-2008, el total de matrícula cayó en un 4%. Esta caída se explica, principalmente, por la importante disminución (cercana al 6%¹) en el número de alumnos de educación básica. En los próximos años, esta tendencia se verá acentuada debido a la caída en la tasa de natalidad².

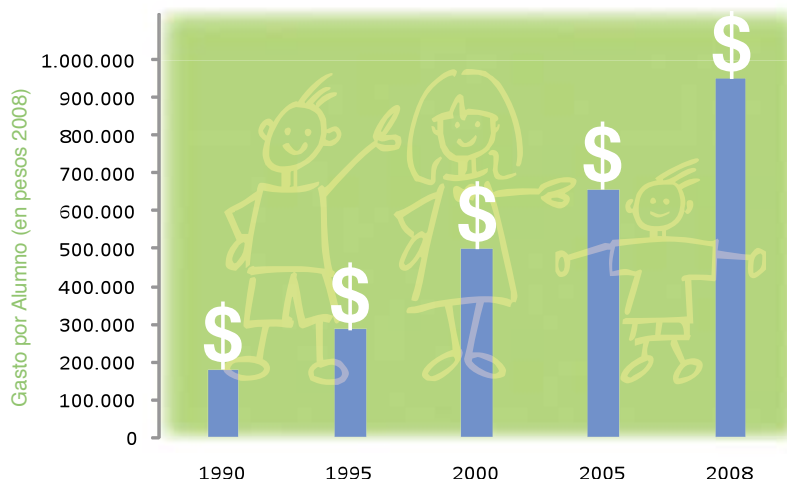
Como muestra el cuadro N° 1, en 2008 se gastaron alrededor de 5 veces más recursos en educar a cada alumno³ que el año 1990. Es claro que ese mayor costo está influenciado por una serie de mejoras en el "proceso educativo", ya que los alumnos actualmente cuentan con mejor infraestructura, más textos escolares y material educativo, además de una jornada escolar extendida.

El esfuerzo presupuestario, asimismo, ha permitido ampliar la cobertura educacional, especialmente de la educación media en los sectores de menores ingresos.

No obstante los valiosos avances antes mencionados y el esfuerzo

Cuadro N° 1

Gasto en Educación Escolar per Cápita



Fuente: Elaboración propia en base a DIPRES y MINEDUC.



fiscal realizado, la calidad de los aprendizajes no ha logrado avanzar.

Podría argumentarse que el aumento de recursos fue destinado a mejorar las condiciones del proceso educativo y a alcanzar la cobertura universal. Sin embargo, considerando los últimos años, donde no han existido grandes reformas que impliquen gasto⁴, el aumento ha sido substancial. En el periodo 2005-2008 el gasto por alumno creció un 45%.

Por ello, es esencial conocer qué tan efectivos han sido los recursos invertidos en educación.

EFFECTIVIDAD DEL GASTO

Desde el año 1996 hasta 2008, los resultados académicos (medidos a través del SIMCE) se han mantenido estancados en un bajo nivel de desempeño.

Los resultados SIMCE 2008 para 4° básico demuestran que un 35% de los alumnos no logran "extraer información explícita fácil de encontrar" de un texto escrito y un 41% de ellos no realiza "cálculos simples con números naturales" ni "resuelven problemas matemáticos sencillos"⁵.

Por otro lado, al compararnos con otros países, los resultados chilenos reflejan la ineffectividad de nuestro sistema escolar.

A partir de los datos de la prueba PISA 2006, Valenzuela et al.⁶ concluye que respecto a países como España y Polonia, el sistema educativo chileno es significativamente menos eficiente en transformar los recursos y condiciones con que cuenta en resultados de aprendizaje.

De la misma forma, analizando los resultados de la misma prueba PISA y los datos de gasto en educación primaria y secundaria, nuestro país presenta un rendimiento menor al que cabría esperar dado su nivel de gasto, como se muestra en el gráfico N° 1.

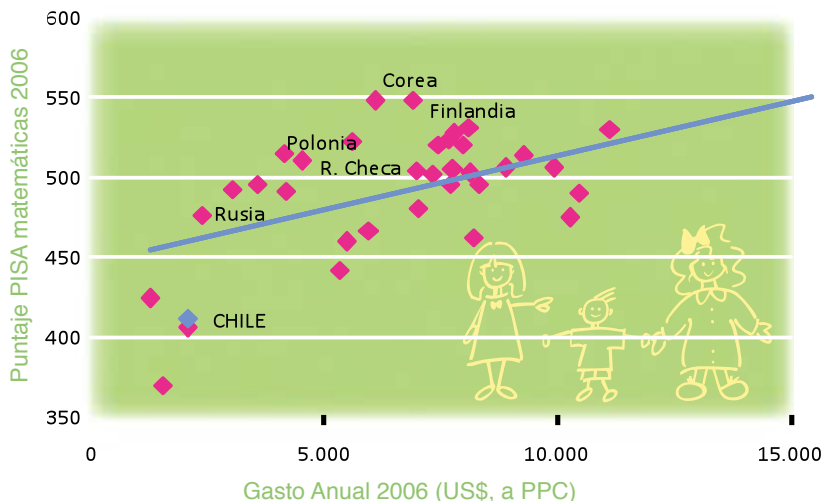
El gráfico demuestra que para un mismo nivel de gasto los resultados varían considerablemente. Interesante es el caso de Rusia que con un gasto similar al chileno, tiene un puntaje promedio 65 puntos mayor al chileno (0,6 desviaciones estándar).

Además de la baja eficiencia del sistema chileno, el gráfico N° 1 muestra que Chile está lejos del nivel de gasto de los países más desarrollados. Sin embargo, ajustando el gasto en educación escolar según el PIB per cápita, vemos que la proporción de gasto sobre dicha medida de desarrollo no es muy distinta en Chile (3.4%) respecto al promedio de los países de la OECD (3.7%).

Parece ser entonces que más que un problema de recursos, la diferencia radica en cómo éstos son utilizados.

Un ejemplo grafica de manera clara lo anterior. A pesar de que los alumnos chilenos pasan un 30% más de tiempo en clases de los países de la OECD, los resulta-

Gráfico N° 1
Gasto Anual por Alumno y Resultados prueba PISA



Fuente: Elaboración propia en base a PISA 2006 y OECD 2009.

A pesar de que los alumnos chilenos pasan un 30% más de tiempo en clases que los alumnos de los países de la OECD, los resultados de Chile en las pruebas internacionales son significativamente menores que en dichos países.

dos de Chile en las pruebas internacionales son significativamente menores que en dichos países.

CAMBIO EN LA COMPOSICIÓN DE LA MATRÍCULA

Otro fenómeno que tiene consecuencias en el gasto en educación y la efectividad de éste, está relacionado con los cambios en la composición de la matrícula.

Además de la caída del nivel general de matrícula, la disminución del número de alumnos que optan por la educación municipal –con la consecuente disminución en los ingresos vía subvenciones, alrededor \$134 mil millones para el periodo 2002-2008⁷— ha llevado a que el gobierno decida apoyar a los establecimientos municipales con recursos extraordinarios. Ello ha debilitado los incentivos a ofrecer un proyecto educativo capaz de atraer alumnos y ha minimizado los efectos de los problemas de gestión en ciertos municipios⁸. El Estado ha debido apoyarlos con programas que han aumentado los recursos pero no los resultados.

En los últimos años se han destinado una serie de recursos para mejorar infraestructura y equipamiento de establecimientos municipales, fondos adicionales para la gestión de los establecimientos municipales y recursos para mejorar los sueldos de los docentes de dicho sector.

Esto ha producido que el gasto por alumno presupuestado en 2009 por parte del Estado sea bastante mayor en aquellos alumnos que asisten a establecimientos municipales que en aquellos que asisten a establecimientos particulares subvencionados.

En efecto, con datos sobre el presu-

puesto 2009 del Ministerio de Educación (MINEDUC) se puede establecer que el gasto por alumno (sin considerar los aportes entregados por las comunas a los establecimientos) es un 43% mayor para los alumnos que eligen escuelas y liceos municipales. De este modo, en promedio, un alumno del sector municipal recibe un aporte estatal de aproximadamente \$956 mil versus los \$668 mil que recibe el sector particular subvencionado, lo que no debiera cambiar en el presupuesto 2010.

Así, alumnos igualmente vulnerables –a los cuales el Estado debiese entregar el mismo apoyo– reciben recursos distintos según el establecimiento al que decidan asistir.

Además de la discriminación que significa entregar recursos sobre la base de la dependencia administrativa del establecimiento elegido y no al grado de pobreza de los alumnos (lo que se contradice con la libertad de elección que la Constitución da a los apoderados), estos recursos paralelos a la subvención quitan dinamismo al sistema y pueden ser una de las causas del bajo nivel de efectividad de éste.

CONCLUSION

Ante un nuevo proceso de discusión presupuestaria y teniendo en cuenta la baja efectividad de nuestro sistema escolar, es necesario repensar la forma como el Ministerio de Educación distribuye los recursos con que cuenta. La creación de múltiples programas adicionales – sin las evaluaciones necesarias para conocer cuál es el impacto en resultados de esas políticas – ha aumentado de manera importante el total de recursos que se destinan al sector, sin que dichos dineros hayan llevado a una mejora de los resultados de aprendizaje de los alumnos.

Por otra parte, la entrega de recursos de manera directa a los establecimientos —en lugar de hacerlo por medio de la subvención— genera una serie de distorsiones al sistema:

- El gasto no necesariamente se destina a aquellos alumnos que, por su condición socioeconómica, más lo necesitan.
- Disminuye la competitividad por atraer y retener matrícula permitiendo que establecimientos de bajo desempeño continúen funcionando.
- La entrega centralizada de recursos impide que los recursos se adecuen a las reales necesidades de los establecimientos, limitando su efectividad.

Los datos internacionales demuestran que el rendimiento por peso invertido en educación escolar en nuestro país es bajo. Por ello, es fundamental generar los mecanismos e incentivos que aseguren una mayor rentabilidad de los recursos ●

1 Fuente: DED, MINEDUC.

2 Se espera que en 2050 exista un 17% menos de nacimientos que los que hubo en 2000. Fuente: "Chile hacia el 2050: Proyecciones Población 1950-2050". INE (2005).

3 No se consideraron los recursos que entrega el MINEDUC a la educación preescolar, la educación superior y los fondos que se entregan a la investigación y cultura, que no forman parte del gasto en educación escolar. Asimismo, se consideraron sólo los alumnos de establecimientos que reciben subvención estatal.

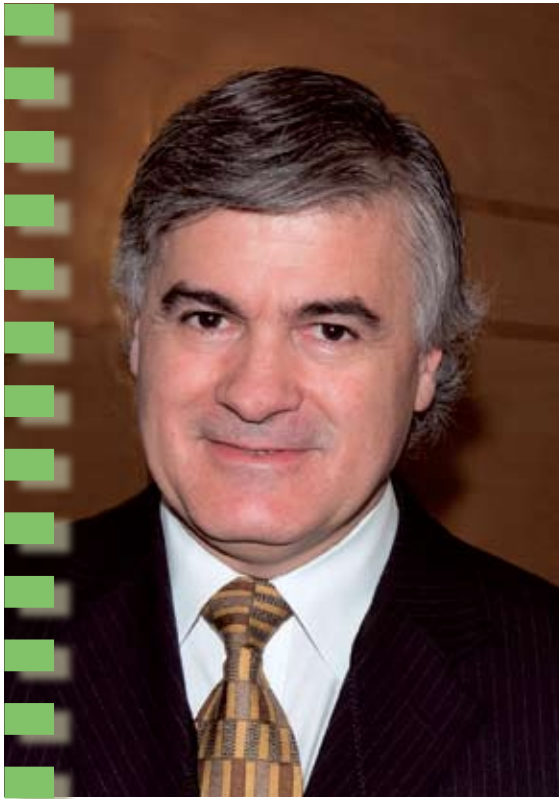
4 Salvo la Subvención Escolar Preferencial. De todas formas, sin considerar SEP, el crecimiento del gasto por alumno en el mismo período igualmente alcanza el 42%.

5 Corresponde al porcentaje de alumnos que se encuentran en el nivel inicial de aprendizaje. Fuente: "Resultados Nacionales SIMCE 2008". MINEDUC 2009.

6 Valenzuela, J. P., Bellei, C., Sevilla, A., Osses, A., (2009). "Qué explica las diferencias de resultados PISA lectura y algunos países de la OCDE y América Latina" en "¿Qué nos dice PISA sobre la educación de los jóvenes en Chile?". MI-NEDUC y OEI.

7 "Liceos municipales pierden 326 mil alumnos en 7 años". Diario El Mercurio (24.08.09).

8 El Estatuto Docente y las consideraciones políticas dentro de algunas comunas son también problemas de los sistemas educativos municipales.



JORGE MARSHALL
CRISTIÁN LARROULET

UN CONTRAPUNTO TRAS LA PRESENTACIÓN DE PROPUESTAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

A principios de octubre, el Consorcio para la Reforma del Estado, formado por 11 centros de estudio -entre los que se cuentan el Centro de Estudios Públicos (CEP), Expansiva-UDP, Cieplan, Libertad y Desarrollo (LyD), el Instituto Libertad, ProyectAmérica, la Fundación Jaime Guzmán, Chile 21 y tres universidades- lanzaron una propuesta de consenso para la modernización del Estado, con el objetivo de convertir a Chile en un "Estado de clase mundial".

Tras la iniciativa, el Director Ejecutivo de Libertad y Desarrollo, Cristián Larroulet, y el Director del Instituto de Políticas Públicas Expansva-UDP, Jorge Marshall, dan su opinión al respecto y analizan las posibilidades de implementación de las medidas y de lo que resta hacer en la materia.



CRISTIÁN LARROULET

Director Ejecutivo de LyD

¿Cómo valora el hecho de que once centros de estudios con distintas líneas de pensamiento hayan llegado a un consenso para la elaboración del documento “Un Estado de clase mundial al servicio de las personas”?

CL

Es de gran relevancia que profesionales destacados de todos los sectores, académicos y expertos en políticas públicas destinen varias horas de trabajo y esfuerzo en repensar el Estado, en buscar propuestas y luego en conversar y aprender unos de otros para derivar en espacios de acuerdo para generar una agenda de trabajo.

Esto pone de manifiesto la relevancia que tiene para el país abordar una reforma importante para modernizar el Estado y además destaca que la tarea es posible.

Por ahora el tema quedó circunscrito al gobierno, más precisamente al Ejecutivo, y no se abordaron todos los temas. Pese a ello, hay un material importante y diverso y, por tanto, una tarea de proporciones.

JM

Hemos logrado un acuerdo amplio en torno a una agenda concreta para la modernización del Estado, lo que tiene valor en sí mismo, pero además es una manifestación de los progresos del país, porque hay muchas señales de que hemos identificado -con un razonable grado de acuerdo- los desafíos estratégicos que nos plantea la senda del desarrollo. Las dudas están puestas en nuestra capacidad de

“Las Reformas de este tipo Requieren de un Proceso de Madurez y de Interrelación de Acuerdos”

JORGE MARSHALL

Director Instituto de Políticas Públicas
Expansiva-UDP

enfrentarlos con éxito y en particular de generar los acuerdos indispensables para despejar los obstáculos que impiden avanzar en las reformas deseadas.

¿Cuál de las medidas propuestas por el Consorcio para la Modernización del Estado es a su juicio la más urgente de aplicar?

CL

Los procesos de reforma en general son muchas veces interrelacionados y por tanto hay subpaquetes de reforma dentro de las propuestas.

Me parece que los esfuerzos por establecer un nuevo contrato de servidores públicos para las futuras contrataciones debe ir necesariamente asociado a una institucionalidad y una cultura de resultados, a una política de personal basada en evaluaciones imparciales de mérito, en un sistema de capacitación que vaya reforzando las áreas débiles, y una clara separación de funciones en el Estado. Ese es un conjunto de propuestas con fortalecimiento de la Alta Dirección Pública, con una supervisión independiente de la política de recursos humanos y clara separación de funciones en el gobierno. Lo último exige instrumentos de coordinación horizontal y vertical. Ello también debe ser parte integral de este paquete de reformas.

La coordinación y perfeccionamiento de las instancias de control y evaluación es también muy importante. Aquí van las propuestas asociadas a la Contraloría, a la Agencia de Políticas Públicas y a un sistema de auditoría interna que son propuestas diferentes, pero complementarias. Apuntan a un



“Lo Más Relevante es Gestionar la Calidad de los Bienes y Servicios que Entrega el Estado”

control de legalidad, el control de mérito externo o de eficiencia, que el Consorcio separa del Gobierno y la auditoría interna.

JM

Lo más relevante es gestionar la calidad de los bienes y servicios que entrega el Estado: ya no basta la cobertura, sino que también importan la calidad, incluyendo la dignidad del trato y la participación. Los modelos de gestión del sector público apuntan a cantidades, cobertura y acceso. En muy pocos organismos hay estándares de calidad e indicadores que permitan hacer un seguimiento a su cumplimiento. Definitivamente mejorar la calidad en la primera línea de atención es una de las brechas que la nueva generación de reformas del Estado necesita enfrentar.

¿Cuáles son las tres propuestas más relevantes en materia de descentralización?

CL

Destaco el apoyo a un mayor grado de flexibilidad en la gestión municipal, y un reiterado y amplio llamado a una mayor correspondencia entre responsabilidad, atribuciones y recursos. Ello, vinculado a una mayor transparencia en la gestión de cara a los habitantes de cada comuna y en el financiamiento de los gobiernos locales.

Destaco a su vez toda propuesta tendiente a perfeccionar el agenciamiento o delegación de políticas nacionales y el llamado a revisar la gestión de las ciudades, tema de alta complejidad y al cual le faltan aún varias horas de trabajo adicional.

JM

Mejorar la calidad de los bienes y servicios públicos requiere generar capacidades en la primera línea de atención de las personas. En muchos servicios y programas esto ocurre en las municipalidades, por lo que las medidas para modernizar su gestión son clave. Las propuestas más relevantes son la

flexibilidad administrativa, los procesos de selección de los directivos y el financiamiento.

El próximo año asumirá un nuevo gobierno ¿Hay confianza de que se tomarán en cuenta las medidas sugeridas sin importar de qué coalición provenga el nuevo Presidente de la República?

CL

Hay más espacio con este ejercicio del Consorcio que sin él. Ese es parte de los objetivos. Las reformas de este tipo requieren de un proceso de madurez y de interrelación y de acuerdos, lo cual se logró en gran parte con el consenso entre los once centros de estudio y universidades.

JM

En las actuales condiciones hay una brecha entre el Estado que tenemos y las expectativas de la población. Esta situación

“Es de gran relevancia que profesionales destacados de todos los sectores, académicos y expertos en políticas públicas destinen varias horas de trabajo y esfuerzo en repensar el Estado, en buscar propuestas y luego en conversar y aprender unos de otros para derivar en espacios de acuerdo para generar una agenda de trabajo”, explica Cristián Larroulet, Director de LyD.

seguirá generando episodios de inconformidad en la sociedad y en el sistema político. El Consorcio ha preparado el trabajo para avanzar cuando se abran las ventanas de oportunidad que dan paso a las reformas. En la medida que este trabajo este realizado los avances serán mayores. Este esfuerzo en una condición necesaria pero no suficiente para lograr las reformas, se requiere la decisión política.

¿Qué queda pendiente en materia de modernización del Estado?

CL

Muchas cosas. Varios de los puntos existentes requieren de más trabajo. Los gobiernos corporativos de las empresas públicas están ausentes y en 2008 ellos gestionaron un gasto equivalente a cerca de 20% del producto.

JM

Hemos dado pasos importantes en las últimas décadas, pero aún tenemos brechas significativas en la gestión fragmentada de las políticas públicas; en el carácter conservador del servicio civil y en el lento avance en la calidad de los servicios

“Aún tenemos brechas significativas en la gestión fragmentada de las políticas públicas; en el carácter conservador del servicio civil y en el lento avance en la calidad de los servicios públicos que reciben los usuarios. Estas son las tareas que debe asumir la nueva generación de reformas que necesita el Estado en Chile”, concluye Jorge Marshall, Director Expansiva-UDP.

públicos que reciben los usuarios. Estas son las tareas que debe asumir la nueva generación de reformas que necesita el Estado en Chile ●

LOS EJES DE LA PROPUESTA

La propuesta del Consorcio para la Reforma del Estado se articula en torno a cinco ejes: **“Liderazgo integrador y eficaz”, “Ejecución efectiva de la estrategia”, “Personas: profesionalizar el Estado”, “Los ciudadanos como protagonistas” y “Reforzar y empoderar a la primera línea el Estado”.**

Así, dentro de otras medidas, se plantea la fusión de la Secretaría General de la Presidencia y la Secretaría General de Gobierno bajo una sola organización denominada “Oficina de la Presidencia”; profundizar las reformas llevadas a cabo en los últimos años para crear una carrera profesional de servicio público que privilegie el mérito, con un mejor sistema contractual, con capacitación continua de los funcionarios y con movilidad horizontal entre servicios y entre niveles del Estado; incorporar todo el nivel directivo de los gobiernos regionales al sistema de Alta Dirección Pública y transformar el Servicio Civil en un organismo independiente; dotar a los municipios de mayor autonomía en lo que se refiere a su organización interna, contratación de recursos humanos y asociatividad y la eliminación de las actuales provincias para que el intendente pueda reorganizar las comunas en territorios, nombrando un coordinador territorial, previa aprobación del Consejo Regional.



Rodrigo Delaveau
Director Programa Justicia
Libertad y Desarrollo

MAYOR LIBERTAD EN MATERIA DE HERENCIA

En los últimos días se ha resucitado una vieja polémica en cuanto a las denominadas “uniones de hecho”. Gran parte de esta polémica tiene sus raíces y consecuencias en una discusión de tipo patrimonial, basado principalmente en que la ley decide muchas veces por el individuo –y a veces en contra de su voluntad- sobre el destino de sus bienes. Nuestra legislación está llena de obstáculos que implican que el Estado toma decisiones por las personas en esferas que debieran estar reservadas al ámbito privado.

CÓDIGO CIVIL, SUCESIÓN TESTADA Y HEREDEROS FORZOSOS

Este resabio paternalista, (tomado de los Códigos Napoleónicos, y por lo tanto ausente en la tradición anglosajona) resuelve que el Estado dispone mejor de los bienes de las personas que los propios individuos. Si bien nuestro Código Civil de 1855 se apega a los ideales del liberalismo clásico vigentes hasta hoy (definición y protección del derecho de propiedad, libertad contractual, responsabilidad individual, presunción de buena fe, etc.) se aparta de estos principios en materia sucesoria.

Así, la ley vigente establece que existen ciertos herederos forzosos, llamados legitimarios, a saber: los hijos, personalmente o representados por su descendencia; los ascendientes, y el cónyuge sobreviviente¹.

Lo importante aquí no es destacar quiénes son los herederos en los casos que la persona no deja testamento, dado que parece razonable que la ley entregue esos bienes a sus parientes en caso de que el causante no haya dejado testamento, supliendo así su silencio. La discusión tiene más bien relevancia en los casos en que –precisamen-

te- el causante ha dispuesto de sus bienes para después de su muerte de manera específica. Es aquí donde la ley hace una intromisión excesiva, ya que fuerza a las personas a dejar la mayor parte de sus bienes a determinados individuos, aun contra su propia voluntad. Lo curioso es que si bien el futuro causante siempre pudo disponer libremente de sus bienes en vida, la ley no le permite hacerlo una vez fallecido. Tan así es, que en el evento que el testamento vulnere estas normas de asignación forzosa, los legitimarios cuentan incluso con una acción que les permite reformar el testamento para poder acomodarlo a las disposiciones de la ley². Y aún más, si se desea desheredar a alguien, se debe invocar taxativamente alguna de las causales que la propia ley impone para este efecto.³

La tendencia mundial de ir avanzando hacia regímenes de total libertad para testar debiera abrirse paso en nuestro país de manera de moderar de algún modo la rigidez legal del paternalismo sucesorio.



En particular, la mitad de los bienes, se dividen según las reglas de la sucesión intestada; si no hay legitimarios, el causante puede disponer libremente de de la mitad de sus bienes. Pero habiendo descendientes, cónyuge o ascendientes, la masa de bienes, se divide en cuatro partes: dos de ellas, o sea la mitad del acervo, para los legitimarios; otra cuarta, para las mejoras que el difunto haya querido favorecer a su cónyuge o uno o más de sus descendientes o ascendientes, sean o no legitimarios, (denominada la cuarta de mejora) y otra cuarta, de que ha podido disponer a su arbitrio (llamada cuarta de libre disposición).⁴

Así, en la gran mayoría de los casos, las personas sólo pueden disponer libremente de una cuarta parte de su patrimonio, lo que de alguna manera se contradice con el derecho de propiedad y el principio de la libre circulación de los bienes. La tendencia mundial es ir avanzando hacia regímenes de total libertad para testar (lo que ha permitido, por ejemplo, la creación de grandes universidades, instituciones de caridad e investigación, y fundaciones, entre otras) la que debiera abrirse paso en nuestro país de manera de moderar de algún modo la rigidez legal del paternalismo sucesorio.

En vista de lo anterior, pareciera razonable avanzar hacia la derogación de la cuarta de mejora, lo que permitiría que las personas pudieran disponer –al menos- de la mitad de sus bienes libremente. Esto no significa de modo alguno desprotección a los hijos, ya que siempre conservarían la mitad legitimaria, y dado que siempre el testador podrá mejorarle a ellos en su mitad de libre disposición, pero con la ventaja que además el causante podrá repartir sus propios bienes de manera más soberana y libre.

De este modo, si el causante decide libremente poder asignar estos bienes a algún tercero (entre ellos el conviviente o cualquier otro) puede hacerlo. Por lo demás, siempre puede disponer de estos bienes en vida y nada debiera impedir que lo pueda realizar después de su muerte. Remover este obstáculo a la sucesión testada en Chile podría traer un sinnúmero de beneficios a una serie de problemas que forman parte de diversas aspiraciones colectivas, sin alterar negativamente la solidez de las instituciones sociales reconocidas por la ley, pero a su vez reconociendo la libertad de las personas en su esfera individual.

Remover este obstáculo a la sucesión testada en Chile podría traer un sinnúmero de beneficios a una serie de problemas que forman parte de diversas aspiraciones colectivas.

1 Art. 1182 del Código Civil
2 Art. 1216 del Código Civil
3 Art. 1208 del Código Civil
4 Art. 1184 del Código Civil.

El presupuesto ingresado al Congreso para el 2010 involucra un aumento en el gasto total de 4,3% respecto al año anterior y asciende a un total de \$22.817.276 millones, es decir, unos US\$41.500 millones y los tres sectores que manejarán más recursos para el próximo año son Educación (19,64% del total del Presupuesto), Trabajo (18,74%), y Salud (14,54%), con una participación por sobre el 53% (ver Gráfico N°1).

Así lo indica el estudio realizado por Libertad y Desarrollo que, como cada año, cumple un importante rol en la revisión del Proyecto de Ley de Presupuesto que se tramita en el Congreso.

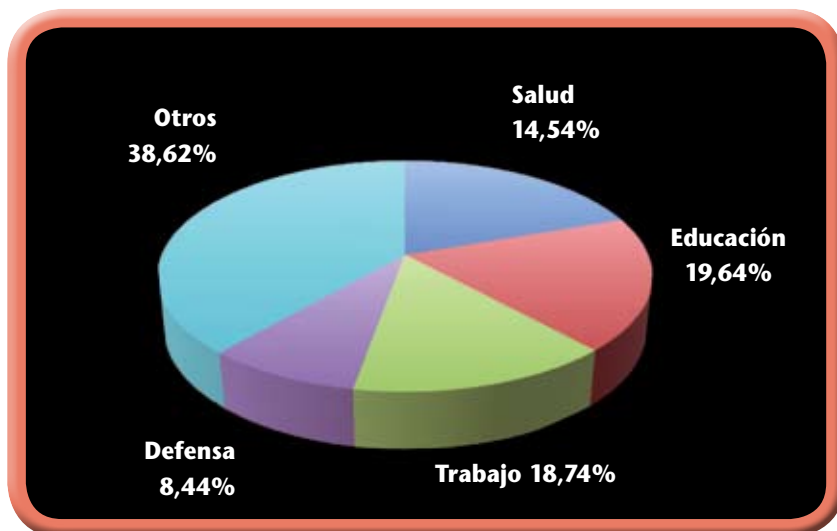


PRESUPUESTO 2010: ¿Cómo se distribuirán \$22.817.276 millones?

Todos los Ministerios aumentarán su presupuesto el próximo año en relación al aprobado hace un año en el Congreso. Transportes lidera el ranking de alzas más que duplicando sus recursos entre el año 2009-2010. Se evidencia que los mayores gastos no se traducen necesariamente en mejores bienes y servicios, sino que son el costo de políticas ineficientes.

Gráfico N°1

Participación por sector en Presupuesto 2010



Total en millones
\$: 22.817.276

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto 2010.

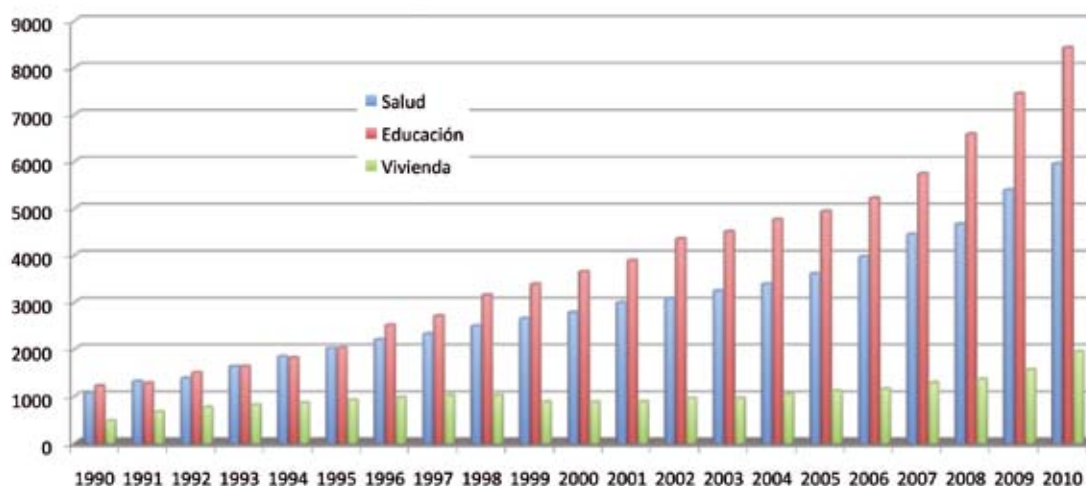
El informe desarrollado por la investigadora del Programa Económico, Bettina Horst, compara los datos del proyecto para el presupuesto 2010 con los presupuestos inicialmente aprobados en 2009 para cada ministerio (Ver Tabla N°1).

Según los resultados del análisis, todas las carteras elevarán sus recursos el próximo año en relación a las cifras del presupuesto 2009 inicialmente aprobado. La mayor alza la registrará Transportes y Telecomunicaciones, con un incremento de 131%, lo que

significa que se pasará de un presupuesto de \$267.118 millones a uno de \$618.276 millones. Dicho aumento se explica "básicamente por el ítem Transantiago a raíz del subsidio permanente y transitorio que se viene entregando", detalla el estudio.

Gráfico N°2

Evolución presupuestaria por año



Fuente: Elaboración propia en base a Presupuestos años 1990 a 2010.

Tabla N°1

Gasto Total de Gobierno Central Presupuestario

(en millones del 2010)

	Ppto. Aprobado	Proyecto de Ley	Variación (%)
	2009	2010	
Presidencia de la República	12.523	13.839	11%
Congreso Nacional	79.721	84.060	5%
Poder Judicial	283.395	315.513	11%
Contraloría	39.599	45.441	15%
Ministerio del Interior	815.825	959.333	18%
Relaciones Exteriores	155.406	160.550	3%
Ministerio de Economía	361.879	384.335	6%
Ministerio de Hacienda	270.329	293.296	8%
Ministerio de Educación	4.084.054	4.483.332	10%
Ministerio de Justicia	575.504	623.757	8%
Ministerio de Defensa	1.731.588	1.929.292	11%
Ministerio de Obras Públ.	1.513.765	1.570.235	4%
Ministerio de Agricultura	302.347	313.992	4%
Ministerio de Bienes Nac.	15.620	25.475	63%
Ministerio del Trabajo y Previsión Social	4.133.901	4.276.532	3%
Ministerio de Salud	3.004.004	3.319.734	11%
Ministerio de Minería	61.606	77.456	26%
Ministerio de Vivienda	871.571	1.087.945	25%
Ministerio de Transportes	267.118	618.276	131%
Secret. Gral. de Gobierno	83.919	108.723	30%
Min. de Planif. y Cooperac.	293.229	314.760	7%
Min. Secret.Gral. de la Presid.	33.827	39.261	16%
Ministerio Público	98.284	102.389	4%

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuestos 2009-2010.

En el Ministerio de Salud, el presupuesto entre 1990 y el proyectado para el 2010 ha aumentado más de 5 veces, es decir, unos US\$4.826 millones. A pesar de estos mayores recursos, la calidad de los servicios prestados no ha alcanzado estándares satisfactorios.

Destacan, además, las alzas en Bienes Nacionales (63%), Secretaría General de Gobierno (30%) y Minería (26%). Para el próximo año, los ministerios de Trabajo y Relaciones Exteriores son los que menos verán aumentar su presupuesto en relación a 2009, ambas con una variación de 3%. El estudio señala que “En la medida que se cuente con mayor información adicional, se podrá estimar si los compromisos adquiridos este año y que implican compromisos presupuestarios para el 2010, contarán con los recursos suficientes para ello y si adicionalmente contarán con recursos para iniciativas nuevas”.

Por otra parte y más allá de los Ministerios, la Contraloría aumentará sus recursos en 15%, Presidencia y Poder Judicial en 11% y el Congreso lo hará en 5%.

AUMENTOS PRESUPUESTARIOS

El análisis muestra también la curva ascendente que han tenido los distintos presupuestos, tomando como parámetros desde 1990 hasta el presupuesto proyectado para 2010 en los principales ministerios (Gráfico N°2).

En el caso del Ministerio de Educación, los recursos en el período han crecido más de 7 veces, lo que implica un aumento de US\$7.569 millones. “El gasto por alumno (municipal y particular subvencionado) ha aumentado en un 45% entre los años 1990 y 2008. Pero los avances en la prueba PISA han sido nulos. El año 2000 estábamos en el lugar 27 de un total de 28 países. El año 2006 quedamos en el lugar 34 de 36, con un resultado inferior al de otros países con similar gasto” explica el estudio.

En el Ministerio de Salud, el presupuesto entre 1990 y el proyectado para el 2010 ha aumentado más de 5 veces, es decir, unos US\$4.826 millones. A pesar de estos mayores recursos, la calidad de los servicios prestados no ha alcanzado estándares satisfactorios. Si se observa la mediación por daños en salud, que se realiza a través del Consejo de Defensa del Estado y que pretende reparar daños en salud ocurridos en establecimientos públicos de la red asistencial, éstos han ido en aumento. Del total de reclamos recibidos cada año la proporción de ellos que es declarada admisible aumenta sostenidamente, esto significa que los reclamos tienen algún sustento que justifique llevar a cabo la mediación. Esto puede tomarse como una aproximación de la mala calidad de la atención en la red pública de salud. A modo de ejemplo, en el año 2005 hubo 396 reclamos (75% admisibles) y en el 2008, 994 (88.4% admisibles).

Finalmente, en Vivienda, en el período analizado, el presupuesto ha crecido en más de cuatro veces, como lo indica el informe, implicando un alza de US\$1.468 millones. En estos años el número de viviendas entregadas se ha mantenido en los niveles de años anteriores. El aumento de las “soluciones habitacionales” entregadas se debe sólo a mejoras a viviendas. Los mayores recursos no necesariamente se han traducido en una reducción del déficit habitacional, el cual de acuerdo a la metodología de LyD, ha aumentado a pesar de la entrega de sobre 1.000.000 de viviendas. Al año 2006 el déficit habitacional era de 685.112 ●

Bettina Horst:

EFECTO REACTIVADOR EN DUDA



El gobierno definió el presupuesto 2010 como “reactivador de la economía”. Bettina Horst, investigadora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo, pone en duda esta afirmación al analizar algunas cifras y medidas del proyecto.

¿Se evidencia en el presupuesto 2010 un impulso al empleo?

“El año 2009 el gasto público se incrementó muy por sobre las tasas de crecimiento que se veían en años anteriores. En promedio durante los últimos cuatro años el gasto del gobierno central creció por sobre el 10% y para este año se espera que sea superior a un 15%. El 4,3% de crecimiento del gasto público estimado para el próximo año, si bien es inferior a la tasa registrada en años anteriores, continúa siendo expansiva. Pero conlleva una tasa de incremento inferior en el caso de los recursos para inversión, creciendo sólo un 1,5%. Ello implica que por el lado de la inversión pública al menos, la demanda por mano de obra será similar a la que se ha tenido este año, lo cual no permite en este aspecto hablar de un presupuesto reactivador”.

Tras una crisis económica, el desarrollo y reactivación del sector privado es vital ¿Contempla el proyecto presupuestario estímulos para este sector?

“El presupuesto para el año 2010 considera una reversión de las rebajas tributarias realizadas a comienzos de año, adoptadas en su momento para estimular el desarrollo del sector privado. Ello implica que si bien se espera para el próximo año una mejora de la actividad económica, ésta se verá enfrentada a un mayor costo del capital de trabajo, se elimina la rebaja de un 15% del monto de los pagos provisionales mensuales PPM para las pequeñas y medianas empresas y en un 7% para las de mayor tamaño, así como también de un mayor costo del crédito, a consecuencia de la reposición del impuesto de timbres y estampillas. Por ello el presupuesto no contempla tampoco un impulso reactivador a partir de una rebaja tributaria”.



Tomás Flores Jaña,
Director de Estudios
Libertad y Desarrollo.

2010: RETIRO DE LOS ESTIMULOS FISCALES Y MONETARIOS

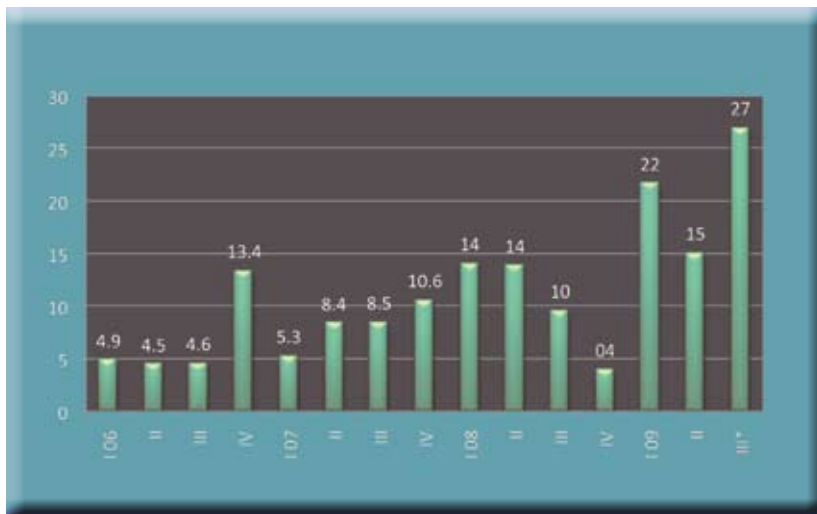
Dado el actual momento de creciente presión política, debido a los escenarios de la elección presidencial, creo que es poco probable que el gasto cumpla con el compromiso adoptado y veremos al gobierno central ejecutar el presupuesto más expansivo de las últimas décadas.

Tal como se esperaba, el Banco Central mantuvo la tasa de interés de política monetaria (TPM) en 0,5%, al mismo tiempo que señaló que lo seguirá haciendo durante un período prolongado. Esta decisión se apoya en que, a pesar de la alta inflación de septiembre (+1%), no hay un cambio en la mirada para los siguientes meses y de hecho la encuesta realizada por el instituto emisor muestra que la mayoría de los analistas espera que la inflación acumulada del 2009 sea de -0,6% lo que implica que la UF en enero del 2010 tendrá un menor valor que en enero del 2009. Esta nula presión de precios permite mantener la TPM en su nivel actual, que es históricamente bajo.

Lamentablemente, esta nula inflación no nos acompañará por mucho tiempo y probablemente el próximo año veremos que el aumento del costo de la vida se acercará a 2,5%, lo que obligará a comenzar a subir la TPM. El Consejo del Banco Central señaló ante el Congreso hace algunas semanas que ello ocurriría



Gráfico N° 1
Gasto Total de Gobierno Central Presupuestario
(Var.% real)



* Corresponde a la ejecución de los meses julio-agosto
Fuente: www.dipres.cl

en el segundo trimestre del 2010 y la encuesta de expectativas económicas señala que en septiembre del próximo año la TPM estará en 2,13%. Es decir, las tasas de interés a diferentes plazos comenzarán a subir, lo que incentivará a las personas a tomar créditos antes de que ello ocurra. De todas formas, aún faltan varios meses para que esto comience a ocurrir, pero paulatinamente veremos que se retiran los estímulos monetarios y fiscales.

En relación a los estímulos fiscales hay que recordar que el gasto público que durante este año crecerá más de 15%, lo hará en torno a 4% durante el 2010. En relación al gasto público, basta recordar que en el primer trimestre del presente año creció en 21,7%, mientras que en el segundo cuarto del año lo hizo

A pesar de todos los estímulos, la economía chilena tendrá una contracción en su producción de 1,5% durante el presente año, mientras que para el próximo el crecimiento podría bordear el 5%.

en 15,1%. En los meses de julio y septiembre, últimos reportados, la expansión fiscal alcanzó a 27%, con lo cual el acumulado de los primeros 8 meses del año alcanza a 20,3%, requiriéndose así que en los meses restantes la variación fuese inferior a 9% para cumplir con el compromiso de año completo de 15%. Dado el actual momento de creciente presión política, debido a los escenarios de la elección presidencial, creo que es poco probable que el gasto cumpla con el compromiso adoptado y veremos al gobierno central ejecutar el presupuesto más expansivo de las últimas décadas.

Al mismo tiempo, impuestos que se rebajaron transitoriamente, como el que se aplica a los créditos y los combustibles, volverán a su nivel anterior, por lo cual el impulso fiscal no sólo se retira por el brusco cambio de la expansión del gasto público, sino también por el alza de los impuestos.

A pesar de todos los estímulos, la economía chilena tendrá una contracción en su producción de 1,5% durante el presente año, mientras que para el próximo el crecimiento podría bordear el 5%. El desafío, es poder mantener ese alto crecimiento a pesar de que los estímulos se comienzan a retirar paulatinamente, en donde la recuperación de la economía internacional comienza a tomar un rol mucho más activo ●



Digno de aprobación sin modificaciones.
 Digno de aprobación con modificaciones menores
 Requiere mejoras sustanciales
 Debe ser reformulado íntegramente
 No debiera ser aprobado (idea de legislar objetable)



SUBSIDIO PARA EVITAR QUIEBRA DE EMPRESAS

Una moción parlamentaria de reforma constitucional, propone agregar un inciso final al artículo 19 N°21 de la Constitución, a fin de permitir la capitalización estatal de empresas en quiebra o en riesgo de quiebra y que sean relevantes para una zona o comuna del país. El procedimiento contemplado es la dictación de un decreto del Presidente de la República con la firma de todo el gabinete. Los fondos deben ser girados con cargo al 2% constitucional para invertir en esa empresa, debiendo enajenarse la participación fiscal una vez superadas las dificultades y necesariamente dentro de 10 años.

Desde un punto de vista formal el proyecto es objetable. Pretende excluir al Congreso de la decisión de autorizar al Estado cada vez que requiera realizar una actividad empresarial, en conformidad a lo señalado en la Constitución. En el fondo, el proyecto debilita el principio de no intervención del Estado en materia económica, y se funda en la creencia de que la gestión estatal podría ser más eficiente que la de los propietarios y ejecutivos de las empresas afectadas. Asimismo, el destinar recursos públicos para capitalizar empresas en crisis no asegura el retorno de la inversión, por lo que si lo que se pretende es proteger a los trabajadores, existen otros mecanismos menos costosos para el Fisco que mantener en funcionamiento una empresa deficitaria en base a subsidios públicos.



FINANCIAMIENTO DE LA DEFENSA NACIONAL

Actualmente la ley reservada del cobre entrega para equipamiento militar el 10% de las ventas brutas de Codelco. Un proyecto del Ejecutivo, propone derogar dicha ley y en su lugar financiar cada rama de las FFAA con cargo a la Ley de Presupuestos para períodos de 4 años. Asimismo, se propone crear un fondo para financiar los gastos de reposición de material militar adicional.

El sistema de financiamiento de las FFAA data de 1958, no existiendo hoy argumentos que justifiquen que este sector no esté incorporado en la Ley de Presupuestos como las demás organizaciones de la administración del Estado. Asimismo, bajo el sistema actual, una parte importante de sus recursos no se somete a la discusión en el Congreso, a diferencia de lo que ocurre con otras áreas consideradas claves como salud y educación. En ese sentido, el proyecto del Ejecutivo va en la dirección correcta al devolver al presupuesto general de la nación el financiamiento de las FFAA.

Reconociendo las características especiales de las FFAA, el proyecto contempla ciertos mecanismos que colaboren a efectuar una planificación de largo plazo en la materia. Se echa de menos sin embargo, la existencia de un período de transición que asegure una transferencia ordenada de las potestades que se vienen traspasando y permita generar capacidades de planificación y gestión en el Ministerio de Defensa y en el Poder Legislativo.



LEY DE PRESUPUESTO 2010

El gobierno presentó la ley de presupuestos para el 2010, la que no presenta mayores novedades respecto de los años anteriores. Los principales aumentos presupuestarios se presentan en Educación, Salud y Vivienda y se proyecta un aumento del gasto de un 4,3%, el que a juicio de los especialistas es levemente superior a lo esperado de acuerdo con los parámetros de la regla fiscal. Las principales observaciones al proyecto dicen relación con que la eliminación de todas las exenciones y rebajas de impuestos implementadas durante este año, podrían tener un impacto negativo en la reactivación económica.

Considerando que el presupuesto 2010 va a ser ejecutado por el próximo gobierno, el proyecto contempla una partida especial de libre disposición adicional a lo usual de US\$300 millones. Estando en año electoral, no hay muchas expectativas puestas en el debate de esta ley de presupuesto.





MERCADO DE CAPITALES III

El Gobierno presentó a discusión en el Congreso la anunciada tercera reforma del Mercado de Capitales (MKIII). El proyecto está estructurado sobre cuatro grandes ejes: otorgar mayores grados de liquidez y profundidad al mercado de capitales; asegurar el acceso al sistema financiero bancario y no bancario a un universo más amplio de agentes; introducir nuevos elementos de competencia en el mercado crediticio; y facilitar la integración financiera del mercado de capitales chilenos.

A pesar de los auspiciosos anuncios realizados por el Gobierno, el proyecto no ha sido bien acogido ya que algunas de sus medidas generarían efectos que precisamente van contra la idea de aumentar la competencia y la liquidez en el mercado. Dichos problemas se presentan principalmente en las reformas bancarias y tributarias que el proyecto plantea.

En relación a la competencia en el mercado de crédito y la protección a los consumidores, el proyecto propone el establecimiento de créditos universales, para asegurar que los consumidores puedan comparar las condiciones que se ofrecen en cada crédito, para lo cual los bancos deberán ofrecer al menos un producto básico con características estándar. En la misma línea, se proponen resguardos para asegurar la libre contratación de seguros asociados a los créditos.

Sin embargo, al imponer por ley la oferta de un crédito universal, no se está con-

siderando que las características de cada deudor son especiales, por lo que resulta difícil establecer un crédito único disponible para todos. Por el contrario, el estandarizar un crédito "desde", sólo colabora a que la tasa de interés se transforme en un subsidio cruzado desde los deudores más solventes a los más riesgosos. Respecto de los seguros, si bien es valorable que se proteja la libertad de contratación, no hay que olvidar que el asegurado es el banco, por lo que el seguro contratado debe siempre cumplir con los estándares que el mismo banco que otorga el crédito determine en torno a la condiciones de la póliza y la solvencia de la compañía aseguradora.

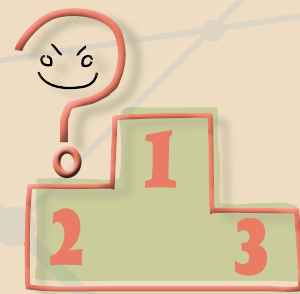
En materia tributaria, el proyecto propone modificaciones a la ley de la Renta para poner término a una práctica denominada dividend roll-over. Esa práctica supone que valores que están exentos del pago del impuesto a la renta por la ganancia de capital, son enajenados en un período anterior al pago de los dividendos con el exclusivo objeto de beneficiarse de la exención tributaria por el total del mayor valor, en circunstancias que parte de ese mayor valor correspondería a dividendos que de acuerdo a ley chilena no están exentos. El proyecto, para gravar esos "dividendos encubiertos" propone que en caso que se enajene una acción o cuota de un fondo respecto de la cual se hayan anunciado los dividendos a pagar, se grave por la parte del mayor valor co-

rrespondiente a los dividendos, tanto a quien enajena los valores, como a quien finalmente perciba el dividendo.

Sobre el particular, se puede señalar que la norma es equivocada por cuanto parte de un supuesto equivocado, ya que advierte una figura de elusión donde no la hay. De acuerdo a la ley de la renta chilena lo que se gravan son las rentas y no los RUT de los contribuyentes, en este sentido si un inversionista enajena acciones o cuotas de fondos de inversión que han ido incorporando en su precio ciertos dividendos, es irrelevante que la ganancia de capital obtenida no pague impuesto al momento de la venta (aún cuando parte de ese mayor valor corresponda a dividendos anunciados o esperados del respectivo valor), toda vez que quien efectivamente perciba los dividendos deberá tributar por ellos. La solución afecta la liquidez del mercado (nadie va a transar desde entre el momento en que se anuncian y se paguen efectivamente los dividendos) e impone la doble tributación de una renta yendo contra los principios establecidos en las reformas al mercado de capitales I y II.

El proyecto propone reformas a la ley sobre fondos de inversión, a la ley sobre Mercado de Valores, a la Ley de la Renta, a la Ley General de Bancos, entre muchas otras, y requiere de un estudio detallado y sin urgencias a fin de que la ley realmente contribuya a los objetivos declarados ●

LA PELEA POR EL SEGUNDO LUGAR



Falta un mes y medio para la elección presidencial y cada vez aparece como un evento más probable que el candidato de la Concertación, Eduardo Frei, ocupe el tercer lugar. Desde el oficialismo se realizaban, al cierre de esta edición, ingentes esfuerzos por apuntalar desde el Gobierno al candidato de la Concertación. La Ministra de Sernam, Laura Albornoz, abandonaba el gabinete para integrarse al comando de Frei. Lo que hace un par de meses se insinuó en estas páginas y para muchos pudo parecer aventurado, la posibilidad de que fuera Marco Enríquez quien obtuviera el segundo lugar en las preferencias, ha estado sucediendo en las encuestas.

Ese resultado sería ya un cambio mayor, que estaría marcando el fin de los alineamientos que han dominado la política chilena en los últimos 20 años. Utilizar la marca de la Concertación no sólo no basta para ganar, sino que puede llevar a obtener un tercer lugar. Este fenómeno tiene raíces profundas y está muy marcado por el abandono que la DC ha hecho de su papel de fuerza moderadora de la política chilena, ubicada en el centro y acogiendo a un gran electorado que se identifica con el humanismo cristiano. Por contraste, la izquierda autodenominada "progresista" ha ganado mucho terreno en los últimos años, imponiendo su agenda a los programas del Estado y logrando colocarla en los medios de comunicación. Estas tendencias han conseguido sacar del escenario a la democracia cristiana y Marco Enríquez-Ominami y su entorno, con un gran sentido de la oportunidad, han aprovechado esta coyuntura para levantar una alternativa de izquierda "progresista" que los vetustos andamiajes de la Concertación no fueron capaces de admitir.

Pero si se ha hablado profusamente de la existencia de dos almas al interior de la Concertación, es hora de ir mirando al interior de quienes apoyan a Marco Enríquez para examinar lo mismo. Levantar una alternativa de izquierda "progresista" parece ser el gran proyecto político de buena parte de quienes apoyan al diputado socialista. Pues bien, esto no se ha dicho con toda claridad, tanto, que en el equipo de Enríquez-Ominami

aparecen varios personajes completamente ajenos a ese proyecto. Y es que para su posicionamiento frente a la ciudadanía, en que el concepto de cambio es fundamental, ha sido muy necesario contar con una mirada más fresca, ajena a los alineamientos tradicionales de la política. La personalidad misma del candidato contribuye a darle credibilidad a este posicionamiento, que de alguna manera, camufla la identidad de las fuerzas que hay detrás de su candidatura. Ese es el problema que tendrá que enfrentar en caso que se dé una segunda vuelta entre Piñera y Enríquez-Ominami. Allí es donde se tendrán que revelar las verdaderas pertenencias y lealtades. Gran parte

del debate y las especulaciones acerca de la segunda vuelta han estado centradas en qué haría Marco Enríquez, dando por hecho que éste estaría enfrentado a la disyuntiva de apoyar a Frei o reiterar su independencia. Pues bien, la pregunta relevante ahora parece ser otra. ¿Qué hará Frei? No parece difícil adivinar que, aunque seguramente no lo dirá ahora, la actitud natural del candidato de la Concertación será apoyar a Marco Enríquez. Más allá de las odiosidades que se crearán en lo que resta de la campaña, parece inevitable pensar que la presión de los políticos de la Concertación se orientará en esa dirección, ante la perspectiva, fatal para muchos ellos, de quedarse completamente afuera del aparato del Estado.

Pero la pregunta que puede ser más relevante es: ¿Qué hará el electorado moderado que tradicionalmente se ha identificado con la Democracia Cristiana en una segunda vuelta entre Piñera y Enríquez-Ominami?

La oferta de Piñera parece más o menos clara; la del joven diputado socialista no está para nada clara. De hecho, es posible advertir, en varios temas, contradicciones entre sus partidarios e incluso entre lo que el candidato ha dicho antes y lo que dice ahora. ¿Hasta dónde estas contradicciones pueden entenderse como parte del carácter libertario del candidato y cuándo empiezan a transformarse en signos de confusión o de oportunismo? Es una pregunta que tendrá que ser contestada en la campaña ●

¿Qué hará el electorado moderado que tradicionalmente se ha identificado con la Democracia Cristiana en una segunda vuelta entre Piñera y Enríquez-Ominami?

CONSORCIO PRESENTA :



María de los Angeles Fernandez, Jorge Marshall, María Luisa Brahm y Cristián Larroulet



Rosanna Costa y Mario Waissbluth

PROPUESTAS PARA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Los integrantes del Consorcio para la Reforma del Estado - Libertad y Desarrollo, CEP, Cieplan, Centro de Políticas Públicas UC, Escuela de Gobierno UAI, Depto. de Ingeniería Industrial de la U. de Chile, Fundación Chile 21, Fundación Jaime Guzmán, Expansiva-Udp, Instituto Libertad, ProyectAmerica- dieron a conocer una serie de propuestas tendientes a transformar el Estado de Chile en uno de clase mundial al servicio de las personas.

Para ello, establecieron una agenda común de reformas ordenadas en torno a cinco ejes: Liderazgo integrador y eficaz del Presidente de la República; Ejecución efectiva de la estrategia, Profesionalización del Estado; Ciudadanos como protagonistas y fortalecimiento de la primera línea del Estado. Ver entrevistas en página 11 y siguientes.

visite nuestra página: www.lyd.org

DIRECTOR GENERAL DE AGUAS EN LyD



Rodrigo Weisner junto a Hernán Cheyre

Rodrigo Weisner, Director General de Aguas del Ministerio de Obras Públicas fue invitado a exponer en el Taller de Regulaciones, que preside el consejero de LyD, Hernán Cheyre, acerca de los alcances de la Reforma Constitucional en Materia de Aguas que se pretende llevar a cabo.

En la oportunidad se produjo un interesante debate entre expertos en la materia de diferentes organizaciones.



DIRECTOR EJECUTIVO EN SEMINARIO EN BUENOS AIRES

El Director Ejecutivo de Libertad y Desarrollo, Cristián Larroulet, participó en Buenos Aires en el seminario "Crear Prosperidad para Reducir la Pobreza en América Latina; Mayor Libertad, Menor Intervención; Una Visión Desde la Economía de Mercado", organizado por las fundaciones Friedrich Naumann, Atlas 1853, Fundación Libertad/Relial.

La temática que presentó hizo referencia al aumento de la pobreza y a la explicación de ésta analizando el accionar del Estado y del mercado como principales motores.



Jorge Desormeaux junto al Presidente del Consejo de LyD, Carlos Cáceres.

TALLER MACROECONÓMICO CON JORGE DESORMEAUX

Con el objetivo de presentar el último Informe de Política Monetaria (Ipom), el Consejero del Banco Central, Jorge Desormeaux fue el invitado al Taller Macroeconómico que preside Carlos Cáceres.

El experto dio a conocer las cifras del Banco Central y se refirió a la recuperación económica como algo inminente, aunque no en forma tan rápida como se desearía.

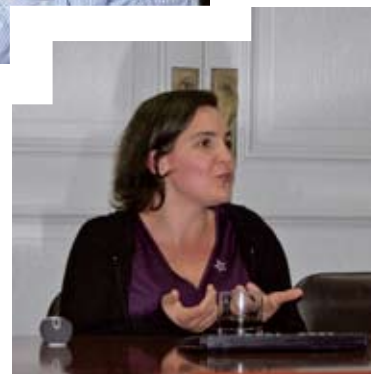
WEB 2.0 Y SOCIEDAD CIVIL EN CICLO DE POLITICAS PUBLICAS

El uso del mail, de Twitter, de Messenger y Facebook son sólo la punta del iceberg de un fenómeno creciente en el mundo y que ya ha llegado a nuestro país para instalarse. Así pudieron concluir los jóvenes asistentes a la séptima charla del Ciclo de Políticas Públicas de Libertad y Desarrollo 2009, "Comunicación Estratégica y Nuevas Tecnologías", dictada por María Inés Mendieta, Directora de Cuentas de Storm Chile y experta en Comunicación Estratégica.

Por otra parte, Ignacio Irrázaval, Director de Asuntos Públicos de la Universidad Católica de Chile, expuso acerca de los que significa una Organización de la Sociedad Civil, cuáles son sus objetivos, su razón de existir y su importancia.



Ignacio Irrázaval



María Inés Mendieta



El grupo de profesionales que participó en el ciclo completo de estos encuentros.

INVESTIGADORAS DE LyD PARTICIPAN EN “MESAS HURTADIANAS”

Las investigadoras de LyD, María de la Luz Domper y Rosita Camhi participaron en las Mesas Hurtadianas, que esta vez tuvieron como tema principal la Ética en la Empresa.

Entre las propuestas acordadas por un conjunto de 12 destacados profesionales, está el favorecer la educación y formación en la ética, como parte del desarrollo humano integral; promover políticas públicas que apunten a la ética y a los valores, promover diálogos inter-sectoriales y extra-sectoriales, entre otros.



Roberto Palumbo, Cristián Larroulet y Andrés Tagle.

ANÁLISIS ELECTORAL

Con las exposiciones de los expertos electorales, Roberto Palumbo de Renovación Nacional y Andrés Tagle de la Unión Demócrata Independiente se hizo un completo análisis del tema en el último taller político de LyD.

Ambos señalaron que en esta oportunidad la Alianza ha logrado obtener una plantilla parlamentaria bastante ordenada y cohesionada. Destacaron asimismo que la elección de diputados tendrá algunas sorpresas, especialmente en aquellos distritos donde compiten candidatos descolgados que van dentro de los nuevos pactos o como Independientes Fuera de Pacto. Ambos, concluyeron que la elección a la Cámara Alta, mantendrá un escenario muy parecido al actual.

DELEGACIÓN DE ZIMBABUE



Presidente del Consejo de LyD, Carlos Cáceres y Gwaze Fortune.

En el marco del programa “Rising Stars” del International Republican Institute, 9 dirigentes del Movimiento por el Cambio Democrático (MDC) de Zimbabwe -movimiento político de oposición al partido ZANU-PF de Roberto Mugabe- visitaron el país con el objetivo de recabar información y tener las herramientas para comprender los desafíos de un buen gobierno.

La delegación zimbabuense - liderada por el Director Ejecutivo del MDC, Toendepi Shonhe- tuvo como centro de operaciones a LyD, donde se reunieron con expertos de diferentes sectores.