



# Ley de Presupuestos 2012

## EN ESTA EDICIÓN

- El desafío de combatir la pobreza y el Ingreso Ético Familiar
- Estudio sobre las consecuencias de implementar el proyecto de ley que prohíbe el lucro en la educación
- Revisión de tres experiencias internacionales en materia de educación superior
- Los cuatro mitos del sistema binominal



5

9

17

<b>EDITORIAL</b> .....	4
<b>PRESUPUESTO 2012</b>	
Ley de Presupuestos 2012: La necesaria búsqueda del equilibrio .....	5
Presupuesto de educación 2012: Más recursos para ¿mayor calidad?.....	9
El gasto en personal del Estado en el proyecto de ley de presupuestos.....	12
<b>TEMAS PÚBLICOS</b> .....	13
Ingreso Ético Familiar: Para dejar de ser pobres	
<b>LA COLUMNA DE LUIS FELIPE LAGOS</b> .....	16
La situación económica actual	
<b>ESTUDIO</b> .....	17
7 consecuencias de terminar con el lucro en la educación	
<b>ANÁLISIS</b> .....	19
Lecciones a considerar de 3 sistemas universitarios extranjeros	
<b>TEMAS PÚBLICOS</b> .....	23
Mitos y evidencia del sistema binominal	
<b>CONGRESO</b> .....	26
<b>ACTIVIDADES</b> .....	28

## EDITORIAL

Estamos comenzando dos meses de intenso debate del Presupuesto de la Nación para el año 2012, el que copará las agendas parlamentarias, políticas y de los medios de comunicación. Este año se espera que la discusión sea complicada por una serie de factores entre los que se encuentran las negociaciones por las reformas de educación, el frágil escenario de la economía internacional y los intentos de ciertos sectores para imponer una reforma tributaria en paralelo. Por la relevancia que tomará este tema en las próximas semanas, hemos decidido dedicar la edición de octubre de la revista de Libertad y Desarrollo al Presupuesto 2012, incluyendo un análisis general.

En otros temas, no quisimos dejar de lado la discusión educacional que está lejos de perder fuerza. Un estudio que analiza los efectos que tendría terminar con el lucro en la educación, como pretende un proyecto que se está discutiendo por estos días en el Congreso, se incluye en estas páginas. También un repaso a tres sistemas universitarios extranjeros -Estados Unidos, Argentina y Australia- para sacar lecciones que sirvan para el caso chileno.

Dentro de la agenda de reformas políticas, incluimos una mirada crítica a los mitos que se han atribuido al sistema binominal para descartar lugares comunes y enfocar el debate sobre su modificación.

Además de las secciones habituales, el seguimiento de proyectos legislativos y las actividades de Libertad y Desarrollo, empezamos en esta edición con la columna del nuevo Director del Programa Económico y Social, Luis Felipe Lagos.



### DIRECTOR REVISTA

Luis Larraín A.

### EDITORA

Marily Lüders M.

### COMITE EDITORIAL

Denise Couyoumdjian B.  
Cristina Cortez C.  
Rodrigo Delaveau S.  
Hernán Felipe Errázuriz C.  
Luis Larraín A.  
Alicia Lecaros E.  
Marily Lüders M.  
Daniel Montalva A.  
Rafael Vicuña E.

### DISEÑO Y DIAGRAMACION

Marmota Diseño Integral  
[www.marmota.cl](http://www.marmota.cl)

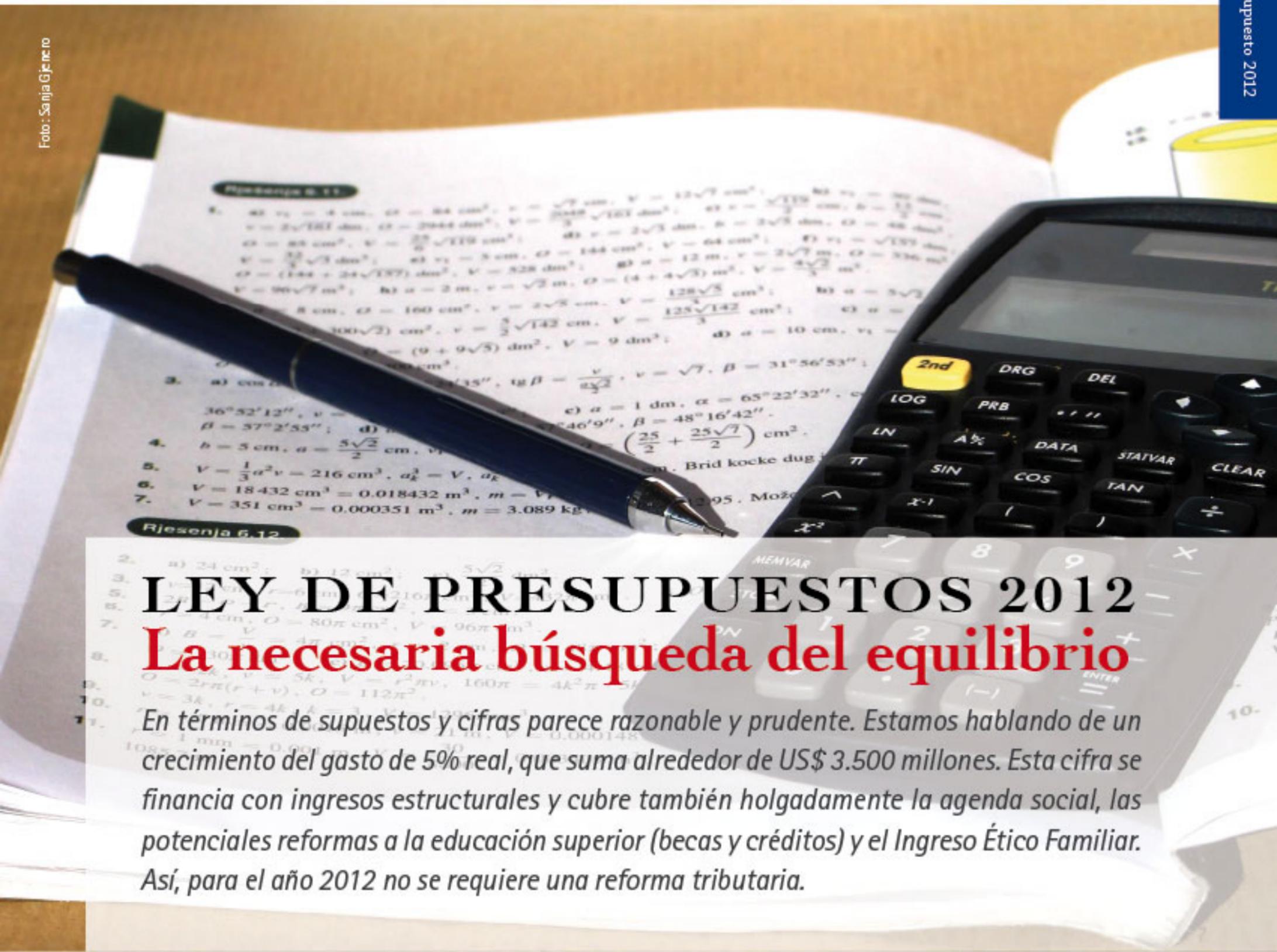
### FOTOGRAFIA

Marcela Cerda V.  
Claudio Gálvez J.  
Magdalena Lecaros E.  
Archivo LyD

### IMPRESION

Quebecor World Chile S.A.

Foto: Sanja Gjejević



# LEY DE PRESUPUESTOS 2012

## La necesaria búsqueda del equilibrio

*En términos de supuestos y cifras parece razonable y prudente. Estamos hablando de un crecimiento del gasto de 5% real, que suma alrededor de US\$ 3.500 millones. Esta cifra se financia con ingresos estructurales y cubre también holgadamente la agenda social, las potenciales reformas a la educación superior (becas y créditos) y el Ingreso Ético Familiar. Así, para el año 2012 no se requiere una reforma tributaria.*

**I**ngresó al Congreso un proyecto de ley clave que define en un grado significativo lo que serán en concreto las políticas públicas, no sólo durante el año en que rige la ley, sino también hacia adelante.

La situación se percibe particularmente compleja este año en la discusión del Presupuesto para el Gobierno, primero, por el incierto escenario internacional, segundo por la situación política interna, especialmente lo referido al conflicto estudiantil, y tercero, por el creciente debate en torno a una reforma tributaria. Analizando cada uno de estos aspectos

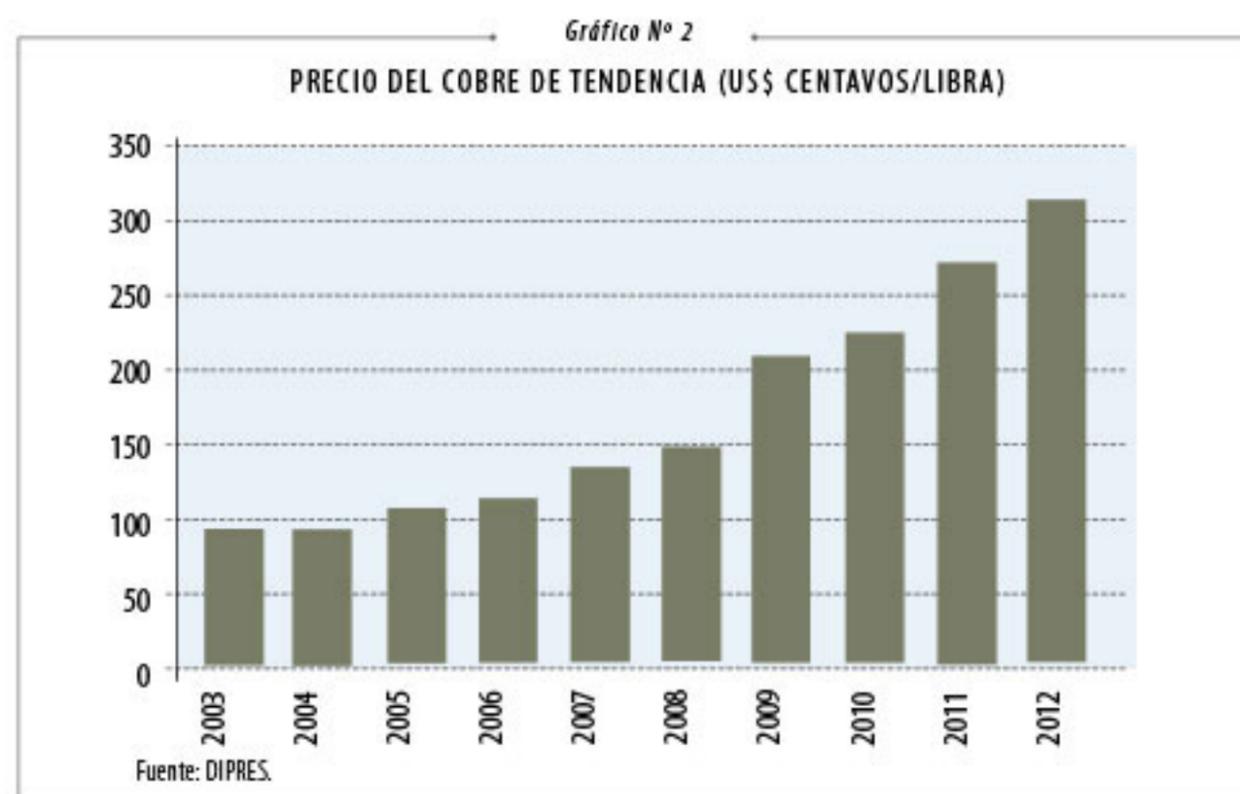
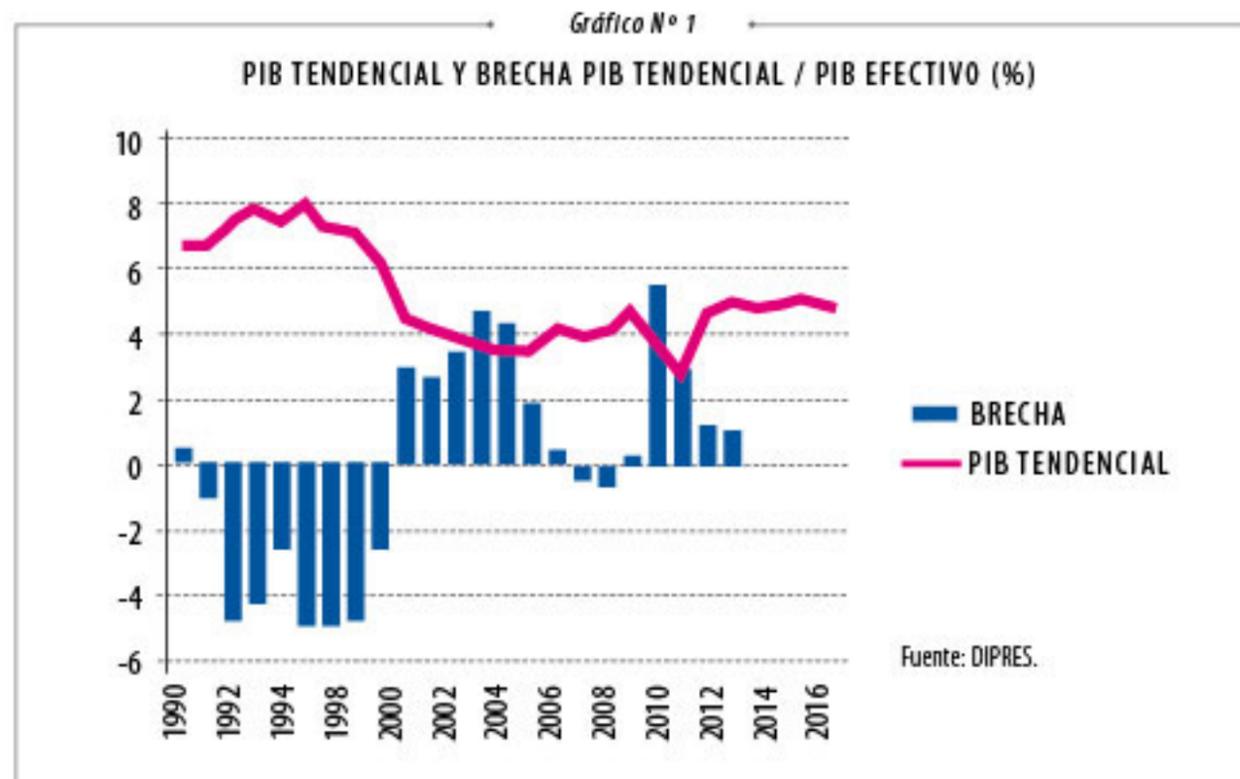
por separado, el complejo contexto internacional afecta la discusión en lo relativo a la posibilidad de una crisis, y entonces a la necesidad de implementar una política contra cíclica para compensar los efectos de esa posible crisis en la actividad interna. Por ahora este punto debería ser aislado de la discusión por dos razones; primero, porque la regla de política fiscal que se sigue en Chile es acíclica, ya que el gasto crece de acuerdo al PIB de tendencia y no de acuerdo al PIB efectivo. Si finalmente la crisis externa lleva a que el país crezca menos de un 4%, automáticamente la política fiscal estaría cumpliendo ese rol estabilizador

que se requiere. La segunda razón es que las recomendaciones de la Comisión Corbo en materia de política fiscal, que han sido en general aceptadas por la autoridad económica, incorporan la posibilidad de una mayor acción contra cíclica en caso de que sea necesario, pero como esto es aún una situación hipotética, no parece razonable que se incorpore en la discusión, que ya es bastante compleja.

Es importante que este mayor espacio contra cíclico que se adopte en caso de una crisis sea acotado, punto que también es mencionado en el informe final de la Comisión Corbo, que recomienda que no

supere un 0,5% del PIB. Se recomienda además en el informe que este espacio debería ser utilizado sólo en gastos transitorios o reducciones transitorias de impuestos, de tal forma de no afectar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo. Una buena alternativa son bonos de ayuda a los segmentos inferiores de ingresos y planes de empleo de emergencia. Sabemos que en 2009, año de la crisis internacional, el gasto público en Chile creció un 17% real, en parte importante en ítems irreversibles en la práctica, lo que llevó a quebrar la situación de equilibrio estructural, contemplándose ahora una convergencia hacia un déficit estructural de 1% del PIB en 2014. Además, es difícil cumplir criterios de eficiencia y de correcta asignación de recursos cuando se aumenta el gasto en esa magnitud. Por último, y no menos importante, debe tenerse en cuenta que en un contexto de flexibilidad cambiaria y cuenta de capitales abierta, la política fiscal pierde efectividad para atenuar fluctuaciones cíclicas de gasto privado por su impacto en el tipo de cambio, y es mucho más efectiva en este contexto la política monetaria, como ya se demostró en la crisis anterior. Esta vez, además, la política monetaria tiene más espacio para actuar contra cíclicamente, ya que la inflación se encuentra en torno a la meta, a diferencia de la situación de 2009. En definitiva, por muy grave que termine siendo la situación externa, no parece recomendable replicar una situación de gasto público como la de 2009.

La situación política interna enturbia el escenario de la discusión por dos vías; un Gobierno más débil es más permeable a presiones populistas y una oposición con el grado de división que tiene la Concertación actualmente lleva a que su único punto de encuentro sea el rechazo a las políticas del Gobierno. Para enfrentar este escenario es clave que la coalición oficialista se una en torno al proyecto del



Gobierno en un frente común.

Respecto al conflicto estudiantil, los aspectos de financiamiento de la educación superior en los que existe mayor consenso deberían ser incorporados en la Ley. Los montos involucrados (en torno a los US\$ 250 millones) pueden ser financiados sin problemas con recursos permanentes provenientes del crecimiento de tendencia y del mayor precio del cobre. La prioridad en recursos que se debería dar al presupuesto de Educación este año es razonable, debido a que forma parte de uno de los ejes del Gobierno. Parece realmente absurdo pensar que el presupuesto de

Educación sólo sea aprobado bajo la condición de que se acepten la totalidad de las demandas estudiantiles, ya que eso sería por parte de la oposición una renuncia total a su función legislativa.

Por último es muy importante que la discusión no se enturbie con las propuestas de modificaciones tributarias, pues éstas no son necesarias como fuente de financiamiento y porque sería establecer *a priori* un contexto político y legislativo sin salida en el corto plazo. La amplitud de propuestas en este ámbito es de tal magnitud, tanto dentro de la

Alianza como de la Concertación, que se ve absolutamente inviable la posibilidad de un acuerdo en los plazos que exige la aprobación de la Ley de Presupuestos. Es clave así que se logre mantener este aspecto fuera de la discusión para evitar una situación política que podría ser insostenible.

Entrando a aspectos más formales, las recomendaciones de los comités de expertos, tanto del PIB tendencial como del precio del cobre de largo plazo, estuvieron dentro de los rangos esperados. El PIB de tendencia crecería un 4,9% el próximo año, con una brecha respecto al PIB efectivo estimado de 1,1%.

Un punto de interés es que de acuerdo a

las estimaciones del Comité de Expertos, el Gobierno no estaría cumpliendo su meta de elevar el PIB de tendencia a un crecimiento en torno a 6%, lo que muestra la urgencia de acelerar el proceso de reformas de productividad. Un aumento del impuesto a las empresas afectaría en forma negativa al castigar la inversión y la generación de empleo. Parece importante entonces, ahora que la llamada "Agenda Social" está cubierta, que las políticas públicas del año entrante se centren en el llamado impulso competitivo.

En cuanto al precio del cobre de largo plazo, el Comité determinó un aumento bastante significativo de éste, de US\$ 2,59/libra a US\$ 3,02/libra, es decir, un 17%. En términos aproximados, dado

que los ingresos del cobre<sup>1</sup> representan cerca de un 20% de los ingresos fiscales totales, este sólo aumento de precio ya significa un aumento de gasto posible de 3,4%, lo que en monto significa cerca de US\$ 1.800 millones adicionales de gasto, sin considerar el efecto que proviene del aumento del PIB. Este monto corresponde a ingresos permanentes, que provienen del mayor precio del cobre de largo plazo. Es evidente entonces que no se requiere una reforma tributaria para el financiamiento de la agenda social, a pesar de que ésta ha terminado siendo más amplia que lo considerado en el programa de Gobierno. El Gobierno ha mencionado que el aumento de gasto en 2012 estaría en torno a los US\$ 3.500 millones<sup>2</sup>, que estarían entonces perfectamente financiados con

*Es muy importante que la discusión no se enturbie con las propuestas de modificaciones tributarias, pues éstas no son necesarias como fuente de financiamiento y porque sería establecer a priori un contexto político y legislativo sin salida en el corto plazo.*

Foto: Zuzanna Kilian



Foto: Swilen Miliev

*La discusión de la Ley de Presupuestos que se avecina se percibe particularmente compleja por el contexto nacional e internacional en que se realizará.*

ingresos de tendencia, y sería factible también continuar reduciendo el déficit estructural, de acuerdo a las metas anuales estipuladas.

Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que vuelve a quedar en evidencia uno de los problemas de fondo de la regla fiscal chilena, referida a que los aumentos del precio del cobre de largo plazo generan compromisos de gasto permanente, como de hecho ha ocurrido en las última década.

Puede verse en el Gráfico N° 2 que desde la implementación de la actual regla fiscal el precio del cobre de tendencia sólo ha subido, lo que desde el punto de vista político es un escenario ideal, ya que en forma automática se crean espacios de mayor gasto, que normalmente tiene el carácter de permanente.

Esa situación fue particularmente favorable en 2009 (el precio del cobre de tendencia aumentó un 45%) pero también ha sido positiva en los últimos dos años, aunque al menos en este último período se ha usado parte de esa holgura para reducir el déficit estructural que se originó en 2009. Sin embargo, en un contexto de largo plazo, es imposible pensar en un precio de tendencia que siempre suba. ¿Qué va a ocurrir cuando baje? ¿Qué gastos permanentes se van a reducir para mantener la sostenibilidad

fiscal? La respuesta es muy compleja y es finalmente un llamado a la prudencia en materia fiscal, ya que por mucho que el país tenga una regla que ha sido muy positivamente destacada en general por su prudencia, también tiene en esta materia una vulnerabilidad importante, considerando que algo más de un 20% de los ingresos fiscales dependen del precio del cobre en forma directa.

El escenario actual del precio del cobre ha generado en los últimos años una percepción de riqueza que puede ser errónea en el largo plazo, pero con la cual los últimos gobiernos han sido muy generosos en materia de políticas de bienestar. Es un camino peligroso, en el sentido de que esa riqueza no se basa finalmente en un desplazamiento al alza de nuestra función de producción (aumentos de capital, de trabajo y de productividad) siendo este el único camino viable para lograr mejorías permanentes en el bienestar de la sociedad. Este aspecto llama a no seguir profundizando esquemas de bienestar que en el futuro no sean financiados, como ocurre actualmente con varios países europeos.

#### CONCLUSIONES

La discusión de la Ley de Presupuestos que se avecina se percibe particularmente compleja por el contexto nacional e internacional en que se realizará. Lo que se ha dado a conocer hasta ahora en

términos de supuestos y cifras parece razonable y prudente. Estamos hablando de un crecimiento del gasto de 5% real, que suma alrededor de US\$ 3.000 millones. Esta cifra se financia sin problemas con ingresos estructurales, y de hecho sería factible continuar reduciendo el déficit que se generó en 2009, de acuerdo con las metas que se ha puesto el Gobierno. El monto cubre también holgadamente la agenda social, las potenciales reformas a la educación superior (becas y créditos) y el Ingreso Ético Familiar, y queda asimismo espacio para los otros aumentos de gastos que deben ser parte del presupuesto. Es por esa razón que para el año 2012 no se requiere una reforma tributaria. Dado que la discusión presupuestaria es de por sí muy compleja, es muy importante que se dejen fuera de ésta modificaciones tributarias, un eventual paquete fiscal en caso de una recesión o fuerte contracción de la actividad, y para qué decir de las exigencias de que se acepte la totalidad de la agenda estudiantil. Incorporar cualquiera de estos temas significaría en la práctica que no habría Ley de Presupuestos aprobada el 30 de noviembre, lo que sería un gran fracaso del Poder Legislativo. **LyD**

1 Se incluyen los provenientes de CODELCO, de la minería privada y el royalty.

2 Este número depende de la estimación del tipo de cambio que se utilice para 2011 y 2012.

# PRESUPUESTO DE EDUCACIÓN 2012: Más recursos para ¿mayor calidad?

Foto: Jaylopez's Hidden



*Como se ha ido demostrando a lo largo de los años, más presupuesto, al menos en educación escolar, no ha significado más calidad: en 6 años ha aumentado en 65% y los resultados en las pruebas de medición se han mantenido en niveles similares en este período. Para 2012 el presupuesto en educación contempla un alza de 7,2%, con un énfasis en seguir avanzando en las subvenciones escolares a los más necesitados y en educación superior.*

**E**n el contexto del fuerte debate que se vive en el país sobre el financiamiento de la educación superior y la existencia de escuelas con fines de lucro que reciben aportes del Estado, uno de los temas clave del debate del Presupuesto 2012 que comienza serán las asignaciones en materia de Educación. Los recursos para el Ministerio de Educación (MINEDUC) contemplan un aumento real de 7,2%. En términos de monto, el presupuesto en educación alcanza a \$ 5.500.000 millones (US\$ 11.500 millones<sup>1</sup>). La variación absoluta 2011-2012, equivale a \$ 369.000 millones de pesos (US\$ 738 millones) adicionales que se incorporan a dicho presupuesto.

El presente año, con el objeto de dar curso a las nuevas demandas estudiantiles, el Gobierno anunció la creación de un fondo de educación de US\$ 4.000 millones, que sería

distribuido en varios años. En el proyecto de ley de presupuestos para el año 2012, se ha incorporado un 10% de dicho fondo -un total de \$ 199.000 millones (US\$ 400 millones)- que se añaden como ingresos a diversas partidas con el fin de suplementar los recursos inicialmente contemplados en el presupuesto. Estos recursos se distribuyen como se muestra a continuación en el Cuadro N° 2 y serán asignados a distintos programas incluidos en dichas partidas.

Obedeciendo a la importancia que tiene una mejor calidad de educación para el desarrollo de nuestro país, los recursos destinados a educación se han ido incrementando a través del tiempo, lo que ha sido apoyado por diversos sectores de nuestra sociedad. Principalmente ello ha ocurrido a partir de las demandas estudiantiles de la llamada "revolución pingüina" del 2006 y las sucesivas reformas educativas que han

venido efectuándose. En términos absolutos, en los últimos seis años, el presupuesto de educación ha crecido en un 57% y se han inyectado \$ 2.000.000 millones (US\$ 4.000 millones). En el período 2011/2012 se agrega un aumento absoluto de \$ 356.402 millones (US\$ 739 millones).

Los mayores recursos han sido destinados a los innumerables programas que efectúa el Ministerio, pero principalmente a la partida subvenciones que es la más importante, ya que por esa vía se financian los colegios municipales y particulares subvencionados del país. Esta partida, en el período 2007-2012, crece en un 52% y entre las modificaciones más importantes que se han incorporado se encuentra la creación de la subvención preferencial destinada a apoyar con mayores recursos a los niños más vulnerables del país. En el mismo período, el presupuesto de educación superior crece en

de cobertura de educación terciaria y a las nuevas demandas de becas y créditos para estudiar en educación superior (Cuadros N° 3 y N° 4).

## PRINCIPALES PROGRAMAS DEL PRESUPUESTO 2012

El proyecto de presupuestos del MINEDUC contempla diversas partidas y muchas asignaciones presupuestarias que dan origen a los distintos programas. Éstas se pueden agrupar en ocho líneas programáticas cuya evolución entre el 2011 y el 2012 se muestra en el Cuadro N° 5.

Respecto a las distintas líneas programáticas que contempla este presupuesto, cabe resaltar ciertos aspectos más relevantes, referidos a la educación escolar y superior propiamente tal, vale decir: subvenciones, programas en escuelas y liceos, educación preescolar, educación superior y programas de asistencialidad escolar.

**1. Subvenciones:** Esta es la línea programática más importante del presupuesto del MINEDUC y representa para 2012, un 57,3% del presupuesto total del Ministerio, con un incremento real de 6,4% en el gasto total en subvenciones entre 2011 y 2012. Estos recursos constituyen la principal fuente de financiamiento de la operación de todos los establecimientos educacionales, municipales y particulares subvencionados, donde se presta el servicio educacional a cerca del 90% de los niños y jóvenes en edad escolar del país, además de la educación de adultos. En esta partida, cabe resaltar para el año 2012:

- \$ 253.192 millones destinados a la Subvención Escolar Preferencial destinada a la atención especial de los alumnos más vulnerables. De acuerdo a la ley vigente el año 2012 se incorpora el 8° año de educación y se considera el mayor gasto que significará el proyecto de ley recién

Cuadro N° 1 EVOLUCIÓN PRESUPUESTO MINEDUC 2011-2012				
Presupuesto MINEDUC	Ley 2011 Ajust.	Ley 2012	Variación %	Variac. Monto
Millones \$ 2012	5.130.488	5.499.308	7,2	368.820
Millones US\$	10.261,0	10.998,6	7,2	737,6

Fuente: Proyecto de presupuesto 2012, DIPRES.

Cuadro N° 2 FONDO DE EDUCACIÓN ASIGNACIONES 2012	
Ingresos 2012*	MM\$ 2012
Subsecretaría	3.180
Infraestruct Ed.	2.745
Mejoramiento Calidad ED.	517
Subvenciones Educativas	70.825
Educación Superior	85.298
Becas JUNAEB	7.315
CONICYT	20.996
JUNJI	8.632
<b>TOTAL MM\$</b>	<b>199.508</b>
<b>TOTAL MMUS\$</b>	<b>399</b>

Fuente: Proyecto de presupuesto 2012, DIPRES.

\*Los recursos se transfieren desde el tesoro público.

Cuadro N° 3 EVOLUCIÓN PRESUPUESTO MINEDUC 2011-2012					
Presupuesto MINEDUC	2007	2010	2011	2012	Var. 2012/2007
Subvenciones	\$ 2.071.910	\$ 2.763.225	\$ 2.959.798	\$ 3.148.500	52%
Educación Sup.	\$ 381.534	\$ 807.528	\$ 805.417	\$ 879.947	131%

Fuente: DIPRES. Cifras en Mill. \$ 2012, 2007-2010 presupuesto ejecutado. 2011 y 2012 leyes de presupuestos.

Cuadro N° 4 EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO MINEDUC 2007-2012			
	Mill. \$ 2012	Indice 2007=100	Monto adic. anual
2007	3.508.683	100	0
2008	4.009.013	114,3	500.330
2009	4.585.016	130,7	576.003
2010	5.047.142	143,8	462.126
2011	5.417.328	154,4	370.186
2012	5.499.000	156,7	81.672

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2012, DIPRES.

aprobado incrementa esta subvención en un 21% de su valor vigente.

- \$ 67.497 millones de Subvención por Concentración de todos los alumnos de pre kinder a 8° básico, de los establecimientos incorporados al régimen

de Subvención Escolar Preferencial.

- \$ 43.985 millones de apoyo a las municipalidades para financiar sus planes de mejoramiento de la gestión educativa.

- \$ 24.000 millones por incremento de la

**Cuadro N° 5**  
**EVOLUCIÓN LÍNEAS PROGRAMÁTICAS DEL MINEDUC<sup>2</sup>**

Presupuesto MINEDUC (Millones \$ 2012)	Ley 2011 (a)	Ley 2012 (b)	Variac. %	Variac. Monto (b)-(a)
<b>LÍNEAS PROGRAMÁTICAS</b>				
1. Subvención Educacional	2.959.798	3.148.500	6,4	188.702
2. Programas en Escuelas y Liceos	418.942	415.186	0,9	-3.756
3. Educación Preesc. (JUNJI+INTEGRA)	365.116	391.243	7,2	26.127
4. Educación Superior	602.039	708.197	17,6	106.158
5. Asistencialidad Escolar (JUNAEB)	364.410	377.869	3,7	13.358
6. Ciencia y Tecnología (CONICYT)	201.654	233.037	15,6	31.384
7. Bibliotecas y Museos	11.685	13.948	19,4	2.262
8. Cultura y Artes	52.206	51.343	-1,7	863

Fuente: Proyecto de presupuesto 2012, DIPRES.

subvención de escolaridad, dispuesta en el artículo 5° de la Ley N° 20.501, a contar de marzo de 2012.

Para financiar los planes de retiro voluntario de profesionales de la educación según Ley N° 20.501, que se estima que para el año 2012 alcanzará a 6.000 docentes del sector municipal.

**2. Programas en escuelas y liceos:** Estos recursos se destinan principalmente a infraestructura y equipamiento de establecimientos educacionales. Entre otros aspectos, contemplan recursos para 60 liceos de excelencia. En total, se asignan \$ 283.250 millones en inversión, para la reparación, la creación, el mejoramiento de infraestructura educacional y el equipamiento de los establecimientos subvencionados. Otras partidas importantes de esta línea programática incluyen recursos educativos:

- \$ 22.354 millones en informática educativa en escuelas y liceos, que incluye equipamiento, software, capacitación, conectividad y en el proceso pedagógico y de enseñanza y aprendizaje en el aula.

- \$ 24.650 millones para la compra y distribución del orden de 15.000.000

textos escolares destinados a los alumnos de pre kinder y kínder, educación básica y educación media.

- \$ 8.003 millones, destinados a la creación, actualización y ampliación de bibliotecas de educación básica y educación media.

- \$ 2.715 millones de apoyo al deporte y la recreación, para proyectos que promuevan la actividad física y el deporte escolar.

A lo anterior se suman \$ 10.549 millones para programas de mejoramiento de la educación en escuelas y liceos que se incorpora por primera vez el año 2012. Además, esta partida incluye recursos para perfeccionamiento docente (MM\$ 15.978), procesos de evaluación como el SIMCE y evaluación del desempeño docente y modernización de la supervisión técnico pedagógica que el MINEDUC ejercerá en los colegios para mejorar los aprendizajes de los alumnos.

**3. Educación preescolar:** El proyecto de ley de presupuestos 2012 considera incrementos en los recursos (\$ 26.127 millones) para infraestructura y equipamiento que permitirá ampliar la cobertura actual de los cupos de salas cunas y jardines de JUNJI e INTEGRA en 12.000 nuevos cupos.

**4.- Educación superior:** Es una de las líneas que más crece en el presupuesto 2012, ya que en un 17,6%, contemplando nuevos recursos por un monto de \$ 106.158 millones. Estos recursos serán destinados principalmente a un aumento en el número y monto de becas destinadas a los alumnos del 40% más pobre. En total se estima una cobertura cercana a los 200.000 alumnos. Además, contempla los recursos para el crédito solidario que se otorga a los estudiantes de las 25 universidades del Consejo de Rectores que presentan una comprobada necesidad socioeconómica. Para el próximo año se estima que habrá 145.000 beneficiarios. Se incluye, por otra parte, recursos para la rebaja en la tasa de interés del crédito con aval del Estado y para repactaciones de los deudores del Fondo Solidario de Crédito, conforme a los proyectos de ley que el Ejecutivo ha presentado al Congreso.

**5. Asistencialidad escolar:** Incluye \$ 377.869 millones para el año 2012, con un incremento de 3,7% con respecto a 2011. Estos recursos se destinan a los programas de alimentación escolar y a jardines JUNJI, salud, escolar y otros programas llevados a cabo por JUNAEB, tales como: tarjeta nacional del estudiante, beca indígena, bonificación de prácticas profesionales para estudiantes de enseñanza media técnico profesional, becas de apoyo y retención escolar y otros beneficios estudiantiles.

## CONCLUSIÓN

Los recursos asignados al presupuesto en educación para 2012 han aumentado, especialmente en las áreas de educación escolar y superior. Sin embargo, no debemos olvidar que no sólo es importante aumentar los recursos a educación, los que aún pueden resultar insuficientes atendiendo a las distintas demandas estudiantiles que se han planteado. **LyD**

<sup>1</sup> Supuesto de tipo de cambio 2012= \$500 por 1 US\$. Inflación 2011-2012 estimada: 2,9%

<sup>2</sup> Las líneas programáticas corresponden a recursos destinados a programas específicos que desarrolla el MINEDUC (principalmente transferencias corrientes y de capital) y no incluye gastos de operación como gastos en personal, bienes y servicios y otros, con excepción de JUNJI, cuya administración es centralizada.

# EL GASTO EN PERSONAL DEL ESTADO en el Proyecto de Ley de Presupuestos

Según una investigación de Libertad y Desarrollo, el alza promedio en los ministerios sociales es de 9,3% para el proyecto de ley de presupuestos que actualmente se discute, muy superior al incremento en los ministerios políticos y sectoriales. Esto iría en la línea de potenciar la acción social del Estado.

Un alza promedio de 9,3% plantea el proyecto de ley de presupuestos 2012 para el gasto en personal de los ministerios sociales (Educación, Trabajo, Vivienda y Mideplan), mientras que en las reparticiones políticas (Presidencia, Hacienda, Defensa, Interior, Congreso, Poder Judicial, Relaciones Exteriores, Justicia, Secretaría General de la Presidencia, Ministerio Público y Secretaría General de Gobierno) este incremento es de 3,6%.

En el caso de los ministerios sectoriales (Economía, Obras Públicas, Agricultura, Bienes Nacionales, Transporte, Minería y Energía) el gasto en personal tendría un incremento de 2,3%.

El hecho de que aumenten más los gastos en personal de los ministerios sociales va en la línea correcta de potenciar la acción social del Estado.

Más en detalle, los mayores cambios se observan en los ministerios de Interior (aumenta 885,2%) y Defensa (se reduce en 44%).

Otros ministerios que tienen importantes incrementos de su gasto en personal son Salud (10,5%), Secretaría General de la Presidencia (5,6%) y Educación (4,5%).

Por otra parte, los que menos aumentan son Poder Judicial (0,8%), Obras Públicas (1,3%) y Presidencia (1,7%).

Adicionalmente, se puede establecer una comparación con el aumento para este ítem del Presupuesto para las administraciones anteriores tomando las Leyes de Presupuesto aprobadas. En el período entre 2007 y 2010, el aumento fue de 8,1% en los ministerios sociales, de 6,8% en los políticos y de 9,2% en los sectoriales.

En tanto, entre 2002 y 2006 los incrementos fueron de 4,2% en las reparticiones sociales; 5,2%, en las políticas y 12,6%, en las sectoriales. **LyD**

LEY DE PRESUPUESTOS: GASTOS EN PERSONAL (tasas de crecimiento promedio real)				
	2002-2006	2007-2010	2011	2012
Presidencia de la República	5,4	10,0	4,1	1,7
Congreso Nacional	-42,4	5,6	5,0	1,5
Poder Judicial	13,6	9,8	3,0	0,8
Contraloría	7,7	7,1	4,8	6,0
Ministerio del Interior	12,4	10,0	8,1	885,2
Min.de Relaciones Exteriores	13,3	6,0	3,5	2,1
M.de Economía, F.y Turismo	8,1	13,9	-7,4	1,9
Ministerio de Hacienda	5,5	7,2	4,4	-4,3
Ministerio de Educación	4,5	10,9	5,2	4,5
Ministerio de Justicia	11,4	8,1	13,2	3,8
Ministerio de Defensa Nacional	2,3	6,5	7,8	-44,0
Ministerio de Obras Públicas	15,0	6,3	4,8	1,3
Ministerio de Agricultura	10,6	9,2	3,7	3,0
Min.de Bienes Nacionales	13,3	9,2	10,1	3,4
Ministerio del Trabajo	22,6	7,9	5,0	3,8
Ministerio de Salud	4,6	7,7	7,6	10,5
Min.de Vivienda y Urbanismo	5,4	7,1	6,7	2,1
M.de Transportes y Telecomunic.	26,4	12,8	12,1	2,7
M.Secretaría Gral.de Gobierno	5,0	5,9	2,5	3,2
M.de Planificación	-28,7	9,7	4,5	3,8
M.Secr.G.Presidencia de la Rep.	10,1	10,7	-71,2	5,6
Ministerio Público	30,8	3,8	3,9	3,1
Ministerios Sociales (1)	4,2	8,1	7,0	9,3
Ministerios Políticos (2)	5,2	6,8	6,7	3,6
Ministerios Sectoriales (3)	12,6	9,2	2,3	2,3

(1) Educación, Salud, Trabajo Vivienda y Mideplan.

(2) Presidencia, Congreso, Poder Judicial, RR.EE., Hacienda, Justicia, Defensa, SEGPRES, M. Público, Interior, SEGEGOB.

(3) Economía, OO.PP, Agricultura, BB.NN., Transporte, Minería, Energía.

*En el período entre 2007 y 2010 el aumento fue de 8,1% en los ministerios sociales, de 6,8% en los políticos y de 9,2% en los sectoriales. En tanto, entre 2002 y 2006 los incrementos fueron de 4,2% en las reparticiones sociales; 5,2%, en las políticas y 12,6%, en las sectoriales.*



# Ingreso Ético Familiar: PARA DEJAR DE SER POBRES

*El Ingreso Ético Familiar puede, potencialmente, terminar con la indigencia en un plazo breve. Una contribución importante de este programa es su diseño, que busca incentivar conductas que favorezcan la superación definitiva de la pobreza y no convertirse en un impuesto implícito al esfuerzo. Los bonos que entregaría este programa constituyen un incremento importante en los ingresos monetarios de las familias de menores recursos.*

**T**al como señalaron autoridades de Gobierno, el Ingreso Ético Familiar no pretende "regalar el pescado", sino más bien "enseñar a la gente a pescar". Con esta analogía se explica la forma en que este programa pretende dotar a las familias más pobres del país con recursos y herramientas que le permitan superar su condición de pobreza de forma permanente, sin necesidad de vivir dependiendo del asistencialismo.

Esta semana se firmó el proyecto de ley del Ingreso Ético Familiar (IEF). Se basa en dos

componentes: Seguridades y Oportunidades. El primero consiste en transferencias monetarias a las personas sólo por el hecho de vivir en situación de pobreza extrema y son incondicionales, es decir, no dependen del cumplimiento de compromisos. El segundo componente, de Oportunidades, en cambio, se basa en fomentar la construcción de habilidades para que las familias superen por sí mismas y de manera estable su situación de pobreza.

La mujer juega un rol clave en el programa IEF, pues será ella la que podrá cobrar estas



*En su primer año de vigencia, el programa Ingreso Ético Familiar llegará a 170 mil familias, las que recibirán estas transferencias por un período de 24 meses. Cada familia obtendrá un monto distinto de acuerdo al número de integrantes, de hijos y del cumplimiento o no de los deberes.*

transferencias y se premiará su inserción en el mercado laboral. Esto tiene su origen en la experiencia de las políticas sociales, que llegan realmente a las familias en mayor medida si los recursos son entregados a la mujer.

En su primer año de vigencia, el Programa Ingreso Ético Familiar llegará a 170 mil familias, las que recibirán estas transferencias por un período de 24 meses. Cada familia obtendrá un monto distinto de acuerdo al número de integrantes, de hijos, del cumplimiento o no de los deberes, y de si alcanzan los logros que se describen a continuación.

Así, las transferencias monetarias se dividen en tres pilares:

**Transferencias por dignidad:** Se otorgan a las familias por el sólo hecho de vivir en pobreza extrema, sin necesidad de cumplir con condiciones adicionales. Consiste en \$ 13.000 mensuales por familia y \$ 6.000 mensuales por persona.

**Transferencias por deberes:** Se entregarán a las familias que vivan en pobreza extrema, y que además cumplan con los siguientes deberes: llevar a sus hijos pequeños al consultorio (control niño

sano) y luego al colegio, alcanzando un porcentaje determinado de asistencia a clases (90% en Enseñanza Básica y 85% en Enseñanza Media). Consiste en \$ 8.000 mensuales por niño.

**Transferencias por logros:** Se otorgarán a las familias que alcancen ciertas metas que apuntan a superar su condición de pobreza. Para las familias pertenecientes al 30% de menores ingresos, cuyos hijos obtengan un buen desempeño en los estudios se transferirán \$ 50.000 al año si el alumno está en el 15% mejor de su generación, y \$ 30.000 si está entre el 15% y 30% superior. Si un adulto mayor de 25 años completa su educación media y termina el 4° Medio, se le entregará un bono de \$ 50.000 por una sola vez. Para enfatizar la importancia del trabajo como herramienta para superar la pobreza a través de la obtención de un ingreso estable, la mujer perteneciente al 30% más pobre del país que obtenga un trabajo estable y realice cotizaciones previsionales por primera vez en 24 meses, recibirá un bono equivalente al 15% de su sueldo mensual según una escala, el que en promedio ascenderá a \$ 25.000 mensuales. Del mismo modo, se premiará con \$ 90.000 a los miembros de la familia que encuentren un trabajo estable antes de que se cumplan

dos años desde que se suscribió el IEF y demuestren una permanencia mínima de 6 meses en su empleo.

#### OTROS BENEFICIOS

Las familias que quieran participar del Programa de Ingreso Ético Familiar deberán firmar un Plan de Acción Familiar y así podrán optar a la recepción de las transferencias recién descritas. También recibirán el ya existente subsidio de agua potable (\$ 9.900 mensual) y pasarán a formar parte de un sistema de habilitación social y laboral, consistente en apoyo a la familia en el desarrollo de habilidades, y en temas como salud, educación y el microcrédito.

#### ¿QUÉ SIGNIFICA EN LA PRÁCTICA?

Para graficar el aporte que significaría este programa, es ilustrativo tomar el caso de una familia de referencia compuesta por padre, madre y dos hijos que asisten a la escuela. Ésta recibiría, en principio, un bono de \$ 53.000, que se descomponen de la siguiente forma: \$ 13.000 base por familia, \$ 6.000 base por persona (total \$ 24.000), \$ 8.000 por cada hijo si cumplen los deberes de salud y asistencia al colegio (total \$ 16.000). Esta suma puede aumentar si además consiguen cumplir las metas referentes al desempeño escolar e inserción laboral.

Si bien para la clase media alta estas cifras podrían resultar bajas, en realidad consisten en incrementos muy relevantes para las personas en situación de pobreza. La Tabla N°1 muestra los ingresos per cápita promedio de las familias en condición de indigencia y de pobreza. Vemos que un aporte referencial de \$ 53.000 adicionales es una ayuda enorme, considerando las realidades que enfrentan.

Es importante destacar que la política busca ayudar a las familias, pero con el objetivo de que del ingreso total de las familias, una fracción cada vez mayor vaya siendo generada por la familia y no por las ayudas del Estado, reduciendo la dependencia y evitando perpetuar la vulnerabilidad.

#### LA IMPORTANCIA DE INCENTIVAR EL EMPLEO

Una crítica general a los programas de ayuda focalizados es que con éstos existe el peligro de desincentivar la generación de ingresos de manera autónoma, perpetuando su condición de vulnerabilidad. Esto porque en la medida que las familias generan más ingresos, el Estado les va entregando menos subsidios, creándose de esta forma, una tasa de impuesto a la renta implícito para los más pobres. Ya en los años 60 Milton Friedman argumentaba que los programas de ayuda en Estados Unidos implicaban un impuesto a la renta de 100% a sus beneficiarios. Es decir, que por cada dólar adicional que las personas generaban por su cuenta, el Estado les quitaba uno de subsidio, creando un fuerte desincentivo al trabajo. Estimaciones posteriores llegaron a cifras menores a las propuestas por Friedman, pero seguían siendo altas.

Minimizar los desincentivos al trabajo, y al esfuerzo en general, ha sido uno de los principales aspectos a abordar en el diseño de las políticas para aliviar la pobreza.

**Tabla N° 1**  
INGRESO MONETARIO PER CÁPITA PROMEDIO

Tipo Hogar	Ingreso (en \$ de 2011)	% Hogares
Familia Indigente	12.317	3,4%
Familia Pobre No Indigente	46.405	9,3%

Fuente: Elaboración propia con datos Encuesta CASEN 2009.

**Tabla N° 2**  
PERSONAS ENTRE 25 Y 60 AÑOS QUE TRABAJAN

Decil	Total	Hombres	Mujeres
I	31,5%	45,6%	21,7%
II	52,4%	77,6%	32,1%
III	58,6%	82,6%	38,7%
IV	64,8%	86,7%	46,3%
V	70,0%	89,4%	52,6%
VI	73,7%	90,2%	58,4%
VII	77,1%	91,2%	63,6%
VIII	79,3%	92,7%	66,2%
IX	83,2%	94,6%	71,9%
X	85,8%	95,9%	75,3%

Fuente: Elaboración propia con datos Encuesta CASEN 2009.

Para tener una idea de la importancia de la participación laboral en la situación de las familias de menores ingresos, la Tabla N° 2 muestra el porcentaje de personas entre 25 y 60 años que trabajan, por decil de ingresos. Vemos que hay una diferencia dramática en cuanto a la participación laboral, especialmente femenina, en los deciles de menores ingresos. Si bien la baja participación laboral en los deciles más bajos puede tener diversas explicaciones, incluso un importante problema de selección (una familia vulnerable con un integrante que pierde su trabajo es probable que caiga de decil), es muy relevante no crear desincentivos adicionales al trabajo. Por el contrario, es esperable que incentivando el

empleo de las personas menos calificadas, se logren importantes mejoras en cuanto a calidad de vida de las familias de menores ingresos e importantes avances en materia de desigualdad.

El Ingreso Ético Familiar puede, potencialmente, terminar con la indigencia en un plazo breve. Una contribución importante de este programa es su diseño, que busca incentivar conductas que favorezcan la superación definitiva de la pobreza y no convertirse en un impuesto implícito al esfuerzo. Los bonos que entregaría este programa constituyen un incremento importante en los ingresos monetarios de las familias de menores recursos. **LyD**



## La situación económica actual

**Luis Felipe Lagos M.**  
Director del Programa Económico y Social de LyD.

La información del IMACEC, de 4% y 4,6% en julio y agosto respectivamente, nos indica que la economía ha entrado en un proceso de desaceleración. Éste tendría sus causas en el natural retiro del estímulo monetario que fue necesario durante la recesión mundial de 2008-2009 y en el menor dinamismo de la economía mundial, junto a la enorme incertidumbre de la situación fiscal de Europa.

A comienzos de año se evidenciaba un proceso de recuperación heterogéneo con fuerte crecimiento en las economías emergentes de Asia y América Latina, pero débil y con altibajos en Europa y Estados Unidos. Esta falta de dinamismo se atribuía a los efectos del terremoto en Japón y al alza en el precio del petróleo, ambos de carácter transitorio. Hoy, en EE.UU. hay un desempleo que se mantiene alto y una inversión baja, lo que sugiere que no se trata sólo de un problema de demanda agregada débil, sino que también estructural, lo que se asocia al problema fiscal. Asimismo, en la Zona Euro la insolvencia fiscal de algunos países podría terminar en una suave recesión. El dinamismo de las economías emergentes como China e India y de Latinoamérica llevarían al crecimiento mundial a cifras del orden de 3,5% y 3,0% en 2011 y 2012 respectivamente.

Acorde con esta nueva realidad, el Banco Central en su IPOM de septiembre redujo la proyección de crecimiento para 2012 a un rango de 4,25%-5,25%. Esta cifra parece razonable y significaría, de verificarse una cifra en torno a 4,9%, un retorno a la normalidad.

El BC estima que hacia 2012 el crecimiento de la demanda interna convergería al del PIB. El rápido crecimiento del consumo de los últimos meses se explica por las favorables condiciones financieras, gran dinamismo del empleo y por el fuerte ritmo de crecimiento de los salarios nominales sobre 6%. De persistir estas

condiciones, el consumo podría mantener un dinamismo mayor al anticipado. En efecto, los indicadores de consumo dan cuenta de una desaceleración menos intensa que la proyectada. Un mayor crecimiento del gasto interno respecto del PIB se reflejaría en un déficit en la cuenta corriente mayor al 2% estimado con un precio del cobre de US\$ 3,70 para 2012. Esto es particularmente importante en un escenario externo turbulento.

El menor crecimiento de las economías avanzadas afectará a la economía chilena. En cuanto al precio de las materias primas, el efecto sobre el precio del cobre sería menor en la medida en que la economía China no experimente una desaceleración significativa. Este es el escenario que contempla el IPOM al proyectar un precio promedio del cobre de US\$ 3,70 para el próximo año. En el plano financiero, la caída en el precio de acciones y mayor volatilidad reducen la confianza, postergando proyectos de inversión y consumo de bienes durables. A su vez, esto reduciría la creación de empleos. Con todo, el efecto riqueza asociado a la caída en el precio de las acciones sería menor que el que se documenta para economías como EE.UU.

Sin duda, el principal riesgo se origina en la delicada situación fiscal y financiera de la Zona Euro. No es posible descartar que un *default* de la deuda griega genere un efecto contagio que termine en una crisis financiera de grandes proporciones.

En un escenario externo negativo, el Banco Central debería interrumpir la compra de dólares y estar dispuesto a prestar parte de sus reservas si la economía experimentara alguna contracción en la liquidez en dólares. Por otra parte, manteniendo la inflación anclada, debería estar preparado para reducir la Tasa de Política Monetaria. **LyD**



# 7 consecuencias de terminar con el lucro en la educación

*Libertad y Desarrollo analizó las implicancias que tendría la aplicación del proyecto de ley que busca poner fin al lucro en la educación.*

## 1. Se elimina la libertad: familias obligadas a optar por educación estatal o religiosa

Al eliminar la existencia de colegios subvencionados con fines de lucro se afecta significativamente la diversidad del sistema. Las familias que no puedan acceder a los colegios particulares (hoy el 94% de los estudiantes) tendrán que optar por educación municipal o por colegios subvencionados sin fines de lucro, de los cuales 4 de cada 5 tiene un proyecto educativo religioso<sup>1</sup>. Esto contrasta con los establecimientos subvencionados con fines de lucro, los cuales en su mayoría son independientes, con vínculos directos con la comunidad, laicos y con diversos proyectos educativos.

## 2. Alrededor de 1.250.000 alumnos y sus familias en completa incertidumbre

Hoy existen alrededor de 1.250.000 alumnos que asisten a más de 4.000 establecimientos particulares subvencionados constituidos como sociedades con fines de lucro. Estos alumnos perderían su subvención, la que alcanza casi \$ 50.000 mensuales, pudiendo

ser mayor dependiendo si acceden la subvención preferencial.

La mitad de estos colegios no cobra matrícula a sus alumnos, por lo que necesariamente deberán cerrar o bien traspasar el valor de la subvención, que ahora el Estado no les cubrirá, a las familias, quienes probablemente no están en condiciones de financiarla. La otra mitad cobra en promedio \$ 16.000 por alumno por concepto de financiamiento compartido, lo que para un establecimiento promedio implicaría que en caso de eliminarse el aporte de la subvención, el establecimiento pasaría de obtener excedentes de \$ 2 millones mensuales, a tener pérdidas por \$ 20 millones mensuales, dando cuenta de la inviabilidad de que estos establecimientos sobrevivan sin la subvención.

## 3. Transantiago educacional

En agosto de este año se firmó la Ley de Aseguramiento de la Calidad y durante el próximo año comenzará a operar la Agencia de Calidad, la que calificará a los distintos establecimientos educacionales con el fin de distinguir a los buenos y cerrar a los que

reiteradamente tengan malos resultados. También se comprometió un aumento de la Subvención Escolar Preferencial, que permite aumentar los recursos especialmente para los alumnos más vulnerables. Estas son medidas que apuntan directamente a solucionar problemas con que se enfrenta nuestro sistema educativo, y sus resultados se verán con el paso del tiempo. Si a esto se le pretenden añadir cambios sustanciales, como eliminar por un lado la subvención a colegios con fines de lucro, y por otro lado desmunicipalizar la otra parte de la educación pública, entonces se tendrá un cambio estructural para la gran mayoría de los estudiantes chilenos en un breve lapso de tiempo, sin experiencias previas ni pilotos, tal como se intentó con el modelo de transporte público en Santiago.

## 4. Miles de alumnos, incluso pagando más, obtendrán una educación de peor calidad

Si los padres de hijos en establecimientos subvencionados con fines de lucro deciden enviar a sus hijos a establecimientos municipales habrá 600 mil alumnos

*Si los padres de hijos en establecimientos subvencionados con fines de lucro deciden enviar a sus hijos a establecimientos municipales habrá 600 mil alumnos que emigrarán de establecimientos con puntajes SIMCE superiores al puntaje promedio de los municipales.*

que emigrarán de establecimientos con puntajes SIMCE<sup>2</sup> superiores al puntaje promedio de los municipales.

Suponiendo que los padres pueden enviar a sus hijos a establecimientos subvencionados sin fines de lucro (quienes en promedio cobran más en la matrícula a sus alumnos), hay casi 280 mil alumnos que partirán de establecimientos con puntaje SIMCE superior al promedio de los establecimientos subvencionados sin fines de lucro a los que podrían ir.

Incluso si los padres iniciaran un esfuerzo mayor y los enviaran a establecimientos particulares pagados, habría 25 mil alumnos que partirían de establecimientos con puntajes SIMCE superiores al promedio de los puntajes de los establecimientos particulares pagados.

En este sentido sería interesante saber qué se le va a ofrecer, por ejemplo, a los 1.400 alumnos de la Escuela Básica Francisco Ramírez de San Ramón, que tiene tanto en lenguaje como en matemáticas 336 puntos de SIMCE superior incluso al promedio de los particulares pagados (305 y 301 puntos respectivamente). O a los 1.800 alumnos del Colegio Santa María de Maipú, que obtuvieron 305 y 287 puntos en

lenguaje y matemáticas respectivamente.

### **5. 60.000 alumnos de educación superior perderían sus becas<sup>3</sup>**

Hoy existen 49 Centros de Formación Técnica (CFT) y 32 Institutos Profesionales (IP) que están constituidos como sociedades anónimas, los cuales albergan a casi 200 mil alumnos. Con el proyecto se establece que estas sociedades dejarían de recibir aportes tanto directos como indirectos del Estado. Incluso más dramático es el caso de los 60 mil alumnos que asisten a estas instituciones y que reciben becas por parte del Estado, quienes las perderían. Muchos de ellos reciben la Beca Nuevo Milenio, la cual actualmente les entrega \$ 500.000 anuales.

### **6. Golpe a la Innovación**

Diversos rankings<sup>4</sup> muestran que la vinculación en Chile entre la empresa privada y las universidades es baja, lo que a su vez se traduce en una baja tasa de innovación<sup>5</sup>. Una importante forma que tienen las universidades para generar investigación vinculada con el medio es a través de centros de investigación. Un ejemplo es el DICTUC de la Universidad Católica, que está constituido como Sociedad Anónima Cerrada en que la PUC es dueña del 99% de las acciones. Con el DICTUC, la universidad acelera el proceso

de transferencia de conocimientos y tecnologías a través de la participación en diversas empresas derivadas de proyectos de innovación y emprendimiento, ya sea de profesores o derivados de servicios<sup>6</sup>. De esta forma, durante 2010 el DICTUC tuvo ingresos por casi \$ 25.000 millones, suscribió 341 contratos de asesoría capacitación y servicios, y cuenta con una dotación de más de 500 personas. El caso del DICTUC es sólo uno de numerosos centros de investigación e innovación que existen en las distintas universidades, sean estas estatales o privadas. Con el proyecto se prohíben iniciativas como el DICTUC u otros centros de innovación, al prohibirse los vínculos con sociedades relacionadas societariamente.

### **7. Golpe a la Inversión**

El proyecto limitaría de forma sustancial la capacidad que tienen las instituciones de educación superior para realizar inversión en infraestructura, ya que para construir laboratorios y salas de clases las universidades lo hacían a través de sociedades comerciales dado que en caso contrario no obtenían financiamiento por parte de los bancos. Así fue como las universidades privadas en los últimos 10 años invirtieron algo así como US\$ 9 mil millones en infraestructura. **LyD**

<sup>1</sup> Fuente: Presentación G. Elacqua a Comisión de Educación del Senado 18 de Agosto de 2011.

<sup>2</sup> Puntajes para 4to básico 2010.

<sup>3</sup> Números son para el 2010 y se obtienen de la CNED (Comisión Nacional de Educación). Para estimar las instituciones con fines de lucro se asumió que las sociedades constituidas como Fundaciones, Corporaciones de derecho privado o público y las Sociedades en comanditas por acciones eran sin fines de lucro, mientras que las sociedades anónimas y anónimas de responsabilidad limitada se les consideró como con fines de lucro.

<sup>4</sup> En el ranking WEF de competitividad Chile aparece en el lugar 31 a nivel mundial mientras que en lo que respecta a la colaboración entre privados y universidades en I+D aparece en el lugar número 44.

<sup>5</sup> Al 2008 Chile patentaba 0,36 patentes triádicas por millón de habitantes, muy por debajo del mundo donde la tasa es de 7,48 y aún más por debajo de la OECD donde el promedio es de 40.

<sup>6</sup> En promedio, el DICTUC cuenta con un 22% de participación en estas instituciones.

# LECCIONES DE 3 SISTEMAS de Educación Superior Extranjeros

Fotos: Sanja Gjenero

*A raíz del debate en torno a las características que debiera tener el sistema de educación superior en nuestro país, quisimos analizar los ejemplos en la materia en Argentina, Australia y Estados Unidos. De esta revisión se desprenden importantes conclusiones.*

## ARGENTINA: ACCESO IRRESTRICTO Y GRATUIDAD HA GENERADO UN ESCENARIO CON POCOS GRADUADOS Y MUCHOS DESERTORES

El sistema de educación superior argentino está conformado por instituciones de educación universitaria y no universitaria. Los primeros ofrecen carreras que otorgan títulos de grado (licenciaturas, ingenierías, etc.) y postgrado (especializaciones, maestrías y doctorados), mientras que los segundos sólo ofrecen carreras cortas llamadas tecnicaturas (2 a 4 años de duración formal), consistentes en títulos de pregrado.

Dentro de cada categoría existen instituciones públicas y privadas. Las instituciones estatales son financiadas con fondos públicos y la mayoría no cobra arancel a sus estudiantes. Sí perciben una pequeña fracción de recursos propios a

partir de consultorías y servicios prestados a empresas. Las instituciones privadas, en tanto, no reciben subvención del Estado, por lo que se financian cobrando aranceles. El presupuesto destinado a las universidades estatales llegó en 2009 a un 0,86% del PIB, lo que según la OCDE equivale a un gasto medio por alumno de aproximadamente US\$ 4.411 (para el año 2008). Si se agrega el aporte de las instituciones privadas, que es de 0,2% del PIB, el gasto total en educación superior en Argentina llega al 1,2% del PIB. Estos valores están muy por debajo del promedio de la OCDE y también son inferiores al sistema chileno.

En cuanto al mecanismo de acceso a la educación superior, éste es irrestricto, es decir, el único requisito es completar los ciclos previos y no existe una prueba de admisión. Hay universidades privadas más selectivas que utilizan cursos o exámenes

de ingreso, otras que ofrecen cursos de ambientación no selectivos, y también algunas que posibilitan el acceso directo.

Si bien en ambos sectores ha crecido el número de egresados, aún se mantiene muy por debajo del número de nuevos inscritos al año, lo que sumado al hecho de que las matrículas totales han crecido lentamente, evidencia un número importante de desertores. Se calcula que éstos llegarían al orden de las 200 mil personas anuales en instituciones públicas y a 50 mil en instituciones privadas.

Quienes defienden el acceso irrestricto a la educación superior lo fundamentan en principios de equidad, pues sostienen que de esta forma se facilita la incorporación de jóvenes provenientes de una enseñanza secundaria de menor calidad. Sin embargo, el hecho de entrar a la universidad no

**TABLA N° 1**  
EVOLUCIÓN NÚMERO DE ESTUDIANTES TOTALES, NUEVOS INSCRITOS Y EGRESADOS DE PREGRADO Y GRADO, POR SECTOR.

Año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Estatal</b>											
Estudiantes	1,056,650	1,138,503	1,209,328	1,257,707	1,273,832	1,299,564	1,295,989	1,306,548	1,270,295	1,283,482	1,312,549
Nuevos Inscritos	280,622	290,587	291,241	305,614	302,226	299,008	283,866	272,617	272,608	271,428	290,137
Egresados	39,670	47,048	48,764	56,551	59,758	63,499	64,215	62,636	62,388	65,581	69,452
<b>Privado</b>											
Estudiantes	183,886	201,237	203,671	204,612	215,411	237,089	257,711	279,972	298,770	317,040	337,601
Nuevos Inscritos	58,237	62,018	56,450	53,652	63,666	73,484	77,782	86,146	90,082	93,799	97,466
Egresados	15,287	16,211	16,340	18,409	18,671	20,391	22,664	22,149	24,140	29,328	28,677

Fuente: Ministerio de Educación de Argentina.

implica una compensación de estos déficits y el resultado es una alta tasa de fracasos. La Tabla N° 2 muestra la composición etaria de los estudiantes, lo que evidencia la demora en terminar las carreras, o bien la baja proporción de estudiantes recién salidos de educación secundaria que asisten a educación superior.

Como conclusión, el sistema de educación superior argentino nos muestra que la gratuidad de la educación, sumada al acceso ilimitado, ha provocado una baja eficiencia (pocos graduados y muchos desertores). La aparente gratuidad da a los estudiantes la falsa señal de que estudiar en la universidad no tiene ningún costo, lo que es falso, pues se requiere esfuerzo y una adecuada preparación, que al no ser internalizados, terminan con altas tasas de deserción o bien el alargamiento de las carreras.

#### AUSTRALIA: GRATUIDAD SE REEMPLAZÓ POR UN COMPLETO SISTEMA DE BECAS Y CRÉDITOS

En 1989 Australia desechó la gratuidad en la educación superior, introducida en 1974, ya que no cambió el perfil socioeconómico de los alumnos ni sirvió para aumentar la participación. Era un gasto muy regresivo.

En 1989 se introdujo un sistema de créditos subsidiados auspiciado por el

**TABLA N° 2**  
ESTUDIANTES DE PREGRADO Y GRADO, POR GRUPO ETARIO Y SECTOR (2009)

Grupo Etario	<19 años	20-24 años	25-29 años	>30 años
Estatal	13.1%	40.6%	23.7%	22.6%
Privado	13.4%	42.5%	23.6%	20.5%

\* % Sobre el total de estudiantes de los que se tiene información.

Fuente: Ministerio de Educación de Argentina.

Estado que se denominó HECS (Higher Education Contributions Scheme). Según este esquema, todos los alumnos pagan una cuota pareja y el Estado financia el resto del arancel en forma de un crédito sin intereses. Al terminar los estudios, los alumnos deben devolver el crédito mediante pagos obligatorios, contingentes al ingreso, a través del Servicio de Impuestos Internos de Australia. Las universidades también tienen la opción de abrir vacantes a alumnos que paguen el arancel completo, sin la ayuda del Estado.

En 2005 se introdujeron algunos ajustes al sistema, manteniendo su estructura conceptual. La reforma integral al sistema de financiamiento de la educación superior en Australia se materializó en la Higher Education Support Act (HESA) 2003. Los créditos HECS pasaron a denominarse HELP (Higher Education Loan Programme). Se desregularon los aranceles universitarios, dejando mayor autonomía

a las universidades para su fijación, pero fijando límites máximos a estos.

El Estado fija sus contribuciones por grupos de carreras, según la prioridad que estas tengan para el país.

Los límites máximos que pueden cobrar las universidades según el tipo de carrera dependen de las ganancias esperadas por carrera y no del costo de éstas. Los grupos de carreras que determinan la contribución de los estudiantes no coinciden necesariamente con los que determinan los aportes del Estado.

Existen tres tipos de programas HELP. El más importante es el HECS-HELP principalmente para financiar estudios de pregrado, dirigido a ciudadanos de Australia y Nueva Zelanda, y a residentes permanentes de Australia. Las universidades distribuyen los cupos disponibles para esta modalidad según los antecedentes de los postulantes. Un alumno elegible para este programa puede

optar por financiar la carrera por su cuenta, sin el crédito del Estado, en cuyo caso recibe un descuento del 20% de la matrícula. Los alumnos no elegibles que pagan en forma privada la matrícula no reciben este descuento. El crédito no tiene intereses, pero es reajustado según la inflación. Los montos cobrados son contingentes al ingreso y existen incentivos para pagar anticipadamente en forma voluntaria. Este incentivo consiste en un descuento de 10% del monto pagado anticipadamente.

Para los alumnos no elegibles para la ayuda anterior, así como para la mayoría de los alumnos de post-grado, existe el programa FEE-HELP que entrega créditos con topes según el tipo de estudio y, a diferencia del anterior, sí cobra intereses, equivalentes al 20% real del total prestado. Los valores son reajustados por inflación.

Por último, se encuentran los créditos OS-HELP para estudiantes australianos de pregrado que deseen hacer algunos cursos, pero no todos, en el extranjero. Estos también tienen un cargo de 20% sobre el total prestado.

De acuerdo al informe Education at a Glance 2011, Australia es el país de la OCDE con la sexta mayor participación

del gasto privado en el financiamiento de la educación terciaria, después de Chile, Corea, Japón, Reino Unido y Estado Unidos.

La experiencia australiana entrega importantes lecciones que se deberían tomar en cuenta en Chile. Australia descartó la gratuidad por ser costosa, regresiva e innecesaria. Implementaron, en cambio, un sistema de créditos que ha funcionado por varios años en forma exitosa. El financiamiento de las universidades en Australia tiene un importante componente privado, que no sólo proviene de los aranceles que pagan las familias, sino también de otros servicios que ofrecen las universidades y les reportan ingresos. El Estado no fija los aranceles que se deben cobrar, como se ha planteado en Chile. Es bien sabido que las fijaciones de precios nunca se van a hacer correctamente. En su lugar, Australia fija aranceles máximos que se pueden cobrar a los alumnos y éstos financian una parte mientras estudian y otra mediante un crédito.

#### ESTADOS UNIDOS: IMPORTANTES INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA APOYAR FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN TERCIARIA Y PARA LAS DONACIONES A LAS UNIVERSIDADES

Al igual que en Chile, en Estados Unidos

la educación posee tres niveles. Es en su mayoría pública, con inversión gubernamental -federal, estatal y local-. Respecto de la educación terciaria, ésta subdivide a los alumnos en tres niveles:

- i. **Undergraduate o de licenciatura:** Se trata de un estudiante matriculado en un programa de entre cuatro o cinco años.
- ii. **Graduate:** Aquél que posee un título de licenciatura o superior, y está tomando cursos en el nivel sobre bachillerato.
- iii. **Postgraduate:** Aquél alumno que se encuentra cursando un master o doctorado.

A pesar de que la educación superior siempre ha sido dividida entre pública y privada sin fines de lucro, en los últimos años han aparecido instituciones privadas con fines de lucro, lo que ha creado nuevas oportunidades para los estudiantes que buscan una educación superior, y también ha servido para tener conocimiento acabado de cómo los estudiantes financian su educación. Al respecto podemos señalar que el mayor incremento ha sucedido entre los años 2000 y 2009, ya que en esta década, la matrícula de pregrado -undergraduate- aumentó en 4,4 millones de estudiantes. De este aumento, el 65% se produjo en instituciones públicas, un 9% en privada sin fines de lucro, y el 27% restante, que



Foto: Sarja Gijenero

*La experiencia australiana entrega importantes lecciones que se deberían tomar en cuenta en Chile. Australia descartó la gratuidad por ser costosa, regresiva e innecesaria. Implementaron, en cambio, un sistema de créditos que ha funcionado por varios años en forma exitosa.*

representa a 1,2 millones de estudiantes en privadas con fines de lucro, de acuerdo a datos entregados por el Centro Nacional para Estadísticas de Educación (NCES por sus siglas en inglés).

Para el año 2009, de los 18 millones de estudiantes de pregrado en instituciones que otorgan títulos, el 76% estudia en instituciones públicas, 15% instituciones privadas sin fines de lucro y el 9% restante en instituciones con fines de lucro.

En Estados Unidos, la educación pública no es gratuita, por lo que los subsidios y los créditos son las principales formas de financiamiento, las que pueden ser de origen federal, estatal, local o incluso de privados (becas y préstamos). Para el período 2007-2008, alrededor del 65% de los estudiantes a tiempo completo y que asistían a clases durante todo el año recibieron algún tipo de subvención independiente de su fuente, siendo el monto promedio de ellas de US\$ 7.400, mientras que los subsidios federales de US\$ 3.800. Así, el 80% del quintil de menores ingresos recibe subsidios federales, el 15% de la clase media -entre el segundo y cuarto quintil-, y menos del 1% del quintil más alto. En cuanto a tipos de institución, el 29% de estudiantes de instituciones públicas de más de cuatro años reciben subsidios, el 28% de estudiantes de instituciones sin fines de lucro y el 56% de estudiantes de instituciones con fines de lucro.

Respecto de los créditos, el 53% de los estudiantes a tiempo completo de pregrado tienen algún tipo de crédito, un 49% tiene créditos federales. Respecto de los montos de los créditos, el promedio de éstos, sin importar su fuente, fue de US\$ 8.200 para los años 2007-2008. Así, el 51% de los estudiantes del quintil más bajo solicitaron créditos, el 49% de los estudiantes de clase media y 35% del quintil más alto de la población. En cuanto al tipo de

establecimiento, un 49% de estudiantes de instituciones públicas tuvo un crédito, 61% de los estudiantes de instituciones sin fines de lucro y 92% de estudiantes en establecimientos con fines de lucro.

Respecto a los costos tanto directos como indirectos relacionados con la educación se encuentran en el denominado "presupuesto del estudiante" o "*the student budget*" que incluye matrícula, cuotas mensuales, libros y materiales, y costos de vida. Para el año 2007-2008 el costo promedio para instituciones públicas de 4 o más años fue de US\$ 19.300, y para instituciones con y sin fines de lucro, de US\$ 33.500 y US\$ 37.400 respectivamente.

Finalmente, respecto de los valores de las matrículas y cuotas mensuales para el período 2008-09 de las instituciones de 4 años o más que otorgan títulos fue \$ 12.100. En las instituciones públicas el promedio de matrícula y las tasas fueron de \$ 6.400, en comparación con \$ 15.300 en el privado con fines de lucro y \$ 24.900 en privado sin fines de lucro. Así, el país del norte se caracteriza por otorgar una gran cantidad de beneficios tributarios a los contribuyentes para que puedan acceder a la educación terciaria.

En primer lugar, los gastos relacionados con la educación, de acuerdo al § 162 del Internal Revenue Code, puede ser deducidos como gasto necesario para producir la renta.

Adicional al beneficio otorgado por la sección 162, existen cuatro tipos de beneficios tributarios a la educación.

- Créditos tributarios otorgados a los contribuyentes como es el caso del Child Tax Credit, el Hope Scholarship Credit y el Lifetime Learning Credit.
- Beneficios para el ahorro de fondos con el

fin de pagar los gastos relacionados con la educación, como es el caso de las Coverdell Education Savings Accounts, Programas de Matrículas Calificadas y los Programas de Bonos de Ahorro para la Educación.

- Franquicias relacionadas con la deducción de ciertos gastos o intereses relacionados con la educación, como es el caso de la Deducción de los Intereses de los Préstamos a la Educación Calificada y la Deducción de pagos de Matrículas y Mensualidades.
- Beneficios por medio de los cuales ciertos montos obtenidos no constituyen renta por lo que no se encuentran afectos a ningún tipo de impuestos, entre ellos se encuentran el Programa de Asistencia Educacional Otorgada por el Empleador y el tratamiento de las Becas Otorgadas a los Contribuyentes.

Las donaciones a educación se encuentran reguladas mediante la publicación 526 que dice relación con "Charitable Contributions" o contribuciones de caridad. De acuerdo a la cual, cierto porcentaje de dicha donación puede ser deducida como gasto. Adicionalmente, cada estado cuenta con normativas especiales que las regulan, aplicables a impuestos estatales.

De lo señalado, se desprende que el sistema de educación terciaria en Estados Unidos -en consideración a que no es gratuita-, entrega todas las herramientas y beneficios tanto a la oferta como a la demanda para solventar los gastos relacionados con ésta. Así permitiendo así que la mayor cantidad de personas logren tener acceso a la educación superior sin que esto signifique un mayor gasto para las arcas fiscales, y permite además la coparticipación de fondos públicos -federales, estatales y locales-, y privados en el financiamiento de un exitoso sistema basado en la coexistencia de instituciones públicas y privadas con y sin fines de lucro. **LyD**

# Mitos y evidencia del sistema binominal

*Hay cuatro aspectos sobre el binominal que merecen ser analizados para el actual debate: la exclusión y desproporcionalidad; la "sobrerrepresentación de la derecha"; que el sistema entregaría pocos incentivos a la competencia, articulándose como un "seguro contra la derrota", y los posibles efectos que un cambio de sistema tendría en la participación electoral.*

Cuando se habla de la necesidad de reformar nuestro sistema político muchos lo asimilan a un cambio en el sistema electoral que nos rige: el binominal. Reconociendo que en un análisis del sistema político no corresponde dejar fuera el sistema electoral, es bueno despejar con evidencia algunos de los mitos que hay en la discusión nacional sobre la materia.

Los sistemas electorales son por definición instrumentos. Su objetivo es asignar escaños (en el caso parlamentario) en alguna relación a los votos obtenidos. Dicha relación variará dependiendo los objetivos que busquen los sistemas electorales: los mayoritarios (como el uninominal o el binominal) tenderán a favorecer la generación de grandes bloques políticos que den gobernabilidad y estabilidad; los proporcionales buscarán mayores grados de representatividad (asignar escaños a la totalidad de las diversas tendencias políticas existentes). Ambos tienen ventajas

y desventajas obvias dados los incentivos que generan. Lo importante es que ambos objetivos perseguidos son legítimos (governabilidad o representatividad)<sup>1</sup>.

El sistema binominal buscaba generar un sistema electoral que tendiera a la gobernabilidad del país, la eficiencia del poder legislativo y la búsqueda de consensos mediante la reducción del número de partidos políticos<sup>2</sup>. Veinte años después, no se puede negar la contribución del sistema binominal a la gobernabilidad del país, pero también hay que reconocer la ventaja en términos de desproporcionalidad que han recibido las dos coaliciones más grandes, en desmedro de los grupos políticos más pequeños. Sin embargo, sería ingenuo que se vincularan todos los vicios y carencias del sistema político nacional a la instauración de un sistema electoral. Tampoco cumplió el objetivo de disminuir el número efectivo de partidos, y se cuestiona su representatividad.

## MITOS Y EVIDENCIA EN TORNO AL SISTEMA BINOMINAL

### 1) Exclusión y desproporcionalidad

Bajo el supuesto de que no existe sistema de preferencias que sea perfecto, el sistema actual excluye en proporciones considerables a los partidos que no son capaces de incorporarse a las dos mayores coaliciones. Así, la denominada "exclusión" de minorías políticas es una consecuencia de la búsqueda del sistema de coaliciones grandes, estables, que permitan la negociación y den estabilidad; en otras palabras, de poner el acento más en la gobernabilidad y efectividad, que en la representatividad. Con todo, existen excepciones de "quiebres" al sistema binominal que se han ido haciendo cada vez más frecuentes. Ejemplos de lo anterior han sido las candidaturas regionalistas para la diputación de Marta Isasi en Iquique en 2009, la candidatura senatorial de Carlos Bianchi en 2005, la candidatura a la diputación de María Victoria

Ovalle por el distrito 35 de Santa Cruz y Pichilemu en 1997 y de Francisco Javier Errázuriz para la senatorial de 1993.

Curiosamente, algunos críticos del sistema binominal han propuesto pasar a uno uninominal<sup>3</sup>. Ello sucede, por ejemplo, con la propuesta de Aninat y Navia<sup>4</sup>. Con ello, podría aumentarse dramáticamente la competencia política, sin embargo, se amplifica el efecto de hacer aún más difícil las posibilidades de representación de candidatos de partidos minoritarios.

Ahora bien, como consecuencia de la conformación de dos grandes bloques, ha quedado en evidencia que la competencia se ha trasladado al interior de estas mismas coaliciones; más aún, han pasado a ser claves las instancias partidarias de selección y definición de candidatos, lo que le ha restado incertidumbre a los resultados electorales. Es precisamente por lo anterior, que va en la línea correcta la iniciativa del Gobierno en torno al establecimiento de un sistema de primarias (voluntarias y vinculantes) para la elección de candidatos, que transformaría una debilidad del sistema (concentración de la competitividad al interior de la lista) en una instancia democrática que neutralizaría ese déficit convocando a la ciudadanía.

Un aspecto distinto tiene que ver con la constatación de una discutible distribución del número de electores por diputado en cada unidad distrital, lesionando la "igualdad del voto", esto es, la búsqueda del ideal "una persona un voto". Es en esta área específica donde resulta conveniente pensar en la posibilidad de un redistritaje nacional, y por lo tanto, en una corrección de una falencia en materia del peso de cada voto. Por lo demás, ello también aumentaría dramáticamente la competencia en las elecciones, como asimismo la incertidumbre del resultado de las elecciones.

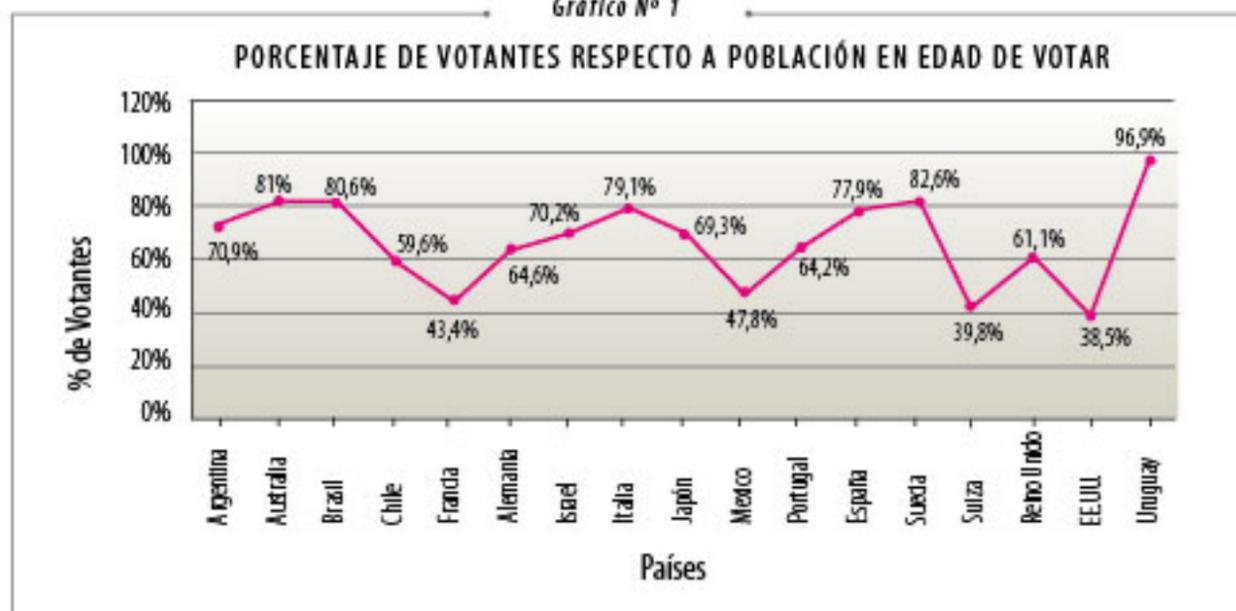
**Tabla N° 1**  
DIFERENCIA PORCENTUAL DE VOTOS Y ESCAÑOS PARA ELECCIONES DE DIPUTADO ENTRE 1989 Y 2009

Año	ALIANZA			CONCERTACIÓN		
	% Votos	% Escaños	Δ% (% Escaños - % de Votos)	% Votos	% Escaños	Δ% (% Escaños - % de Votos)
1989	34,19	40	5,81	51,49	57,5	6,01
1993	36,68	41,6	4,92	55,4	58,3	2,93
1997	36,25	39,16	2,91	50,52	57,5	6,98
2001	44,27	47,5	3,23	47,96	51,7	3,7
2005	38,72	45	6,28	51,76	54,17	2,34
2009*	43,45	48,33	4,88	44,35	47,5	3,15

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de [www.elecciones.gov.cl](http://www.elecciones.gov.cl).

\*Contempla pacto Concertación-Juntos Podemos.

**Gráfico N° 1**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de <http://www.idea.int>.

Se tomó como elección referencial la última elección parlamentaria del umbral de tiempo 2007-2010.

**2) "Sobrerrepresentación de la derecha"**  
Valenzuela extrema el argumento de la sobrerrepresentación de la derecha bajo el sistema electoral, señalando que "los partidos de derecha se han opuesto a reformar un sistema que fue ideado para favorecerlos, lo que en general se ha cumplido en la práctica"<sup>5</sup>, al igual que Aninat y Navia, quienes indican que el sistema electoral "además de sobrerrepresentar a la segunda mayoría tiende a castigar en exceso a las coaliciones y partidos más pequeños"<sup>6</sup>. Sin embargo, analizando la evidencia disponible, podemos ver que de las 6 elecciones para la Cámara Baja, desde 1989 a 2009, la Concertación se ha visto favorecida por el sistema en 3 elecciones (1989, 1997 y 2001), mientras que la Alianza se ha visto favorecida en los años 1993, 2005 y 2009 (ver Cuadro N° 1).

Como señalara el ex Ministro de la Democracia Cristiana, Edgardo Boeninger, muchos de los dichos en esta materia son más que nada mediáticos y sin fundamentación empírica<sup>7</sup>. En la misma línea se ha pronunciado Pepe Auth<sup>8</sup>.

### 3) "Seguro contra la derrota"

Otra crítica al sistema es que entrega pocos incentivos a la competencia, articulándose como un "seguro contra la derrota", puesto que los partidos no tendrían por qué esperar maximizar su votación por sobre el 33,4% necesario para obtener un escaño.

Frente a esta crítica, es importante indicar que, si las elecciones son simultáneas a las elecciones presidenciales, es falso que los partidos no se arriesguen a maximizar sus votos por sobre el 33,4%, ya que está dentro de los objetivos de todo grupo político -y sobre todo bajo un

régimen presidencial –, tanto el control del Congreso, como el control de Ejecutivo y, para esto, es necesario maximizar la cantidad de votos y no sólo el 33,4%.

En efecto, fue precisamente esta lógica –la idea de que la simultaneidad de elecciones presidenciales y parlamentarias, a la vez que la coincidencia de los periodos del Presidente y de los diputados, premiaba la gobernabilidad y la efectividad en el mandato presidencial (con un Congreso “amistoso”)–, la que fundó la última modificación del año 2005 en esta materia, consagrando ambos aspectos mencionados.

#### 4) Efectos en la participación

Respecto a la crítica del creciente congelamiento de las inscripciones en los registros electorales desde 1989 a la fecha y el envejecimiento del padrón, nada asegura que un cambio al sistema electoral sea la solución. El descontento de la ciudadanía es un asunto mucho más complejo, que depende de muchas variables, tanto en el contexto latinoamericano e internacional, como para ser explicado únicamente a través

del sistema electoral. Como señala Norris, es un mix de factores sociales e institucionales los que explican la varianza en la participación electoral, no sólo el sistema electoral<sup>9</sup>. Y respecto al envejecimiento del padrón electoral, es evidente que la corrección al sistema debe basarse en una reforma orientada a impulsar la inscripción automática y el voto voluntario, puesto que es la propia fórmula de registro electoral la que genera mayor impacto en la participación electoral.

La participación electoral de Chile es alta respecto a los inscritos y, respecto a la población en edad de votar a nivel mundial, Chile se ubica por debajo de la media (ver Gráfico N° 1). Sin embargo, hay países con sistemas electorales de variado tipo (proporcional en el caso de Suiza, paralelo para el caso de México, mayoritario para el caso de EE.UU. y doble ronda para el caso de Francia), que presentan porcentajes de participación inferiores a los de Chile. En definitiva, no es correcto atribuir la baja participación electoral a los sistemas electorales.

#### CONCLUSIÓN

Es importante señalar que si bien el sistema electoral es una pieza fundamental de nuestro sistema democrático, éste no lo es todo; en consecuencia, como comenta O'Donnell “el desarrollo de la democracia es mucho más que la perfección de su sistema electoral”<sup>10</sup>, se requiere un énfasis centrado en una modernización electoral integral, cuestión más amplia que una reforma particular al sistema electoral.

De ahí la importancia a las reformas al régimen electoral, que contempla un sistema de primarias, la inscripción automática, voto voluntario, voto en el extranjero, redistritaje, límite a la reelección de autoridades y otras medidas que pueden compensar los déficits de competitividad y representación que posee nuestro sistema electoral.

Un régimen electoral no debe cambiarse con frecuencia<sup>11</sup>, por lo que deben analizarse los resultados e impactos de las reformas planteadas que aumentan la participación, representatividad y efectividad, antes de exigir un cambio total al actualmente vigente. **LyD**

1 En efecto, un sistema electoral óptimo es aquel que “es capaz de satisfacer en parte objetivos potencialmente contradictorios” y como argumenta Pippa Norris, el centro del debate consiste en si los países “deben optar por sistemas mayoritarios, los cuales priorizan la efectividad del gobierno y la rendición de cuentas, o por sistemas proporcionales que promueven mayor justicia para con los partidos mayoritarios y mayor diversidad social en la representación” (Norris, Pippa, “Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems. En *International Political Science Review* Vol. 18, No. 3, 1997).

2 Von Baer, Ena. PNUD, CEP, CIEPLAN, Proyectamérica y LyD. *Reforma del sistema electoral chileno. “Sistema binominal: consensos y disensos”, 2009.*

3 Un sistema uninominal busca que sólo la primera mayoría logre el escaño en el distrito o circunscripción.

4 Aninat y Navia. *Expansiva. “Reformas Políticas: los avances y lo que falta”. En Foco, 2005.*

5 Valenzuela, Samuel. *La Reforma al sistema binominal en Chile: propuestas para el debate. “¿Cómo reformar el sistema electoral? Reflexiones en torno a un desafío pendiente del retorno a la democracia en Chile”, Santiago de Chile, Editorial Catalonia, 2006.*

6 Aninat y Navia. *Expansiva. “Reformas Políticas: los avances y lo que falta”. En Foco, 2005.*

7 Boeninger sostuvo que en el Congreso “tanto la Concertación como la Alianza están sobrerrepresentadas a costa de los votos del Partido Comunista que se pierden, lo cual es mucho más evidente en el Senado que en la Cámara de Diputados” (Boeninger, Edgardo. PNUD, CEP, CIEPLAN, Proyectamérica y LyD. *Reforma del sistema electoral chileno. “La visión política del sistema electoral chileno”, 2009.*

8 Auth, como diputado y experto electoral ha sido uno de los principales impulsores de proyectos de reforma al sistema electoral, ha señalado que: “cuando revisamos el grado de desproporcionalidad, vale decir, la relación entre el porcentaje de votos y el de escaños en la Cámara de Diputados, la verdad es que después de cuatro elecciones no existe ni empate de la minoría con la mayoría ni la pretendida desproporcionalidad que subsidiaría a la segunda fuerza en desmedro del bloque mayoritario. Lo ocurrido en las cinco elecciones de diputados desde 1989 a 2005 nos muestra que la Alianza está sólo levemente más sobrerrepresentada que la Concertación (...). Las dos coaliciones se benefician del hecho de que fuerzas menores e independientes no logren superar el umbral de acceso que impone el sistema” (Auth, Pepe. *La Reforma al sistema binominal en Chile: propuestas para el debate. “El sistema electoral chileno y los cambios necesarios”, Santiago de Chile, Editorial Catalonia, 2006.*

9 Norris, Pippa. *Electoral Engineering. The Rules and Political Behavior. Cambridge University Press, 2004.*

10 O'Donnell, Guillermo. *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos. “Exploración sobre el desarrollo de la democracia”. PNUD, Nueva York, 2004.*

11 Como dice Perelli: “Las reglas electorales no son parches a los que se recurre cada vez que el tejido político y social de un país tiene un pinchazo” (Perelli, Carina. *Reformas a los sistemas electorales: Algunas reflexiones desde la práctica. Revista de Ciencia Política, Volumen 26 / N° 1, 2006.*

- ★★★★★ 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).

## Modificaciones al incentivo tributario por I+D



El proyecto da cuenta del fracaso que ha sido la Ley de Investigación y Desarrollo (I+D), por lo que busca complementarla principalmente al permitir la inversión "intramuros," para así lograr que se haga uso de una franquicia tributaria que ha tenido casi nula aplicación desde su dictación.

Para lo anterior, se introducen ciertas modificaciones a la Ley N° 20.241 que dicen relación con la inversión en I+D de empresas que celebran contratos con centros de investigación registrados por la CORFO -denominada "extramuros"-, entre las que se encuentran la eliminación de la prohibición de relación entre un contribuyente y un centro de investigación, la reducción del crédito contra el impuesto de primera categoría de un 35% a un 30% del total de los pagos en dinero efectuados conforme a los contratos de I+D y el aumento de 5.000 a 15.000 UTM del monto máximo del crédito a que tienen derecho los contribuyentes.

Además, se introduce un nuevo título tercero denominado "De los Proyectos de Investigación y Desarrollo", que regula los proyectos de I+D que realicen las empresas con

sus propias capacidades o las de terceros -denominadas "intramuros"-, y se establece que los proyectos deben ser certificados por CORFO y cumplir con ciertos requisitos, otorgándose el mismo crédito que a las inversiones extramuros, es decir, de un 30% con un tope de 15.000 UTM y permitiéndose la deducción de los gastos corrientes de investigación y desarrollo, aún cuando no sean necesarios para producir renta.

El proyecto establece finalmente una posibilidad de elección de sistema respecto de contratos de Investigación y Desarrollo vigentes a la fecha de entrada en funcionamiento de la Ley y extiende la vigencia de la Ley N° 20.241 hasta el 31 de diciembre de 2025.

De todo lo anterior, se desprende que se trata de una iniciativa digna de aprobación, cuyos únicos elementos negativos son la disminución del crédito al impuesto de primera categoría a un 30% y el establecimiento de la obligación que los contratos de I+D "intramuros" deban ser certificados previamente por CORFO, lo que puede traducirse una excesiva burocratización del sistema.

## Información presupuestaria



El proyecto crea un Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil compuesto por dos organismos públicos y un fondo destinados a prevenir, mediante información y mecanismos de alarma, las grandes catástrofes naturales que pueden ocurrir en el país y, al mismo tiempo, tener una capacidad de respuesta oportuna y eficiente una vez que la catástrofe se haya producido.

Uno de dichos organismos es la Agencia Nacional de Protección Civil (en sustitución de la actual ONEMI, que se suprime), relacionada con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. El otro es el Consejo Nacional de Protección Civil, de carácter consultivo y presidido por el Subsecretario del Interior.

A su vez, se crea el Fondo Nacional de Protección Civil para financiar acciones e iniciativas que contribuyan a la reducción de riesgos y a lograr un adecuado nivel de preparación ante una eventual emergencia que afecte al país.

Frente al camino adoptado no existen observaciones de fondo, puesto que el Sistema de Emergencia y Protección Civil propuesto se presenta mejor organizado que la actual ONEMI. Sin perjuicio de lo anterior, y sin desconocer la necesidad de hacer frente en forma adecuada a los desastres naturales relativamente frecuentes en Chile, cabe preguntarse si no hubiera bastado con perfeccionar la legislación vigente sobre sismos y catástrofes. La profusión de organismos y atribuciones conlleva el peligro de burocratización del sistema, que es lo que debería evitar.

## Nuevas restricciones al consumo de tabaco



El proyecto endurece las restricciones para la comercialización de productos de tabaco y su consumo, prohibiéndose la publicidad de productos de tabaco a menos de 300 metros de establecimientos de educación parvularia -ya esta prohibida respecto de los de básica y media- y su venta a menos de 100 metros de dichos establecimientos.

Se prohíbe la venta de productos de tabaco al interior de establecimientos de salud y se prohíbe fumar en todo espacio cerrado accesible al público o de uso comercial colectivo; en todo espacio techado y que cuenta con una o más paredes, también accesible al público o de uso comercial colectivo; en espacios abiertos públicos o privados de establecimientos de educación, parvularia, básica y media o en gimnasios o recintos deportivos y en los establecimientos de educación superior (salvo en los espacios al aire libre), por lo que

queda autorizado su consumo sólo en lugares cada vez más limitados (por ejemplo, en la propia casa y su patio).

Dado que continúa una política iniciada ya hace tiempo, todas las modificaciones que propone son consecuentes con la finalidad antes expresada.

Con todo, un aspecto revisable es la autorización para que los inspectores municipales ahora puedan cursar infracciones a la Ley del Tabaco y que las respectivas multas ya no sean de ingreso fiscal sino municipal. Sería preferible mantenerlas como ingreso fiscal.

Además, algunas restricciones pueden resultar excesivas, como la prohibición de fumar en lugares abiertos que sean recintos deportivos.

## TALLER POLÍTICO CON CARLOS LARRAÍN

*Carlos Larraín, Presidente de Renovación Nacional, analizó en el Taller Político la visión actual y futura del acontecer político en Chile. En la oportunidad, profundizó en los desafíos del Gobierno y de la Alianza para alcanzar las metas establecidas*



**Luis Larraín, Director Ejecutivo de LyD; Carlos Larraín Presidente de RN, y José Antonio Guzmán, Consejero de LyD.**

## TALLER DE REGULACIÓN CON DANIEL FERNÁNDEZ

*Un completo análisis de lo que es y qué significará el proyecto HidroAysén realizó su Vicepresidente Ejecutivo, Daniel Fernández, quien fue invitado a exponer en el Taller de Regulación organizado por LyD.*

*En la oportunidad, Fernández se refirió a los alcances del proyecto, aprovechando de derribar mitos acerca de las áreas de inundación, la necesidad de las líneas de transmisión, el impacto medioambiental y el tamaño de las torres de alta tensión.*



**Daniel Fernández durante su exposición.**

## JÓVENES: ENCUENTROS DE ACTUALIDAD CON HERNÁN CHEYRE Y CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON JAVIERA BLANCO

*El Vicepresidente Ejecutivo de CORFO, Hernán Cheyre, participó en una nueva versión de los Encuentros de Actualidad, en la cual el tema principal fue el emprendimiento en Chile. En la oportunidad también estuvo invitado Sebastián Valín, un joven ingeniero que hoy en día es el CEO de ComparaOnline.com, quien relató su experiencia desde el mundo privado.*

*Por su parte, Javiera Blanco, Directora Ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana, participó en el Ciclo de Políticas Públicas donde analizó la seguridad en el país y los principales desafíos para disminuir la delincuencia.*



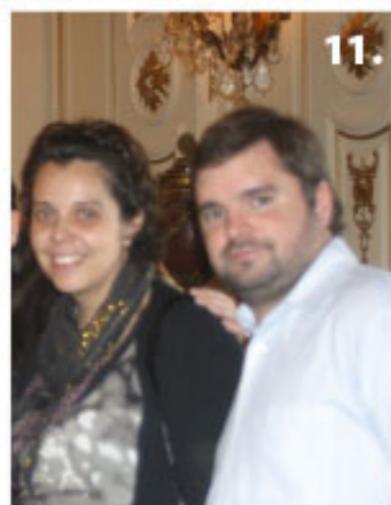
**Hernán Cheyre, Vicepresidente Ejecutivo de CORFO, y Sebastián Valín, CEO de ComparaOnline, comparten con los asistentes.**



**Javiera Blanco, Directora Ejecutiva de Paz Ciudadana, durante su presentación.**

**REUNIÓN CON EX INTEGRANTES DE LYD**

LyD organizó un almuerzo con los ex investigadores de la institución que hoy se encuentran trabajando tanto en el Gobierno como en el mundo privado. Luis Larraín, Director Ejecutivo de LyD, aseguró que ésta sería una iniciativa que se realizará periódicamente para mantener los lazos.



1. Silvia Baeza, Marily Lüders, Susana Jiménez y Luis Larraín. / 2. Ricardo Matte, Tomás Flores y Luis Felipe Lagos. / 3. Sebastián Soto y Hernán Büchi. / 4. Bárbara Horzella, Cristina Cortez y Ximena Ramírez. / 5. Karin Ebensperger, Luis Larraín, Ximena Acevedo, María de los Ángeles Santander y Carolina Velasco. / 6. Eliana Claro, Pablo Eguiguren y José Francisco García. / 7. Ana Luisa Covarrubias y Alicia Lecaros. / 8. Jaime Salas, Olivia Igor, Francisca de Iruarizaga y Manuel José Pau. / 9. Rodrigo Delaveau, Pía Greene, Paula Pinedo y Denise Couyoumdjian. / 10. Susana Jiménez y Cecilia Cifuentes. / 11. Maryorit Almendras y Daniel Montalva. / 12. María Elena y María Paz Arzola / 13. Rafael Sánchez, Carolina Apablaza y Claudia Hernández.



### NUEVA COORDINADORA DEL PROGRAMA JUSTICIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

*Eliana Claro asumió como Coordinadora del Programa Seguridad Pública y Justicia de LyD, teniendo a su cargo el estudio, análisis y propuestas en materias de políticas públicas vinculadas al Poder Judicial, a las reformas judiciales, a los mecanismos constitucionales de resolución de conflictos y todos los temas relativos a seguridad ciudadana y delincuencia.*

*Eliana es ingeniero comercial con mención en administración de empresas en la Pontificia Universidad Católica y se especializó en administración de instituciones sin fines de lucro en Duke University.*

*Eliana Claro.*

### LANZAMIENTO DEL LIBRO "JUSTICIA CIVIL Y COMERCIAL, UNA REFORMA ¿CERCANA?" EN IQUIQUE Y ANTOFAGASTA



*Libertad y Desarrollo, junto a la Corporación Santo Tomás en U. Sto. Tomás, lanzó el libro "Justicia Civil y Comercial, una reforma ¿Cercana?" en Iquique y Antofagasta.*

*El encargado de presentar el libro fue Rodrigo Delaveau, Director del Programa Legislativo y Constitucional.*

*El libro fue escrito por destacados abogados como Antonio Lorca, Rodrigo Delaveau, Silvia Baeza, Juan Agustín Castellón, Arturo Onfray, Mauricio Duce, entre otros y propone la modernización del sistema de justicia.*

*Carlos Palominos, Director Escuela de Derecho UST; Elsa Echeverría, Directora Académica Corporación Santo Tomás Sede Iquique, Rodrigo Delaveau, Director del Programa Legislativo y Constitucional, y Renzo Trisotti, Seremi de Justicia.*

### CONFERENCIA DE PRENSA SOBRE ENCUESTA DE PERCEPCIÓN DE DESEMPLEO

*Una leve moderación en las perspectivas del mercado laboral chileno, consistente con la desaceleración esperada de la actividad, mostró la Encuesta de Percepción del Desempleo de LyD correspondiente a septiembre de 2011, dada a conocer en conferencia de prensa por el Director del Programa Económico y Social de Libertad y Desarrollo, Luis Felipe Lagos.*



*Luis Felipe Lagos, Director del Programa Económico y Social, junto a Natalie Kramm, investigadora de LyD.*

### TALLER MACRO CON SEBASTIÁN CLARO

*El Consejero del Banco Central, Sebastián Claro, participó en el Taller Macro, en el cual expuso acerca del último Informe de Política Monetaria (IPOM), las perspectivas económicas y las amenazas de la crisis internacional.*



*Sebastián Claro, Consejero del Banco Central, y Carlos F. Cáceres, Presidente del Consejo de LyD.*