

Foto: MINVU, Villa Galvarino en Los Ángeles, región del Biobío.



Chile Unido  
Reconstruye Mejor

Programa Nacional de Reconstrucción  
**CONSTRUCCIÓN DE  
VIVIENDAS PARA 128 FAMILIAS**

Programa	FONDO SOLIDARIO DE VIVIENDA
Obra	CONSTRUCCIÓN COLONIALES GALVARINO 128 FAMILIAS, SECTOR URBANIZADO EN LAS CORONAS DE LOS ANGELES
Monto de inversión	79.746.82 UF
Fecha de inicio	diciembre de 2010
Fecha de entrega	julio de 2011
Constructor	Constructor SALFAS A

MINISTERIO  
DE VIVIENDA  
Y URBANISMO  
www.serviciobci.cl

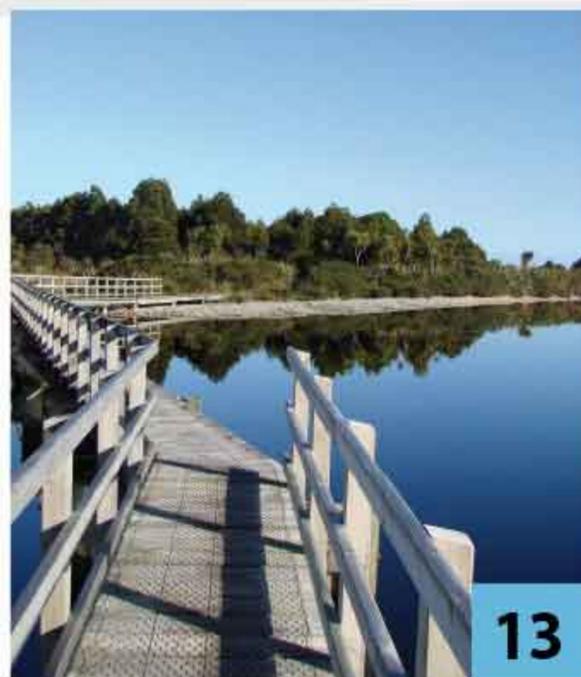
# BALANCE DE LA RECONSTRUCCIÓN A DOS AÑOS DEL TERREMOTO

## EN ESTA EDICIÓN

- Reconstrucción: Los avances en materia de vivienda y la opinión de Francisco Irarrázaval y Pablo Ivelic sobre el desafío que ha significado para el equipo que la lidera en el MINVU
- Análisis en profundidad sobre la descentralización en nuestro país
- Completa revisión del petitorio del movimiento social por la región de Aysén
- Estudio sobre el tratamiento a los adolescentes en Chile



5



13



16

<b>EDITORIAL</b> .....	4
<b>TEMAS PÚBLICOS</b>	
Reconstrucción a dos años del terremoto: Positivo avance en vivienda .....	5
<b>OPINIÓN</b>	
Francisco Irrarrazaval y Pablo Ivelic, del Equipo de Reconstrucción del MINVU: "Reconstruir 220 mil viviendas" .....	8
<b>TEMAS PÚBLICOS</b>	
Nueva Carrera Docente: Hacia una mayor calidad de la educación.....	9
<b>ENCUESTA LYD</b>	
La opinión de los padres en materia de educación.....	12
<b>ANÁLISIS</b>	
Descentralización: Una tarea pendiente .....	13
<b>TEMAS PÚBLICOS</b>	
Aysén: Un petitorio equivocado .....	16
<b>ESTUDIO</b>	
Adolescentes en Chile: ¿Cuándo son o no son capaces.....	20
<b>EL DESPACHO DE...</b>	
Alejandra Cox: Estados Unidos necesita una reforma fiscal .....	22
Jomaris Rossell: Un año crucial para Venezuela .....	23
<b>LA COLUMNA DE LUIS FELIPE LAGOS</b>	
Atribuciones del Central frente a una crisis.....	24
<b>LA COLUMNA DE KARIN EBENSPERGER</b>	
La madre de todas las batallas .....	25
<b>CONGRESO</b> .....	26
<b>LA LECTURA RECOMENDADA DE</b> .....	28
<b>ACTIVIDADES</b> .....	29

## EDITORIAL

A dos años del terremoto del 27 de febrero de 2010, los balances sobre la reconstrucción cubrieron la agenda noticiosa. En esta edición de la revista Libertad y Desarrollo quisimos poner algunas cifras en el tapete para mostrar que en materia de vivienda el avance ha sido sustantivo y que el Gobierno ha enfrentado con eficiencia el desafío de encontrar una solución para las más de 200 mil familias que quedaron damnificadas. Incluimos también una columna de Francisco Irrarrázaval y Pablo Ivelic, quienes han liderado el Equipo de Reconstrucción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Ante la crítica de la lentitud para entregar soluciones habitacionales en ciertas zonas, ellos argumentan que la velocidad no puede pasar a llevar a la libertad de elegir y el derecho a participar de los damnificados.

Los conflictos sociales en Aysén han mantenido al país preocupado en las últimas semanas. Al respecto, en la presente edición hacemos un análisis detallado del petitorio del movimiento social que ha encabezado las protestas para concluir que parte importante de las demandas buscan privilegios que distorsionarían los mercados de la zona y afectarían a los habitantes en el mediano plazo. Para tener una mirada más amplia sobre el conflicto, se incluye un informe de los desafíos a debatir en materia de descentralización.

El debate sobre una reforma de la Carrera Docente marcará sin duda este año. Entregamos aquí un panorama general del proyecto enviado por el Ejecutivo al Congreso y los puntos centrales que deberían considerarse al momento de cambiar el sistema de remuneraciones y calificaciones de los profesores del sector municipal. Una encuesta a más de 1.000 padres y apoderados, que en general apoyan lo planteado por la reforma en el sentido de incentivar el desempeño y marginar a los docentes de poca calidad, se ha incluido en estas páginas.

En otro ámbito, se entra a la reflexión sobre la gran disparidad que hay en la legislación vigente al momento de tratar a los adolescentes. Para algunas decisiones importantes son considerados adultos, mientras que para otras, niños. El informe repasa estas situaciones para dar un punto de partida a un cambio que uniforme los criterios.

Dos despachos internacionales se incluyen en este número: desde Estados Unidos, la economista Alejandra Cox analiza la necesidad de una reforma fiscal en Estados Unidos y la investigadora venezolana instalada en LyD, Jomaris Rossell, da las claves para entender el momento político venezolano y el rol de Henrique Capriles en el futuro de este país.



## 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

Claudio Gálvez J.  
Magdalena Lecaros E.  
Archivo LyD  
Carabineros de Chile

## IMPRESION

Quebecor World Chile S.A.



Foto: MINVU, Peralillo, Región de O'Higgins

## Reconstrucción a dos años del terremoto: Positivo avance en vivienda

*A dos años del sismo del 27 de febrero, el balance de la reconstrucción de los hogares dañados es positivo.*

*Tal como lo muestran las cifras, 1 de cada 3 familias tiene su solución entregada, existe un 63% de avance de las obras iniciadas y el 100% de los subsidios ya han sido asignados.*

A dos años del terremoto, el proceso de reconstrucción ha recibido fuertes críticas. Sin embargo, las cifras hablan por sí solas: 1 de cada 3 familias afectadas ya tiene su solución entregada, existe un 63% de avance si se considera a las familias cuyas obras han sido iniciadas<sup>1</sup> y el 100% de los subsidios ya han sido asignados.

Estos números dan cuenta de que las cosas se han hecho bien. Las instituciones gubernamentales involucradas han llevado a cabo distintas estrategias para así entregar la solución que cada familia necesita. Para graficar, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) ha salido

a buscar financiamiento, modificado ciertas leyes, simplificado algunos trámites<sup>2</sup> y resuelto temas de sucesión de títulos. Adicionalmente, nombró a un delegado presidencial para estar a cargo de las Aldeas y Campamentos y llegó a acuerdos con instituciones privadas<sup>3</sup> y comisiones parlamentarias, entre otras cosas<sup>4</sup>. Además, ya se han precalificado más de 200 alternativas de viviendas tipo, solución que corresponde a un tercio de los subsidios de construcción.

Luego, para acelerar el programa de reconstrucción, fue implementado un paquete de cuatro medidas extraordinarias que consiste en: un subsidio portable

con sitio que puede ser utilizado para construir en sitio propio o para la compra de una vivienda; un subsidio de autoconstrucción asistida para que las familias puedan autoconstruirse la vivienda pensado especialmente para los casos de lugares remotos; programa de densificación y renovación urbana para los cascos históricos de las ciudades grandes; y por último, como ya fue mencionado antes la disminución de los trámites y simplificación de procesos.

Además, se suma un nuevo beneficio que tiene como fin que las familias que viven en las aldeas no pasen otro invierno en las viviendas de emergencia. Consiste en un subsidio de arriendo que es asignado de manera mensual y que dura hasta que se les entrega su vivienda definitiva. Este subsidio ya partió en un plan piloto en la provincia de Arauco y en marzo se extiende para todas las regiones afectadas.

## EL AVANCE DE LA RECONSTRUCCIÓN EN CIFRAS

Según información del MINVU, alrededor de 226 viviendas son levantadas diariamente. Por lo que con ese ritmo se lograría la meta de entregar una solución digna a las 220 mil familias afectadas en los años de Gobierno.

En el último informe de avance entregado por el Ministerio es posible observar que al 31 de enero del 2012 existía un 49%<sup>5</sup> de avance en el área de vivienda. A esa fecha se habían entregado 12.248 viviendas y 63.904 soluciones de reparación. Es decir, el 11% de los subsidios asignados de vivienda están terminados y el 59% de los subsidios de reparación.

De las 113.570 familias que tienen subsidios de construcción y adquisición aproximadamente 62 mil han iniciado la obra. Es decir, existe un 55% de avance en las obras que fueron mayormente

destruidas. Mientras que en el caso del inicio de las obras de reparación, existe un 72% de avance.

En el Cuadro N° 1 se muestra que han sido asignados 222.418 subsidios. El compromiso inicial del Gobierno fueron 220 mil soluciones. De estos, 140 mil han iniciado obras y 76 mil han sido entregados.

A la fecha, todas las regiones presentan un nivel de avance de inicio de obra superior al 55% y 3 de las 6 regiones afectadas muestran un porcentaje de avance del término de obra superior al 50%, siendo las regiones más afectadas por el terremoto las que presentan mayores retrasos.

Luego, al analizar la información por comunas se observa que 171 de las 231

comunas tiene un porcentaje de avance de inicio de obra superior al 50%. Mientras que 63 comunas tienen un avance de término de obra superior al 50% (ver Cuadro N° 2).

Las regiones de O'Higgins, del Maule y del Biobío -las más afectadas por el sismo- presentan el menor número de comunas con un avance de término de obra superior al 50%. Sin embargo, su nivel de avance de inicio de obras superior al 50% es bastante bueno: 23 sobre 33, 20 sobre 30 y 33 sobre 53, respectivamente.

Otro tema que debe ser considerado es que el número de subsidios asignados es superior a la cantidad de viviendas destruidas. El programa de reconstrucción tiene como objetivo entregar una solución de habitabilidad a las familias, no reemplazar las viviendas dañadas en un

Cuadro N° 1  
SOLUCIONES HABITACIONALES ENTREGADAS AL 31/01/2012

	Construcción	Adquisición	Reparación	TOTAL
Subsidios asignados	96.481	17.089	108.848	222.418
Obras iniciadas	46.335	16.072	77.984	140.391
Obras terminadas	9.856	2.392	63.904	76.152

Fuente: Avance en la entrega de soluciones habitacionales, MINVU.

Cuadro N° 2  
AVANCE DE RECONSTRUCCIÓN POR COMUNAS AL 31 DE ENERO

	Total Comunas	Comunas con un avance del inicio de obra superior al 50%	Comunas con un avance del término de obra superior al 50%
Valparaíso(1)	35	26	15
O'Higgins	33	23	0
del Maule	30	20	2
del Biobío	53	33	5
La Araucanía	30	25	15
Metropolitana	50	44	26
<b>TOTAL</b>	<b>231</b>	<b>171</b>	<b>63</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de avance de reconstrucción por vivienda por comuna.

(1) Se debería considerar 34 comunas, ya que en Zapallar no se asignaron subsidios.



*En el segundo aniversario del terremoto del 27 de febrero, el país ha entrado en un debate sobre los avances reales del proceso de reconstrucción. Con respecto a la situación de las más de 200 mil viviendas dañadas, se puede concluir que el Gobierno ha llevado a cabo un trabajo eficiente para solucionar la situación de las familias perjudicadas.*

número exacto, lo que explica que se hayan entregado más subsidios que las viviendas dañadas por el terremoto. Según Pablo Ivelic, Coordinador de la Reconstrucción, esto permitirá solucionar parte del problema de allegamiento en estas regiones.

Por otra parte, el tema del financiamiento de la reconstrucción también ha sido cuestionado. En un estudio realizado en LyD<sup>6</sup> el año 2011 se muestra que utilizando los datos de la encuesta Casen Post Terremoto es posible determinar que de las 239.123 soluciones habitacionales de

interés social<sup>7</sup> que requerían una solución habitacional, 69.430 formaban parte de los requerimientos habitacionales de interés social del año 2009. Esto representa casi un 30%. Es por esto que nos parece apropiado que se reasignen parte de estos recursos de los programas regulares de vivienda al programa de reconstrucción.

#### CONCLUSIÓN

En el segundo aniversario del terremoto del 27 de febrero, el país ha entrado en un debate sobre los avances reales del proceso de reconstrucción. Con respecto

a la situación de las más de 200 mil viviendas dañadas, se puede concluir que el Gobierno ha llevado a cabo un trabajo eficiente para solucionar la situación de las familias perjudicadas. Es entendible que haya impaciencia de parte de las personas que aún no han recibido sus nuevas viviendas o han terminado de arreglar las propias, sin embargo, las cifras muestran que un tercio de los afectados ya están en sus viviendas definitivas. Aun falta el inicio de 82 mil obras pero existen las medidas y estrategias para llevarlas a cabo en el tiempo propuesto. **LyD**

<sup>1</sup> Se calcula determinando el total de obras terminadas sobre el total de subsidios asignados y total obras iniciadas sobre el total de subsidios asignados.

<sup>2</sup> Se delegó la emisión de las resoluciones de asignación de subsidios a las SEREMI respectivas, se permitió el pago del 100% del subsidios contra la recepción provisoria del SERVIU, se autorizó la tramitación de los subsidios con permiso de edificación en trámite, se permitió la postulación de terrenos en sucesión con sólo acreditación de la previa existencia de una vivienda que resulto destruida en dicho sitio, se implementó inspecciones técnicas simplificadas.

<sup>3</sup> Acuerdo con la Cámara Chilena de la Construcción para edificar 20 mil viviendas en lugares remotos.

<sup>4</sup> Fueron incorporados los damnificados del terremoto de Tocopilla al plan de reconstrucción.

<sup>5</sup> El cálculo es:  $50\% \times \text{vivienda iniciada sobre el total} + 100\% \times \text{vivienda terminadas sobre el total}$ . Es decir,  $05 \times (140.391 - 76.152) / 222.418 + 76.152 / 222.418 = 49\%$  al 31 de enero del 2012.

<sup>6</sup> Henoch, P. y Horst, B. "Déficit Habitacional: Se Mantiene Tendencia al Alza". Libertad y Desarrollo. Serie Informe Económico 216, 2011.

<sup>7</sup> El término "interés social" corresponde al 60% de la población de menor ingreso. Que corresponde a la población que requiere de un mayor tipo de apoyo en la solución habitacional.



## Reconstruir 220 mil viviendas

Francisco Irarrázaval M.  
Pablo Ivelic Z.  
Equipo de Reconstrucción  
Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Doscientas veinte mil viviendas es el equivalente al total de viviendas de las ciudades de Concepción, Rancagua, Talca y Talcahuano juntas. Es como si estas cuatro ciudades tuvieran todas sus viviendas inhabitables; la mitad reparable y la otra irrecuperable. Cada proyecto de reparación debe ser distinto pues responde a un daño diferente. A lo anterior se debe sumar la dificultad de que el daño no ocurrió solamente en esas cuatro ciudades, sino en más de 900 localidades esparcidas en 229 municipalidades del país.

Para abordar este desafío logístico ha sido necesario incorporar a cerca de 500 pequeñas empresas constructoras. Éstas ofrecen más de 200 modelos de viviendas que debieron ser certificados en las normas sísmicas, ignífugas, térmicas y acústicas. Algunas de estas empresas, por ser pequeñas y locales, requirieron apoyo especial para conseguir financiamiento y certificar sus tecnologías y materiales.

Para el caso de las familias que sí tienen capacidad de autogestión o que viven en sectores muy aislados, se hicieron convenios con más de 320 ferreterías que ofertaron sus materiales a través de una tarjeta especial para damnificados financiada con programas de subsidios. Si la vivienda no podía ser reparada, se les apoya con planos y todos los materiales, además de dinero para contratar mano de obra, y de esta manera, cada familia puede protagonizar su propia reconstrucción. Para las familias allegadas, se desarrollaron proyectos de construcción en nuevos terrenos para más de 36 mil viviendas, equivalente en extensión a la ciudad de Curicó completa.

Además de estos enormes desafíos logísticos, ha sido necesario innovar en la superación de los desafíos sociales. Durante los últimos dos años, entidades públicas -municipales y estatales-, además de decenas de organizaciones sociales, han cooperado visitando a más de medio millón de hogares y ofreciendo orientación para la mejor solución a cada problema. Así por ejemplo, en los blocks de vivienda social coexisten arrendatarios, allegados y propietarios. Cada uno con diferentes y

legítimas aspiraciones, pero unidos a través de una propiedad común destruida. Ofrecerles todas las posibilidades y velar por que cada damnificado elija lo que sea mejor para él ha sido una preocupación permanente de nuestro Gobierno. Para el caso de las viviendas que deben ser reconstruidas desde cero, el propietario, soberano de su subsidio y dueño de su terreno, tiene el legítimo derecho a elegir qué vivienda quiere y cómo la quiere emplazar.

¿Ha sido rápida la reconstrucción? Si le preguntamos al tercio de las familias que aún no comienza la construcción de su casa, seguramente dirá que no. Si se le pregunta al tercio de las familias a las cuales ya se le está construyendo su solución habitacional, seguramente dirá que sí. Pero si le preguntamos al tercio de las familias que ya tienen su vivienda reparada o reconstruida, estoy seguro que están muy agradecidos, no sólo de la velocidad, sino de haber podido elegir. ¿Se podría ir más rápido? Sí, qué duda cabe, pero no sin efectos colaterales; la libertad de elegir y el derecho a participar serían sin duda los primeros dos damnificados de la velocidad.

*"¿Se podría ir más rápido? Sí, qué duda cabe, pero no sin efectos colaterales; la libertad de elegir y el derecho a participar serían sin duda los primeros dos damnificados de la velocidad".*

Hoy en día podemos decir que la reconstrucción de vivienda está en plena marcha, 150 mil obras en plena ejecución o terminadas lo avalan. Empezar el tercio de las obras que falta por comenzar y terminar el tercio que está en ejecución debe ser nuestra tarea. Hacer todo eso antes de cuatro años es nuestro desafío. Si lo logramos, sin sacrificar la participación y el derecho a elegir, será una buena razón para que todos los que ayudaron se sientan orgullosos. **LyD**

# Nueva carrera docente: Hacia una mayor calidad de la educación

*Junto con satisfacer una aspiración de los profesores por mejorar sus remuneraciones, son importantes también los nuevos incentivos que se establecen para premiar el mérito y el mejor desempeño profesional, lo que además permitirá prestigiar la profesión docente.*

**E**sta semana se envió al Congreso el proyecto de ley de Carrera Docente que busca modificar el actual Estatuto Docente, cuyo objetivo principal es dar nuevos incentivos económicos para atraer, motivar y retener a mejores profesores en la educación pública, además de mejorar en forma importante sus remuneraciones.

## PROBLEMAS ACTUALES

### 1. Dudosa calidad en carreras de Pedagogía

El primer problema surge con las carreras de Pedagogía, que han aumentado abruptamente durante la última década, sin un debido control de calidad. No todas las instituciones se someten al proceso de acreditación y, de aquellas que lo hacen, apenas el 45% consigue acreditación por más de 3 años. Si a esto se suma que la profesión no es atractiva dentro del grupo de mejores estudiantes del país, no extraña entonces que los resultados en la prueba de conocimientos INICIA, que rinden voluntariamente los egresados de Pedagogía, sigan siendo deficientes. Si bien estas pruebas no necesariamente predicen la calidad del docente en la sala de clases, no podemos esperar que un profesor que no conoce los temas vaya a traspasarlos exitosamente a sus alumnos.

### 2. Rigideces del actual Estatuto Docente

El segundo problema son las condiciones laborales fijadas por el Estatuto Docente. Las remuneraciones de los docentes están bajo el promedio de profesionales universitarios de carreras afines, y lo más importante, la estructura no premia el buen desempeño. De esta forma, no se reconoce a quienes trabajan bien y se esfuerzan; un profesor malo gana prácticamente lo mismo que uno bueno y además no puede ser despedido, ya que existe en la práctica inamovilidad laboral. Como consecuencia, no existen incentivos al mejoramiento continuo de modo de motivar y retener a los mejores docentes a ejercer la Pedagogía.

### 3. Falta de consistencia entre la posesión de responsabilidades y atribuciones

El tercer problema es la falta de alineamiento entre sostenedor, director y profesores: al centralizar las decisiones, no existen incentivos para contratar y retener a la mejor gente, pues falta que haya consistencia entre la posesión de responsabilidades y atribuciones. Es así como el sostenedor debe responder por el nivel de los colegios de su comuna, pero no tiene la atribución para condicionar la permanencia y remuneración de profesores a la consecución de metas.

## EL PROYECTO DE LEY

### 1. Ingreso a la profesión docente

En cuanto al ingreso a la profesión docente, se establecen las siguientes medidas. Primero, que quienes quieran desempeñarse como profesores en el sector subvencionado (municipal y particular), deberán rendir y aprobar el Examen de Excelencia Pedagógica, cuya administración y costo será asumido por el Ministerio de Educación. Si bien una prueba como ésta no necesariamente predice el desempeño futuro del docente en el aula, sí permite asegurar que al menos maneje los contenidos necesarios para enseñar a sus alumnos, y además genera un indicador importante sobre la calidad de las instituciones formadoras. Del mismo modo, deberán acreditar PSU (o su equivalente) rendida. Esta medida puede parecer trivial, pero en la actualidad hay programas de Pedagogía que no piden PSU y con esto se está poniendo una condición para el ingreso de los alumnos sobre cierto rendimiento a estas facultades, lo que en último término significa elevar el nivel de éstas. No debemos olvidar que en los países de mejor desempeño escolar como Finlandia, Singapur y Corea del Sur, eligen a los postulantes a Pedagogía entre los alumnos del tercio superior de rendimiento en las pruebas de admisión. Por último,

deberán presentar su título de carrera acreditada para trabajar en colegios subvencionados por el Estado, lo que también busca terminar con la oferta de carreras que no cumplen con los estándares mínimos de calidad.

Si a estas tres medidas le agregamos la Beca Vocación de Profesor, otorgada a jóvenes con puntajes mayores a 600 puntos en la PSU que escojan carreras cuyo puntaje de corte sea mayor a 500 puntos y que se comprometan a desempeñarse en el sector subvencionado, tenemos un escenario más selectivo.

Otra medida que apunta a mejorar las condiciones laborales y con esto la calidad de las clases, es la de disminuir la proporción de horas lectivas de la jornada laboral docente, aumentando en 2 horas semanales el tiempo que éstos dedican a preparar y planificar sus clases (baja de 75 a 70% el porcentaje de horas de aula). Esto está en línea con los países de mejores resultados educativos.

## 2. Mas atribuciones a los directores en la selección y evaluación de los docentes

Otra medida que apunta en este mismo sentido es que la selección de los docentes será responsabilidad del director y su equipo técnico pedagógico, sobre la base de criterios conocidos y aprobados por el sostenedor. Esto es una iniciativa clave para lograr mayor selectividad, pues los directores son los que mejor conocen las necesidades de su colegio y es a nivel local donde se deben tomar estas decisiones. En este sentido, si confiamos en el rol del director y sostenedor para seleccionar de entre los candidatos, podríamos pensar que no es tan necesario imponer además otras exigencias centralizadas. Sin embargo, creemos que en el contexto actual de sobre oferta de profesores egresados de programas de dudosa calidad sí son adecuadas, porque proporcionan un filtro adicional. Además, dado que las remuneraciones no son suficientemente flexibles como

para señalar qué instituciones son las que forman a los profesores de mejor desempeño, es decir a los mejor pagados, se generan indicadores alternativos sobre la calidad de las instituciones formadoras.

Con lo anterior se pretende poner más exigencias al ingreso a la profesión docente, pero también es necesario asegurarse de retener a los buenos profesores, destacando su buen desempeño y otorgándoles remuneraciones e incentivos consistentes con su aporte y comparables con las de profesionales de carreras comparables. Para lograr esto, se propone un sistema de promoción y desarrollo profesional que combina un sistema centralizado de certificación de conocimientos y habilidades, asociado a diferentes remuneraciones y beneficios no económicos, con un sistema descentralizado, a nivel de sostenedor, que se enfoca en la evaluación del desempeño en la sala de clases, asociado a premios salariales así como a mayores responsabilidades en el establecimiento.

## 3. Certificación centralizada de conocimientos y habilidades

Administrada por el Ministerio de Educación, será obligatoria para el sector municipal. Consiste en la existencia de cuatro tramos de desarrollo profesional (Inicial, Preparado, Avanzado y Experto), cada uno asociado a un sueldo mínimo que crece con la experiencia y a un perfil que describirá los conocimientos y habilidades requeridos para quienes se encuentren en cada nivel. Para avanzar de un tramo a otro se deben alcanzar los años mínimos de experiencia y aprobar los exámenes de habilitación respectivos. Será necesario re-acreditarse cada 5 años, y en caso de no aprobar, el profesor retrocederá al tramo anterior. El plazo máximo de permanencia consecutiva en el nivel inicial es de 8 años; el docente que no logra avanzar deberá abandonar el sistema.

Posiblemente, para la realidad de los actuales profesores, una evaluación

centralizada sirva como sustituto de un sistema consolidado de acreditación que garantice que todos los egresados de de las carreras de Pedagogía tengan las competencias mínimas y no signifiquen un obstáculo en el proceso de enseñanza de los alumnos. Sin embargo, en la medida que las facultades de Pedagogía alcancen estándares más altos en cuanto a la calidad de sus egresados, se hace menos relevante la existencia de una prueba centralizada de conocimientos y toma más relevancia la evaluación que tengan el director y los pares sobre el desempeño de cada profesor en la institución. Es poco lo que puede decir una evaluación central estandarizada sobre el desempeño de un docente en el aula, una vez superado cierto nivel de conocimientos por parte del docente.

No tendría sentido extender una evaluación centralizada a los colegios particulares subvencionados porque estos ya cuentan con la flexibilidad suficiente como para evaluar y desvincular a profesores que no tengan buen desempeño.

Por último, llama la atención que se permita un plazo de hasta 8 años para que un docente permanezca en el nivel inicial. Se entiende que los docentes que pertenecen a este nivel no cumplen con las competencias mínimas para hacer buenas clases. Un buen profesional debería mostrar progresos significativos en mucho menos tiempo. En caso contrario, se estaría extendiendo innecesariamente su permanencia en el sector, perjudicando principalmente a los estudiantes.

## 4. Evaluación descentralizada de desempeño

Cada sostenedor deberá realizar una evaluación de desempeño para los docentes de sus establecimientos, diseñada en conjunto con sus directores, que deberá ser transparente y conocida por los profesores previamente. La evaluación será aplicada por el director de cada establecimiento y su equipo técnico pedagógico, y

sus resultados permitirán clasificar a los profesores en cuatro niveles, que determinarán el otorgamiento de bonos de desempeño anuales. Se deberá premiar a quienes queden en los dos primeros niveles, de tal forma que alcancen remuneraciones comparables a profesionales de carreras similares, mientras que los dos últimos niveles no recibirán bono. Los docentes mal calificados o que se nieguen a ser evaluados podrán ser despedidos recibiendo las correspondientes indemnizaciones. Con el fin de asegurar la heterogeneidad de remuneraciones, y por lo tanto la distinción entre buenos y malos desempeños, se establecen límites para la proporción de docentes que podrán ser clasificados en cada categoría: máximo 20% en la más alta, entre 30% y 40% para la segunda y máximo 35% en la tercera.

Lo anterior marca una diferencia fundamental con el actual Estatuto Docente, que no permite que los trabajadores sean pagados acorde a su desempeño.

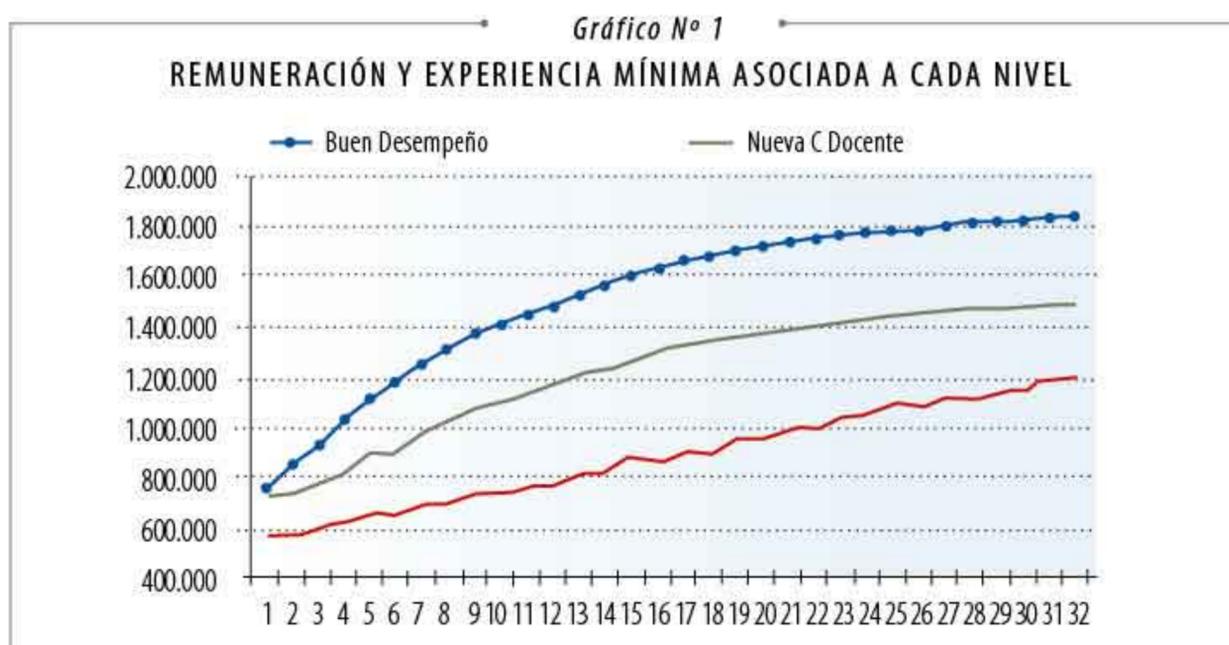
### 5. Mejores salarios según desempeño

Como resultado de las modificaciones propuestas, se darán importantes aumentos salariales, dejando a los docentes en un nivel similar a los profesionales de otras carreras afines. En el Cuadro N° 1 y el Gráfico N° 1 se aprecia la relevancia del incremento de los sueldos, los que estarán determinados por conocimientos y habilidades según cuatro categorías, cada una con un perfil salarial distinto.

En el Gráfico N° 1 y de acuerdo a una estimación de la evolución proyectada de salarios docentes efectuada por el MINEDUC, se comparan los distintos perfiles de ingreso a lo largo del tiempo con el actual Estatuto Docente y con las modificaciones propuestas. Se observa que con las modificaciones propuestas en el proyecto de ley se superaría el promedio actual, pero especialmente es interesante notar que los docentes de buen desempeño podrán

NIVEL	EXPERIENCIA MÍNIMA	REMUNERACIÓN MÍNIMA MENSUAL
Inicial	-	\$ 665.196
Preparado	2 años	\$ 946.540
Avanzado	4 años	\$ 1.064.858
Experto	4 años	\$ 1.181.992

Fuente: MINEDUC. Salarios luego de 10 años.



Fuente: MINEDUC, 44 horas.

mejorar notoriamente sus remuneraciones tanto con el docente promedio como con el docente que permanezca con el actual Estatuto Docente.

El costo de este proyecto se ha estimado en US\$ 1.400 millones y se financiará con aumentos anuales en la subvención regular. Esto significa aumentar en un 36,4% el gasto actual en el pago de docentes de aula y en un 30,3% la subvención.

Los docentes que se incorporen a dotaciones municipales después de la aprobación de la ley deberán regirse por esta nueva carrera, pero quienes estén ejerciendo podrán escoger voluntariamente si quieren cambiarse, en cuyo caso deberán cumplir con las exigencias. Aquéllos que decidan no cambiarse podrán seguir trabajando bajo el Estatuto Docente actual.

Los docentes del sector particular subvencionado no se rigen por el Estatuto Docente, no obstante deberán someterse a

las mayores exigencias de ingreso para ser docente (aprobar prueba Inicia, rendir PSU, provenir de una carrera acreditada), al sueldo mínimo establecido para el nivel de desarrollo inicial y a la disminución de la proporción de horas lectivas y recibirán recursos adicionales vía subvención. Sin embargo, los sostenedores que quieran adoptar el nuevo sistema de promoción y desarrollo profesional docente podrán hacerlo.

### EN SUMA

El proyecto constituye el eslabón que faltaba para avanzar a una mayor calidad de la educación. Junto con satisfacer una aspiración de los profesores por mejorar sus remuneraciones, son importantes también los nuevos incentivos que se establecen para premiar el mérito y el mejor desempeño profesional, lo que además permitirá prestigiar la profesión docente tan desvalorizada ante la sociedad, atraer a mejores profesores al sector municipal y motivar que jóvenes talentosos opten por la profesión. **LyD**

# Encuesta LyD:

## La opinión de los padres en materia de educación

*Mientras un 63% se declara de acuerdo con que los alumnos responsables de actos violentos o destrozos de sus colegios sean castigados incluso con la cancelación de la matrículas, un 79% se declara a favor de que exista una evaluación de los profesores y que los sueldos sean mayores para quienes resulten bien calificados.*

Comenzó el año escolar y junto con eso el Ministerio de Educación envió el proyecto de ley que pretende modificar el Estatuto Docente. Realizamos una encuesta con el fin de recoger las opiniones de los padres sobre las consecuencias de las movilizaciones del año pasado y sobre las modificaciones que plantea el nuevo proyecto de ley sobre el trabajo de los docentes.

En lo que respecta a las movilizaciones, un 67% de los encuestados con hijos en edad escolar, cree que éstas fueron un medio apropiado para que los estudiantes plantearan sus demandas, mientras que un 28% señaló no estar de acuerdo con ellas.

Sin embargo, la mayor parte de los encuestados se muestra en contra de la violencia y actos extremos: un 63% se declara de acuerdo con que los alumnos responsables de actos violentos o destrozos de sus colegios sean castigados incluso con la cancelación de la matrícula. Sobre la respuesta del gobierno, un 73% del total de encuestados señaló estar de acuerdo con que se ampliara la entrega de becas y créditos, mientras que un 23% dijo no estar de acuerdo con la medida.

En cuanto a la relación laboral de los profesores en el sistema escolar, los padres encuestados se mostraron favorables a modificar la actual legislación, avanzando hacia una mayor flexibilidad en las remuneraciones y despido de profesores basándose en su desempeño. Es así como apenas el 1% de los encuestados se mostró a favor de mantener la ley vigente, mientras que el 64% cree que los sueldos deben depender tanto del desempeño como de la antigüedad; más aún el 34% se manifestó a favor de modificar sustancialmente la situación actual, vinculando los sueldos directamente al desempeño del profesional en las aulas. Del mismo modo, un 79% (contra un 16%) de los encuestados se declara a favor de evaluar a los profesores, y otorgar sueldos mayores a quienes resulten bien calificados. En este sentido, el 83% de los padres se muestra de acuerdo con que los profesores mal evaluados tengan la oportunidad de capacitarse, mientras que el 17% piensa que estos deben poder ser despedidos.

Frente a la posibilidad actual de que los directores despidan al 5% de sus profesores mal evaluados, el 7% señaló estar de acuerdo, el 20% cree que se debiera subir esta cuota a un 20% ó 30%, el 37% cree que no debe haber un límite, pues todos los profesores mal evaluados deberían poder ser despedidos, y un 34% señaló que el 5% es excesivo, pues se presta para la existencia de despidos arbitrarios.

Estas opiniones son consistentes con el proyecto de ley recientemente enviado, que otorga mayor autonomía a los sostenedores y directores en las decisiones referentes a la contratación y remuneración de los docentes. **LyD**

Gráfico N° 1

LOS ALUMNOS RESPONSABLES DE ACTOS VIOLENTOS O DESTROZOS DE SUS COLEGIOS DEBIERAN SER CASTIGADOS, INCLUSO EN LOS CASOS MÁS GRAVES CON LA CANCELACIÓN DE LA MATRÍCULA

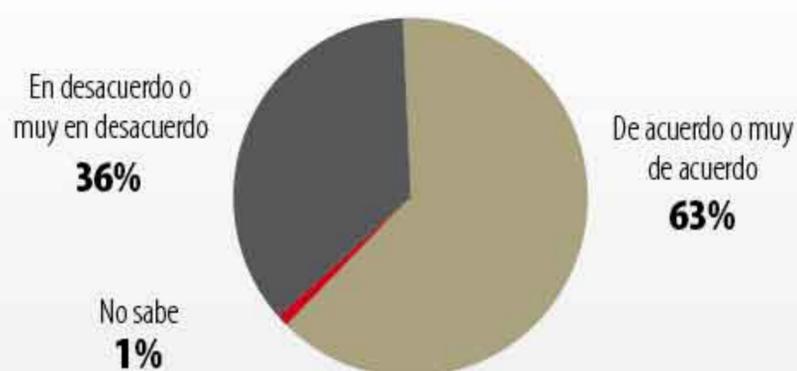


Gráfico N° 2

¿ESTÁ USTED DE ACUERDO CON QUE LOS PROFESORES SEAN EVALUADOS POR SU DESEMPEÑO EN LA SALA DE CLASES Y QUE LOS QUE SON BIEN EVALUADOS RECIBAN UN SUELDO MAYOR QUE LOS PROFESORES QUE NO?



# Descentralización: Una tarea pendiente

*Los investigadores de Libertad y Desarrollo, Silvia Baeza, Natalie Kramm y Álvaro Bellolio, revisaron en profundidad el tema de la descentralización en nuestro país desde las aristas legislativa, económica y social.*

Foto: Raphael Caram

¿Qué hace que una zona aparentemente exitosa en términos económicos como Aysén se vuelque a las calles masivamente y le exija al Gobierno un petitorio con demandas económicas? Se ha esgrimido el alto costo de la vida, ejemplificado en el precio de los combustibles y las cuentas de los servicios básicos.

El Gobierno, correctamente y en este caso especialmente en atención a su carácter de zona extrema, pareciera estar centrando las soluciones en mejorar la conectividad mediante obras públicas que impacten positivamente en el transporte y con ello abaratar el costo de vida. Un claro rol del Estado.

Pero junto con lo anterior, subyace en el conflicto de Aysén algo más profundo: la falta de definición del país de una estrategia de descentralización.

## MIRADA LEGISLATIVA

En Chile, cuando hablamos de "descentralización" abordamos una serie de fenómenos de distinta naturaleza. Estos son principalmente la descentralización, la delegación de funciones, la desconcentración y la privatización. Todas ellas son materia de ley por lo que una primera mirada de análisis es aquella que puede darnos la legislación vigente y que se refiere a los conceptos antes mencionados<sup>1</sup>. En este sentido, un estudio de la UC determinó que entre marzo de 1990 y julio de 2008 se dictaron 174 leyes vinculadas directamente a asuntos regionales y/o locales, y que se sostiene corresponden a lo esencial del proceso descentralizado chileno durante las últimas dos décadas (Mardones, 2008).

Se trata ante todo de una legislación frondosa y compleja, que no ha sido capaz de hacerse cargo de las duplicidades y vacíos de atribuciones entregadas a los gobiernos

regionales y locales y, en otras palabras, de tomar una posición clara respecto de la estrategia de descentralización que debiera impulsar el país.

Yes que la idea de un Estado descentralizado es una aspiración permanente que persigue nuestra ley más importante: la Constitución. Según lo establece el artículo 3° de la misma: "El Estado de Chile es unitario, y que la administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada, en su caso, de conformidad a la ley". Y agrega que "los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional".

Por su parte, el artículo 114 de la Constitución establece que "la ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de

la República podrá transferir a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materia de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural".

Este mandato constitucional se materializa a través del accionar en primer término, del aparato público desconcentrado, como son las Intendencias, Gobernaciones, Seremías, etc. En segundo lugar, del aparato público descentralizado, esto es el Gobierno Regional y en último término de los municipios. Esto implica que hay tres tipos de administración que operan sobre el territorio de la región, quedando los municipios solamente con tuición preferente sobre su comuna.

Así, es posible constatar que el proceso de descentralización ha ido abordando las competencias que debían otorgarse a cada nivel y, al no estar ellas definidas con claridad, la delimitación se determina en cada cuerpo normativo y según la funcionalidad de cada una de ellas, lo que tampoco se encuentra sistematizado haciendo muy compleja su delimitación.

Se puede entonces señalar que la organización de la institucionalidad regional y la determinación del ámbito de sus atribuciones presentan dificultades tanto en su estructura legal y orgánica, como en la duplicidad de funciones o la contraposición de éstas. No puede quedar al margen del análisis el sistema de responsabilidad administrativa, que si bien es una

garantía para la debida actuación de los funcionarios públicos, se presenta como una barrera que paraliza la toma de decisiones ante la posibilidad de que exista conflicto o contradicción en las funciones asignadas.

#### MIRADA ECONÓMICA Y SOCIAL

Uno de los problemas históricos de Chile ha sido la migración constante desde las regiones, y en particular desde las zonas extremas, a la Región Metropolitana. Asimismo, las regiones extremas destacan por ser las menos pobladas del país y las con menor densidad poblacional, debido a que no se ha fomentado el desarrollo de estas zonas. Ello también ha implicado un diagnóstico complejo desde la perspectiva de la soberanía nacional y la geopolítica, donde los problemas limítrofes no han decaído en intensidad.



*Uno de los problemas históricos de Chile ha sido la migración constante desde las regiones, y en particular desde las zonas extremas, a la Región Metropolitana. Asimismo, las regiones extremas destacan por ser las menos pobladas del país y las con menor densidad poblacional, debido a que no se ha fomentado el desarrollo de estas zonas.*

Hace más de 30 años se ha intentado palear este efecto mediante diversos tipos de compensaciones, subsidios, incentivos tributarios y diversos beneficios estatales de carácter especial. Algunos de éstos han sido aplicados originalmente con carácter de transitorio, pero que se han ido extendiendo en el tiempo. Incluso existe evidencia que señala que buena parte de estos beneficios especiales son más bien fruto de presiones de grupos de interés en distintos momentos del tiempo. Así, más que una mirada de interés general, ha prevalecido intereses sectoriales o gremiales bajo estándares de transparencia bajo.

Así, se han implementado diversas y discutibles políticas de excepción a favor de las zonas extremas que abarcan incentivos fiscales a empresas privadas con el fin de disminuir los costos operacionales y/o aumentar las utilidades de las empresas privadas, para que así éstas se instalen en la zona, y una asignación preferencial de transferencias para asegurar la provisión de bienes y servicios públicos acordes la necesidad de dichas zonas, lo que también fomentaría un el aumento de la creación de empleo.

El problema, que es algo general de las políticas públicas en Chile, es que se han implementado dichos beneficios sin ser objeto de evaluaciones rigurosas en términos de su razón costo-beneficio, por lo que no es difícil explicar por qué no han tenido el impacto esperado.

## DESAFÍOS

Ni siquiera los expertos están de acuerdo en una única estrategia de descentralización: para algunos ello pasa por potenciar la regionalización a través de los gobiernos

regionales o avanzando hacia un esquema federal; otros creen se debe abandonar la estrategia de regionalización a cambio de una reforma radical que potencie los gobiernos locales.

Lo anterior va acompañado, además, de discusiones en torno a la posibilidad de que exista una descentralización fiscal: financiamiento de bienes públicos regionales o locales mediante tributos que no van a un fondo común, y que permitiría, que la carga tributaria fuese parte de las ventajas competitivas de cada región y del atractivo de las mismas. Ello se ha vinculado, por ejemplo, a la competencia en Estados Unidos entre los estados para cobrar bajos impuestos a las empresas para constituirse en dichos estados, o bien transformarse en un "paraíso fiscal" a la hora de cobrar impuestos bajos a los adultos mayores que ya se han jubilado.

Hay todavía una tercera estrategia, un modelo ecléctico, como el actualmente existente bajo nuestra legislación, que busca integrar ambos ámbitos de actuación estatal bajo la lógica de la subsidiariedad competencial. Esta última es la posición que pareciera buscar sacar adelante el Presidente de la República al sostener en el discurso del 21 de mayo de 2010 que: "Todo aquello que puedan realizar los gobiernos regionales mejor que el Gobierno Central, será de competencia de las regiones. Y todo lo que puedan hacer mejor los municipios que los gobiernos regionales, será de competencia de los municipios".

La actual agenda gubernamental en descentralización está buscando aterrizar en medidas concretas la visión presidencial

antes descrita. Ello ha implicado para este año duplicar la inversión regional respecto al promedio 2002-2009 y un aumento sustancial en recursos en salud y educación a nivel local, un aumento de más de \$ 100 mil millones respecto a 2009 en el Fondo Común Municipal, la transferencia de competencias a nivel regional y comunal, la elección directa de los consejeros regionales, simplificar y facilitar la realización de plebiscitos comunales y consultas ciudadanas y repensar el esquema de incentivos especiales para las zonas extremas en cuanto a la bonificación a la mano de obra, crédito tributario a la inversión y el fondo de fomento de zonas extremas. Se trata entonces no sólo de un aumento de recursos; sino un esfuerzo serio por intentar delinear una estrategia en la materia.

Si bien es un buen punto de partida, se debe considerar el potencial de distorsiones que se pueden generar, la captura de la legislación pro parte de los grupos de interés, evitar una lógica desarrollista desde el Gobierno Central y que el actual esquema de evaluación de políticas es todavía débil.

El Estado, por lo mismo, no puede perder de vista cumplir sus principales roles. Es por eso que es necesario mejorar el acceso a estas regiones y la conectividad del país.

Asimismo, el establecimiento y respeto por reglas claras que permitan el desarrollo de mercados y de la iniciativa privada en actividades como minería, comercio y turismo en la zona norte, y la agrícola-silvícola, pesquera y manufacturera para la del sur, tienen un potencial mayor que la entrega de beneficios selectivos. **LyD**

<sup>1</sup> Destacando, por ejemplo, la Ley N° 18.715 que modifica división política y administrativa del país; Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19175, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley sobre Gobiernos y Administración Regional. Ministerio del Interior; Decreto con Fuerza de Ley N° 1-1871, que determina los límites específicos de las regiones del país. Ministerio del Interior; Decreto con Fuerza de Ley N° 2-18715, que determina los límites específicos de las provincias del país. Ministerio del Interior; Decreto Ley N° 2.868, que divide las provincias que señala del país en las comunas que indica; Decreto Ley N° 2.867 que delimita las regiones y provincias del país que indica; Decreto Ley N° 2.339 que otorga denominación a la Región Metropolitana y a las Regiones del País, en la forma que indica; Decreto Ley N° 1.317 que divide las regiones que indica de las provincias que señala y modifica el Decreto Ley N° 575, de 1974; Decreto Ley N° 1.230 que divide las regiones del país en provincias; Decreto Ley N° 575 sobre regionalización del país; Decreto Ley N° 573, Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado.

Aysén:

# Un petitorio equivocado

*Las actuales manifestaciones nos demuestran que es urgente avanzar en políticas de descentralización profundas que permitan entregar mayor autonomía a las regiones y a las comunidades locales para enfrentar sus desafíos. De la misma manera, nos llevan a condenar el uso de la presión y la violencia en política, pues siempre son ilegítimas.*



**H**ace algunos días, y después de dos semanas de movilizaciones y protestas, el movimiento social por la región de Aysén que lidera las manifestaciones, preparó un petitorio de 11 puntos al Gobierno, solicitando una serie de beneficios estatales en diversas materias, basados en el hecho de ser una región extrema, que enfrenta altos costos de vida.

Más allá de que sea legítimo que grupos organizados de la sociedad le planteen a la autoridad diversas necesidades; no lo es cuando se utiliza la violencia, reemplazando la deliberación al interior de las instituciones representativas y lesionando seriamente el Estado de Derecho y los derechos de terceros. Junto con lo anterior, la autoridad debe considerar que su actuación debe mirar los intereses de toda la Nación, por lo que junto con rechazar las presiones y hacer cumplir la ley, debe evaluar la conveniencia técnica de las propuestas planteadas en el

petitorio, ponderando si los beneficios para implementar las peticiones son mayores que sus respectivos costos, incluyendo las distorsiones que cada una genera.

Nosotros concluiremos que el análisis anterior debe llevar al Gobierno a rechazar el petitorio y a velar por el orden público. Sin embargo, el gran esfuerzo en el corto plazo debe ser redoblar los esfuerzos en materia de descentralización y mejorar la conectividad de la región.

## PETICIONES TÉCNICAMENTE INCONVENIENTES

Entre las principales peticiones de naturaleza económica –a las que se suman otras en materia de salud o la creación de una universidad pública regional– que se encuentran en el petitorio encontramos, en primer lugar, una rebaja sustancial a los combustibles, mediante subsidio a los distintos combustibles con el fin de dar solución al alto costo de éstos.

Si bien el precio de los combustibles es alto, se trata de una cuestión que deriva de una realidad internacional: una alta demanda mundial por el combustible (liderada por países como India y China) e importantes conflictos geopolíticos, como el que se vivió en Libia y otros países de Medio Oriente, y a los que hoy se suma el conflicto en Irán. Dado que Chile es un importador neto de combustibles, se ve afectado directamente. Además, no debemos olvidar que se grava el combustible con un impuesto específico, que ataca principalmente dos externalidades negativas, la contaminación y la congestión. Este gravamen es una fuente muy importante de recursos fiscales: recaudó cerca de US\$ 2.000 millones en 2010. Si se decidiera bajar, se debería reducir el gasto público proporcionalmente o bien considerar la sustitución por otros impuestos.

Así, un subsidio a la leña y a la distribución de combustible podría entenderse como una situación transitoria, pero lo relevante

es mejorar la conectividad del país para disminuir los costos de transporte y contribuir a bajar el precio de los combustibles en las regiones extremas.

En segundo lugar, se plantea el establecimiento de una canasta básica y el mejoramiento de la calidad de vida, subsidio al transporte e integridad física. En cuanto a la canasta básica y el mejoramiento de la calidad de vida, se pide una reducción sustantiva del costo de la electricidad, el agua potable, la leña, el gas y de los factores que inciden en los alimentos esenciales, y que se reconozca una canasta básica regionalizada.

Lo anterior dice relación con los mayores costos de vida que enfrentan los habitantes de zonas extremas, lo que deriva de altos costos de transporte y eventualmente menor competencia en la provisión de servicios. Se requiere, por tanto, buscar las causas que generan las diferencias de costos antes de determinar las soluciones a implementarse. De constatare diferencias insalvables, podría justificarse un subsidio focalizado a la población más vulnerable o, alternativamente, la bonificación al empleo que permite compensar parcialmente los mayores costos que enfrentan los habitantes de la región, solución que por lo demás ya se ha aplicado. Estas medidas, bien evaluadas, pueden contribuir a aliviar la carga de los habitantes sin necesariamente introducir distorsiones mayores que puedan perpetuar ineficiencias o consumos excesivos.

Asimismo, el petitorio plantea la administración y regionalización de los recursos naturales, y el empoderamiento de la pesca artesanal.

En lo que se refiere a las exigencias planteadas por la pesca artesanal regional, cabe señalar que varios aspectos, en particular relacionados a la administración

pesquera, ya han sido abordados por la ley miscelánea recientemente aprobada. Ésta considera planes de manejo que permiten administrar mejor los recursos pesqueros locales y la reorganización de la pesquería artesanal en un formato multiespecie.

Otras peticiones, en cambio, resultan más complejas de abordar. La discutida reducción de cuotas de la merluza del sur responde al deterioro que presenta esta pesquería, lo que exige medidas de conservación como la señalada, mientras que la diversificación productiva dentro de las Áreas de Manejo sólo puede realizarse en la medida que su desarrollo sea compatible con el objetivo para el cual fueron creadas estas áreas. La autoridad probablemente debiera explorar otras alternativas, como dar un mayor impulso al cultivo de pequeña escala y avanzar en una mayor extensión del Régimen de Extracción Artesanal en las distintas pesquerías.

Finalmente, el petitorio plantea la necesidad de generar equidad laboral y un programa de desarrollo del pequeño y mediano campesino rural.

En este sentido, respecto de lo primero, se pide establecer un sueldo mínimo y una pensión regionalizada, dadas las características económicas de esta zona extrema. Lo anterior sólo generaría efectos negativos en términos de contratación de

mano de obra poco capacitada.

Por el contrario, lo que se debe hacer es aumentar y mejorar los incentivos que atraigan a las personas a trabajar y vivir en la zona, promoviendo las actividades que se destacan en Aysén. Esto atraerá a una mayor cantidad de personas, pero para ello es primordial mejorar el acceso a la región. De esta forma se verá beneficiado el pequeño y mediano campesino, sin tener que recurrir a peticiones especiales, salvo lo requerido por todas las actividades a nivel país, como las capacitaciones y la flexibilidad laboral.

### UNA REGIÓN DESTACADA

El conjunto de las peticiones antes analizadas no son sólo técnicamente refutables, sino que deben ser contextualizadas: la región de Aysén es una de las que presenta las cifras económicas más favorables a nivel nacional. Se destaca principalmente en dos aspectos, su baja tasa de desempleo y su alto crecimiento regional factores que han ido mejorando en el tiempo.

En este sentido, Aysén es la segunda región con menor tasa de desempleo. El trimestre móvil noviembre-enero 2012 alcanzó una tasa de desocupación de tan sólo 3,5% (0,7 puntos porcentuales menos que el trimestre móvil anterior y 0,5 puntos porcentuales menos que el mismo trimestre un año atrás). 80.900 son las personas



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

económicamente activas y 52.820 es la cantidad de ocupados, es decir, un 67,7% de la población que puede trabajar lo está haciendo (ver Gráfico N° 1).

Desde la perspectiva del crecimiento acumulado de la actividad económica regional, Aysén es la que lideró alcanzando un 19,4% en 2011 respecto de 2010 y en relación al cuarto trimestre del año presentó un alza de 19,2% en doce meses. Los sectores que presentaron mayor incidencia en el año 2011 fueron la pesca extractiva y la industria manufacturera (Gráfico N° 2).

### VIOLENCIA ILEGÍTIMA

El petitorio analizado se da en un contexto de presión y violencia que erosiona gravemente el Estado de Derecho en la zona. El que las autoridades de Gobierno hayan sostenido que no es posible iniciar conversaciones cuando diversos caminos están tomados, es un mínimo.

En efecto, al analizar la situación ocurrida durante las últimas semanas en la Región de Aysén, podemos inferir que parece ser que violencia y la alteración al orden público, se instalan como la nueva forma de plantear demandas sociales y realizar "llamados de



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

atención". El vandalismo, los bloqueos de la vía pública y los enfrentamientos con carabineros han pasado a ser una manera legítima de expresión.

No cabe duda que además de las millonarias pérdidas que se han generado como consecuencia de la paralización de actividades, los costos y consecuencias en relación al turismo en la región y la imagen de ésta, son difíciles de cuantificar; además de los daños en infraestructura producidos por los actos de vandalismo y a víctimas inocentes que son incuantificables<sup>1</sup>.

Es labor del Estado velar por los derechos de sus ciudadanos, asegurando que el orden público sea respetado y garantizado y, por ende, ha sido necesaria su respuesta con acciones policiales en defensa del orden y el derecho<sup>2</sup>. En este sentido, las instituciones encargadas de mantener el orden público

deben cumplir su labor, y hasta el momento existen más de 80 individuos que han sido formalizados por parte del Ministerio Público<sup>3</sup> por desórdenes públicos, porte ilegal de armas, arrojamiento de piedras u otros, incluso implicando en algunos casos medidas cautelares.

Asimismo, algunos sectores académicos y políticos cercanos a la Concertación han cuestionado la intervención de Carabineros, condenando la "represión excesiva" y la "criminalización" de la protesta social. Incluso, el propio Instituto Nacional de Derechos Humanos –órgano estatal autónomo–, se ha pronunciado críticamente respecto de las actuaciones policiales, "constatando un actuar indiscriminado y desproporcionado"<sup>4</sup>. En este sentido, teniendo en cuenta que toda irregularidad y exceso en los operativos policiales deben ser condenados y

*El petitorio se da en un contexto de presión y violencia que erosiona gravemente el Estado de Derecho en la zona. El que las autoridades de Gobierno hayan sostenido que no es posible iniciar conversaciones cuando diversos caminos están tomados, es un mínimo.*

sancionados, todavía no hay evidencia que así lo demuestre y lamentablemente parece más bien una mera cuestión ideológica que busca neutralizar la acción policial.

#### LOS VERDADEROS DESAFÍOS: DESCENTRALIZACIÓN Y CONECTIVIDAD

Lo que en realidad esconde el problema de Aysén es la falta de una descentralización real en nuestro país. Muchas leyes han sido promulgadas en las últimas dos décadas<sup>5</sup> para avanzar hacia la descentralización, buscando definir las competencias de los gobiernos regionales y aumentar la entrega de recursos; sin embargo, las evaluaciones a las mismas han escaseado. Se trata ante todo de una legislación frondosa, compleja, que no ha sido capaz de hacerse cargo de las duplicidades y vacíos de atribuciones entregadas a los gobiernos regionales y locales, y en otras palabras, de tomar una posición clara respecto de la estrategia de descentralización que debiera impulsar el país.

En efecto, el país todavía se pasea entre diversas estrategias de descentralización: potenciar los gobiernos regionales; potenciar los locales; o un modelo ecléctico, como el actualmente existente, que busca integrar ambos ámbitos de actuación estatal bajo la lógica de la subsidiariedad competencial. Esta última es la posición que pareciera buscar sacar adelante el Presidente de la República al sostener en el discurso del 21 de mayo de 2010 que: "Todo aquello que puedan realizar los gobiernos regionales mejor que el gobierno central, será de competencia de las regiones. Y todo lo que puedan hacer mejor los municipios

que los gobiernos regionales, será de competencia de los municipios".

La actual agenda gubernamental en descentralización está buscando aterrizar en medidas concretas la visión presidencial antes descrita. Ello ha implicado para este año duplicar la inversión regional respecto al promedio 2002-2009 y un aumento sustancial en recursos en salud y educación a nivel local; aumento de más de \$ 100 mil millones respecto al año 2009 en el Fondo Común Municipal; la transferencia de competencias a nivel regional y comunal; la elección directa de los consejeros regionales; simplificar y facilitar la realización de plebiscitos comunales y consultas ciudadanas; y repensar el esquema de incentivos especiales para las zonas extremas en cuanto a la bonificación a la mano de obra, crédito tributario a la inversión y el fondo de fomento de zonas extremas.

Se trata entonces no sólo de un aumento de recursos, sino de un esfuerzo serio por intentar delinear una estrategia en la materia, lo que es un buen punto de partida.

Y el otro gran tema es la conectividad. Es innegable que la región tiene necesidades muy importantes de inversión en infraestructura que puedan mitigar su condición de zona extrema. Es, por otra parte, función primordial del Estado proveer los bienes públicos y asegurar la conectividad del territorio nacional. El gobierno ha avanzado en esta materia pero la región aún presenta déficits que hay que atender.

#### CONCLUSIONES

Las manifestaciones en Aysén nos demuestran, una vez más, que es urgente avanzar en políticas de descentralización profundas que permitan entregar mayor autonomía a las regiones y a las comunidades locales para enfrentar sus desafíos; no sólo con el objeto de evitar medidas discrecionales, discriminatorias y con una alta probabilidad de generar distorsiones entre las regiones cuando son tomadas centralmente, sino porque, siguiendo el principio de subsidiariedad competencial, al potenciar la toma de decisiones en el nivel de local es que se hace posible tener soluciones más rápidas, flexibles, eficaces y eficientes ante problemas que mayoritariamente suelen tener una naturaleza local. Sólo cuando ahí no es posible tomarlas, se va subiendo en los otros ámbitos de actuación estatal hasta llegar al nivel central.

Otro tema pendiente es el de la conectividad. Las regiones más aisladas requieren de infraestructura que permita a sus habitantes desplazarse por el territorio mitigando su condición de zona extrema.

Asimismo, estas manifestaciones nos llevan a condenar el uso de la presión y la violencia en política, pues siempre son ilegítimas. Ello requiere además que los representantes del pueblo, como los parlamentarios, cumplan su rol y hagan respetar las instituciones y los canales de participación democrática; no deslegitimarlas y pasar a marchar en las calles junto a los manifestantes o desautorizar el accionar policial legítimo y del Estado. **LyD**

<sup>1</sup> Por ejemplo, el caso de un niño de 5 años que murió al ser atropellado por un camión que intentaba esquivar las barricadas, los 57 carabineros que han resultado heridos (5 de ellos graves) y los 15 civiles heridos (7 de ellos graves), producto de los duros enfrentamientos, además de otros casos. *El Mercurio*, C4, miércoles 29 de febrero.

<sup>2</sup> Son las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública (Carabineros y Policías) las responsables de dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad ciudadana. *Constitución Política de la República*. Artículo 101, inciso segundo.

<sup>3</sup> Ver en: [www.fiscaliadechile.cl/Noticias](http://www.fiscaliadechile.cl/Noticias).

<sup>4</sup> Ver en: <http://www.indh.cl/instituto-nacional-de-derechos-humanos-monitorea-situacion-de-violencia-policial-en-aysen>.

<sup>5</sup> Ley N° 18.715: Modifica división política y administrativa del país; Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19175 : Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley sobre Gobiernos y Administración Regional. Ministerio del Interior; Decreto con Fuerza de Ley N° 1-18715 : Determina los límites específicos de las regiones del país. Ministerio del Interior; Decreto con Fuerza de Ley N° 2-18715 : Determina los límites específicos de las provincias del país. Ministerio del Interior; Decreto Ley N° 2.868: Divide las provincias que señala del país en las comunas que indica; Decreto Ley N° 2.867: Delimita las regiones y provincias del país que indica; Decreto Ley N° 2.339 Otorga denominación a la Región Metropolitana y a las Regiones del País, en la forma que indica; Decreto Ley N° 1.317 Divide las regiones que indica de las provincias que señala y modifica el Decreto Ley N° 575, de 1974; Decreto Ley N° 1.230 Divide las regiones del país en provincias; Decreto Ley N° 575 Regionalización del país; Decreto Ley N° 573 Estatuto del Gobierno y Administración Interiores del Estado.

Revisión de la legislación vigente:

# ADOLESCENTES EN CHILE: ¿Cuándo son o no son capaces?

• *Mientras un menor puede acceder a anticonceptivos de emergencia sin la autorización ni el conocimiento de sus padres y puede ser considerado responsable penalmente, tiene restricciones para ser contratado hasta los 18 años e incluso se discute si podrían comprar productos "altos en" en su colegio.*

**E**l ordenamiento jurídico en Chile no tiene un criterio uniforme para regular la capacidad de los menores en sus aspectos civiles, penales, de derecho a la salud u otros. Ciertamente, son admisibles y necesarias las distinciones entre responsabilidad civil y penal, pero el criterio para distinguir entre estos dos tipos de responsabilidad no se mantiene en todos los casos.

Es así como la regla general sobre capacidad, consagrada en el Código Civil, establece también una serie de excepciones que no responden necesariamente a los mismos criterios de distinción. En relación a la responsabilidad penal de los menores, resulta acertado el establecimiento de un sistema distinto, que considere tanto la capacidad de comprensión de las consecuencias de sus actos y su responsabilidad asociada; como la protección que se les debe otorgar, por ser sujetos en desarrollo, sus posibilidades de reinserción y la conveniencia de aislarlos de influencias negativas de parte de la población penal adulta. Estos criterios no se contradicen con aquellos que se han perseguido en la legislación civil ya que la comprensión del bien y del mal se adquiriría en forma previa a la capacidad de comprender las complejidades de muchos actos de carácter civil.

Sin embargo, no es posible afirmar lo mismo respecto de otras diferencias existentes en el ordenamiento jurídico o en proyectos que se encuentran en tramitación legislativa.

Así, por ejemplo, en materia de alcoholes se considera que los menores de edad son absolutamente incapaces. El mismo criterio se estaría aplicando en el proyecto que se encuentra en trámite y que regula la rotulación de alimentos, el que, independiente de las críticas que merezca su contenido, responde a la intención de suplir la falta de comprensión suficiente por parte de los menores.

En sentido contrario, las normas sobre fertilidad autorizan a los menores a acceder a anticonceptivos de emergencia, sin la autorización ni el conocimiento de sus padres, decisión que parece

más compleja y de consecuencias más relevantes que la de comerse o no un chocolate. En la misma línea, el proyecto sobre derechos y deberes de los pacientes pretendía, en su versión original, dar la posibilidad a los menores de acceder a información médica y someterse a tratamiento sin conocimiento de sus padres, lo que resulta muchas veces más determinante para la vida del menor que las consecuencias derivadas de una negociación contractual a la luz de la legislación civil.

Puede afirmarse que no todos los actos requieren de la misma capacidad de comprensión de parte de los menores, pero los criterios que justifican estas decisiones legislativas deberían ser uniformes. Así, parece comprensible que un menor no sea considerado hábil para efectos de celebrar un contrato sobre sus bienes raíces, pues carece de la experiencia de vida requerida para comprender cabalmente todas las consecuencias asociadas. Y, de la misma manera, resulta comprensible que este mismo menor sí pueda ser considerado responsable penalmente, pues no se requiere la misma experiencia para entender que robar es perjudicial. De ahí entonces que este tipo de diferencias en la normativa tengan una lógica clara y evidente. No se puede decir lo mismo, por ejemplo, de normas que restringen las facultades del menor para decidir qué comer y, que por otro lado, le otorgan amplias facultades para decidir sobre su salud reproductiva.

Nuestro ordenamiento jurídico no trata en forma unívoca los deberes, derechos y responsabilidades que se establecen respecto a los menores de edad. Es más, parece evidente la necesidad de que el legislador uniforme los criterios y en la medida que otorgue a los menores de edad un mayor grado de autonomía, restrinja también la esfera de responsabilidad de sus padres o guardadores.

Con respecto a la protección de los menores de edad, es necesario legislar en forma prudente, con fundamentos técnicos sólidos que permitan justificar las restricciones o ampliaciones de sus capacidades sobre la base de un beneficio real y no intuitivo.

## Tablas Comparativas sobre Capacidad de los Menores vigentes en Chile en distintas materias

### Regla general de capacidad en material Civil

INFANTE	IMPÚBER	MENOR ADULTO	ADULTO
			
Menores de 7 años <b>Incapaz absoluto</b>	Mujer: 7 a 12 años Varón: 7 a 14 años <b>Incapaz absoluto</b>	Mujer: 12 a 18 años Varón: 14 a 18 años <b>Incapaz relativo</b>	Mayor de 18 años <b>Plenamente capaz</b>

#### ALGUNAS EDADES LEGALES:

**CONSUMO DE ALCOHOL:** Desde los 18. A los 16 años pueden entrar a discoteques.

**DERECHOS SEXUALES:** Consentimiento válido a partir de los 14 años.

**TRABAJOS LIGEROS QUE NO DIFICULTAN LA ESCOLARIDAD:** Desde los 15 años y con autorización.

**CAPACIDAD PLENA PARA TRABAJAR:** A partir de los 18 años.

**CONTRAER MATRIMONIO:** Para ambos sexos a partir de los 16 años con autorización.

**DIVORCIARSE:** Para ambos sexos a partir de los 16 años no requiere autorización.

**IR A JUICIO PENAL:** Desde los 14 años para hombres y mujeres <sup>1</sup>.

**RECONOCIMIENTO DE UN HIJO:** A partir de los 14, sin autorización de los padres.

**DISPONER DE SUS BIENES EN UN TESTAMENTO:** Ellas a partir de los 12 y ellos desde los 14 años.

<sup>1</sup>. Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente.

## DESPACHO DE...

Alejandra Cox,  
Consejera de Políticas  
Públicas de LyD y residente  
en Estados Unidos

Foto: The White House

# Estados Unidos necesita una reforma fiscal

La deuda del Gobierno norteamericano está en una trayectoria insostenible. El Presidente Barack Obama nombró una Comisión Nacional para la Responsabilidad Fiscal en 2010 y le encargó identificar políticas que mejoraran la situación fiscal en el mediano plazo y lograran el equilibrio fiscal en el largo plazo. Esta comisión, llamada Simpson-Bowles por los senadores que la lideran, publicó su primer informe en diciembre del mismo año, con el título "El Momento de la Verdad." Aunque sus propuestas no fueron aprobadas por el Congreso en su momento, el informe ha tenido una enorme influencia en el debate y en las propuestas de reforma que surgen de la Casa Blanca y de las campañas presidenciales.

Según bien lo indica el informe Simpson-Bowles, en 2010 el gasto federal alcanzó cerca del 24% del Producto Interno Bruto (PIB), cifra que no se veía desde la segunda guerra mundial. Los ingresos impositivos alcanzaron al 15% del PIB el mismo año, el nivel más bajo desde 1950. Así, el

déficit fiscal alcanzó cerca del 9% del PIB. La deuda federal, que alcanzaba el 33% del PIB en 2001, llegó al 62% en 2010. Sin duda que la recesión y dos guerras afectaron la trayectoria de la deuda, pero la política fiscal ha sido irresponsable.

Por el lado del gasto, el Gobierno tendrá que frenar el compromiso fiscal con la creciente población de adultos mayores, tanto en pensiones como en salud. Pero cualquier propuesta responsable de reducción de deuda debe incluir soluciones para expandir los ingresos impositivos. Además, ya han pasado 25 años desde la última reforma fundamental al sistema de impuestos de Estados Unidos y éste necesita cambios para: (1) generar más ingresos fiscales y (2) aumentar la eficiencia del sistema económico.

Es así como el Presidente Obama propuso la semana pasada un paquete de reformas pro-crecimiento. Bajaría la tasa de impuesto a las sociedades anónimas del 35% al 28%, reduciendo a la vez los descuentos especiales. Se trata

de expandir la base impositiva y reducir las tasas marginales. Un buen principio. Para las multinacionales, el nuevo impuesto mínimo sobre las ganancias en el exterior es un esfuerzo para reducir los movimientos territoriales estratégicos de operaciones o de ingresos influenciados por diferencias en tratamiento fiscal. Para la gran mayoría de las empresas que pagan impuestos a través de sus dueños individuales, la propuesta incluye aumentar las tasas sobre ganancias de capital, reduciendo la diferencia impositiva entre ésta y otras fuentes de ingreso. El efecto de las reformas propuestas sobre los ingresos fiscales dependerá principalmente del impacto de la nueva estructura impositiva sobre la actividad económica, por la vía de un uso más eficiente de los recursos. Mientras que las propuestas sobre lo impositivo son razonables, es preocupante que la acompañen tratamientos favorables a ciertos sectores, incluyendo el sector manufacturero. Este desbalance pone en duda la capacidad de la Administración Obama para empujar una agenda pro-eficiencia o pro-crecimiento. **LyD**

## DESPACHO DE...

Jomaris Rossell,  
Investigadora Programa  
Sociedad y Política y  
ciudadana venezolana



Foto: www.hayuncamino.com, sitio oficial del candidato Henrique Capriles

## Un año crucial para Venezuela

Es difícil imaginar cómo una persona ha logrado mantenerse legal y democráticamente en el poder como Presidente de un país a lo largo de 13 años y que aún hayan personas que crean en él, a pesar de que las cifras sociales y económicas estén en rojo. Hugo Chávez ha convocado a elecciones y referéndum como ningún otro Presidente en la historia de Venezuela; cambió la Constitución, hizo reformas, enmiendas, disolvió el Congreso, creó la Asamblea Nacional, que con mayoría absoluta le dio el poder de dictar decretos leyes y de esta forma ha utilizado todos los recursos legales para perpetuarse en el poder de manera indefinida, siendo el único líder de la revolución bolivariana sin ningún sucesor visible.

El 2012 parece ser un año crucial para los venezolanos. El 7 de octubre de este año se realizarán las elecciones para elegir al Presidente para el período 2013-2019. La oposición ya eligió a su candidato en las primarias del 12 de febrero donde resultó ganador Henrique Capriles Radonski, un joven abogado de 39 años con una amplia trayectoria política, fue presidente del extinto Congreso, alcalde y gobernador de uno de los principales estados de Venezuela. El sector oficial por su parte sigue con la firme convicción que Chávez será nuevamente el candidato a pesar de las noticias y rumores que corren acerca de su salud desde que el año pasado fuera operado de un tumor cancerígeno.

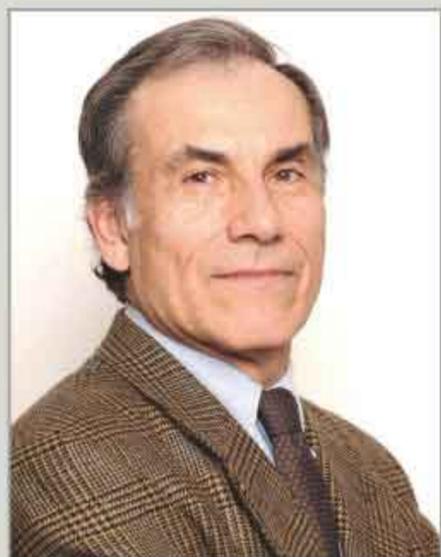
La salud del actual Presidente ha llenado de incertidumbre a toda Latinoamérica y sobre todo a los venezolanos, tanto chavistas

como opositores. Las especulaciones sobre el número de meses o años que le quedan de vida varían de fuente en fuente y es difícil saber quién tiene la verdad. Lo que sí es cierto, y ha sido confirmado por los medios oficiales, es que al Presidente se le extrajo un segundo tumor cancerígeno, lo que refleja que éste es altamente agresivo.

Henrique Capriles, por su parte, ha iniciado su campaña recorriendo el país con un discurso de reconciliación, incluso deseando que Chávez se recupere de su estado de salud. La respuesta ha sido en ocasiones un recibimiento por parte de grupos chavistas que han amedrentado con bombas lacrimógenas y disparos, alimentados por el eterno discurso violento en contra de la oposición que ha mantenido Chávez. La revolución, aunque alcanzó su poder de forma democrática, se ha transformado en un movimiento donde reina la violencia y la impunidad, lo que podría cambiar este año.

El reto de Capriles es saber conquistar a los indecisos y abstencionistas, lo que no debería ser muy difícil porque es un rostro joven que no se identifica con los antiguos partidos que provocaron el descontento en la sociedad venezolana.

El 7 de octubre los venezolanos tenemos la oportunidad de cambiar el discurso de violencia y resentimiento por uno de paz y reconciliación que apunte hacia una Venezuela de oportunidades y desarrollo para todos. **LyD**



## Atribuciones del Central frente a una crisis

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

Se ha argumentado que la crisis financiera internacional de 2008-2009 ocasionó una recesión en Chile, ya que la banca local contrajo fuertemente el crédito y el Banco Central (BC) no reaccionó adecuadamente.

En efecto, pese a la solidez de nuestro sistema financiero y a la fortaleza de las cuentas fiscales, el PIB cayó 1,7% en 2009. La contracción del crédito registrada refleja la mayor cautela de la banca frente a la creciente incertidumbre durante la crisis y una menor demanda de crédito por parte de las empresas. La reacción del BC consistió en una reducción abrupta (enero de 2009) de la tasa de política monetaria, llevándola a un mínimo de 0,5%, y puso a disposición de la banca líneas de crédito y facilidades de liquidez de mediano plazo.

Los bancos centrales de EE.UU., Inglaterra y de la Zona Euro han recurrido a prácticas no convencionales una vez que la tasa de política está en un mínimo para seguir con el impulso monetario, como son el relajamiento monetario ("quantitative easing") y crediticio ("credit easing"). El primero consiste en una expansión de la cantidad de dinero como resultado de la compra masiva de bonos de Gobierno en el caso de la Fed en EE.UU. y de las facilidades de crédito a tres años a una tasa mínima en el caso del Banco Central Europeo (BCE). La expansión monetaria reduciría las tasas de interés de los instrumentos financieros de distintos plazos y así contribuiría la política monetaria a estimular la demanda agregada y evitar una deflación. La evidencia empírica no es concluyente, pero estudios reportan una caída de las tasas de interés de largo plazo de entre 0,25 a 1 punto porcentual. El problema del relajamiento monetario es que no asegura que se restablezca el crédito a las empresas. De hecho, en un ambiente de incertidumbre, los bancos comerciales tienden a privilegiar la liquidez y por consiguiente a mantener los mayores recursos como reservas.

El relajamiento crediticio contempla un cambio en la composición de los activos del Banco Central, sin una expansión de la cantidad de dinero. Esto permite, como lo hizo la Fed, comprar activos a instituciones no bancarias y actuar en segmentos específicos de mercado donde el

crédito se encuentra más trabado. Ciertamente en este caso el Banco Central toma riesgo al vender activos más seguros para comprar bonos corporativos, instrumentos de comercio o hipotecas que son más riesgosos, pero permite agilizar el canal del crédito.

Volviendo al caso de Chile ¿qué podría hacer el BC para aminorar los efectos de una profunda crisis financiera, por ejemplo en la Zona Euro, que ciertamente, hoy se ve menos probable?

De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central, que recoge nuestra nefasta experiencia de déficit fiscal e inflación, éste no puede comprar bonos de Gobierno de primera emisión o en el mercado secundario. Pero nada impide que expanda la cantidad de dinero pronta y transitoriamente cuando la situación lo amerite comprando sus propios bonos, reduciendo de esta forma las tasas de interés de distintos plazos.

En un período de crisis financiera y de congelamiento del crédito a las empresas, el BC podría disponer de facilidades de liquidez a largo plazo a tasas preferenciales e incrementar la gama de activos que puedan usarse como garantías, tal como lo ha hecho el BCE.

Si bien el BC sólo puede operar con instituciones bancarias, lo cual limita sus posibilidades de relajamiento crediticio, podría comprar cartera de activos a la banca comercial agilizando el crédito a las Pymes y consumidores. En efecto, al tomar mayor riesgo, el BC transforma su liquidez en crédito.

Sin embargo, el relajamiento crediticio no está exento de problemas. En el caso de la Fed se ha criticado su toma de riesgo y que discrimine en el otorgamiento de crédito no bancario, argumentándose que podría lesionar su autonomía.

En síntesis, en una crisis financiera el Banco Central puede actuar prontamente y hacer más que lo realizado en el pasado para aminorar la restricción de crédito al sector real, pero esta política no está libre de costos. **LyD**

## COLUMNA DE KARIN EBENSPERGER



## La madre de todas las batallas

**Karin Ebensperger**  
Consejera de Políticas Públicas de LyD

La libertad no es tratada como un tema sustancial en las diversas etapas de la educación. No se enseña lo suficiente que el origen de la democracia y de la libertad económica son comunes.

El verdadero desarrollo de un país no se compone sólo de crecimiento económico -requisito indispensable- sino que incluye un compromiso cultural con la libertad. David Hume, Adam Smith, más tarde Friedrich Von Hayek y tantos más, analizaron la conducta humana y sobre todo la aspiración a la libertad como el rasgo permanente de las personas. Recién después de esas observaciones escribieron sobre economía.

Las nuevas generaciones requieren tener un convencimiento filosófico y no sólo técnico-económico de por qué vale la pena defender la libertad.

El fundamento de una sociedad libre es la cooperación voluntaria de las personas, lo que conduce -como consecuencia- a un sistema de libertad económica. Y la conducta individual de las personas promueve el bienestar de todos. Pero como el libre mercado se ha ido difundiendo, no se toma conciencia de que las libertades -política y económica- son conquistas enormes del mundo occidental a través de muchos siglos.

Los griegos nos legaron la filosofía, el amor a la sabiduría que separa el logo del mito y nos insta a pensar racionalmente. Los romanos nos heredaron el Derecho y la civitas, separando lo público de lo privado. Los pueblos germanos aportaron el concepto de asamblea, que lleva al consentimiento de los gobernados, de donde surge el Parlamento y la separación de poderes, poniendo siempre al individuo por sobre el Estado. Y así la historia de la libertad política se siguió construyendo, con mucho esfuerzo. La Carta Magna (1215) limitó el poder real y estableció el derecho al libre comercio. La imprenta de Gutemberg en el siglo XV empieza a romper el monopolio de pocos sobre el conocimiento. El Acta de Hábeas Corpus de 1679 inicia la garantía de

la seguridad personal contra detenciones arbitrarias. La Declaración de Derechos de 1689 pone fin al absolutismo y entrega la facultad al Parlamento de votar leyes e impuestos y gozar de inmunidad frente al poder central.

Se trata de un lento proceso histórico que va llevando a la creación de sociedades en que se respeta la libertad política y económica como las conocemos hoy.

Pero para que estos logros prevalezcan, no se pueden dar por garantizados. Es muy importante tener conciencia y comprensión de ese largo proceso que ha conducido al concepto de sociedades libres. La libertad en sociedad es una gran conquista filosófica de Occidente y debe ser defendida en el campo de las ideas. Es un tema que debe interesar a los intelectuales, a los profesores. La batalla de las ideas, decía Hayek, es la madre de todas las batallas. Su influencia irradiará a la sociedad y luego los políticos seguirán esos conceptos. Porque no es suficiente que las personas se beneficien del sistema, lo importante es que crean en él o se desvirtuará.

En Chile, algunas visiones muy incultas de la economía la han reducido a la idea de consumo y crecimiento. Ese prisma reduccionista considera que la cultura va por otro carril, dejando así la batalla por las ideas a los ideólogos. Esa falta de formación en el campo de las ideas económicas para la libertad suele llevar a abusos como las colusiones, los monopolios o el extremo caso de La Polar; son situaciones minoritarios pero emblemáticas, que conducen a que crecientes sectores desconfíen del modelo y de los empresarios. El sistema de libre empresa, de libertad política y de mercado es una conquista enorme que ha permitido el progreso material, pero debe ser defendido en el campo intelectual. Es un compromiso ético con la libertad. **LyD**

## SUELDO MÍNIMO REGIONAL: Buenas intenciones, malos instrumentos

Silvia Baeza

Coordinadora de Estudios Jurídicos de LyD

En las últimas semanas, dada la situación que se ha producido en Aysén, se ha reactivado el debate sobre el salario mínimo regionalizado. Esta moción de diputados PPD, DC, PS e independientes, tenía dos objetivos en su versión original: establecer el sueldo mínimo regional y terminar con la exclusividad presidencial para la presentación de proyectos de ley destinados a fijar las remuneraciones mínimas del sector privado, con el objeto de delegar dicha facultad al Congreso Nacional. Sin embargo, este último punto fue eliminado durante la discusión general del proyecto.

Así, la propuesta actual tiene por objeto modificar el número 4 del artículo 65 de la Constitución Política de la República, reemplazando su última parte por la siguiente "como asimismo fijar el sueldo mínimo, considerando los mecanismos que permitan mantener el mismo valor adquisitivo en las distintas regiones del país y establecer las bases objetivas que sirvan para determinarlo".

Los principales argumentos a favor del proyecto son que la regionalización de dicho sueldo permitiría eliminar las diferencias que existen en la actualidad en las regiones extremas entre empleados públicos y privados y que se producirían principalmente por las asignaciones de zona que tiene el personal del sector público y de las Fuerzas Armadas. Los habitantes de las zonas extremas, según algunos, debiesen poder recibir los mismos beneficios que los citados funcionarios. Agregan que los beneficios de fomento a las zonas extremas son preferentemente para el sector empresarial, sin que se considere necesariamente a los trabajadores.

El sueldo mínimo regionalizado sería entonces una respuesta frente al mayor costo de vida en determinadas regiones, que debido a su falta de conectividad, ven disminuido el poder adquisitivo de sus habitantes respecto de los que se encuentran más cercanos a la capital.

Se ha criticado el proyecto ya que sería contraproducente para el empleo, al significar un costo adicional para que empresas se instalen en la zona y, por consiguiente, generen ofertas de trabajo. Así, la descentralización se vería afectada, ya que algunos emprendimientos privados podrían no desarrollarse en el escenario de verse obligados a pagar sueldos mínimos más altos.

Se ha dicho también que este tipo de medidas reduce las posibilidades de empleo de los trabajadores de poca calificación, toda vez que su poca productividad justifica un salario real mucho menor que el mínimo, pero, al no estar permitido, no podrían emplearse.

El análisis efectuado considera, asimismo, sólo las variables negativas de la vida en regiones y no aquellas que constituyen un aspecto positivo.

Establecer un sueldo mínimo regionalizado es un mal instrumento para resolver problemas de pobreza, siendo mucho mejor que este tema se resuelva a través de políticas como el Ingreso Ético Familiar. Si se fijan salarios mínimos de acuerdo a costo de vida, sin tomar en consideración las realidades laborales de cada zona, se podrían agravar en vez de resolver problemas de estos mayores costos de vida. A esto se suman las dificultades prácticas de implementar correctamente este tipo de política, que requería no sólo costos de vida regionales, sino también estimaciones de productividad laboral regionales.

Finalmente, a pesar de lo popular que resulta un proyecto de este tipo, en la práctica no corregiría en forma apropiada los problemas que viven día a día nuestros compatriotas alejados del centro y cuyos costos de vida son mayores en algunos aspectos, pero menores en otros.



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).

## Ingreso Ético Familiar



El proyecto de ley contiene normas sobre un Ingreso Ético Familiar (IEF) que resulta de distintos aportes estatales a personas y familias de extrema pobreza y la entrega de bonos por logros o resultados para las mismas personas.

Este IEF está constituido por un conjunto de transferencias en dinero para las familias que se encuentran en extrema pobreza. Algunas transferencias se entregan por el solo hecho de tratarse de familias en estado de indigencia, y otras, requieren cumplir ciertos requisitos o compromisos.

La lógica del IEF consiste en ayudar a las personas a salir de una situación de pobreza, incentivándolas a generar sus propios

ingresos. Para ello se estimula la escolaridad de los niños, el trabajo de la mujer y la capacitación de quienes no tienen empleo.

Se prevé una transferencia "por dignidad" de \$ 13.000 por familia más \$ 6.000 por cada integrante; también se consideran \$ 50.000 para la familia, por cada alumno que califique dentro del 15% mejor de su generación.

Cabe señalar que el IEF ya tiene una base legal en la Ley de Presupuestos del año 2011 y se desarrolló en un reglamento dictado el mismo año. Ahora se procura dar una base legal más amplia, como corresponde a un sistema de subsidios que deben ser creados por ley.

## Trabajadores agrícolas



El proyecto, iniciado en mensaje, regula un nuevo tipo de contrato laboral para trabajadores agrícolas, denominado "pacto colectivo", que puede referirse a un sindicato o a un grupo de trabajadores representados por una o más personas, dependiendo del número de interesados. Se crea a su vez, un Registro de Trabajadores Agrícolas de Temporada y Pactos Colectivos, administrado por la Dirección del Trabajo.

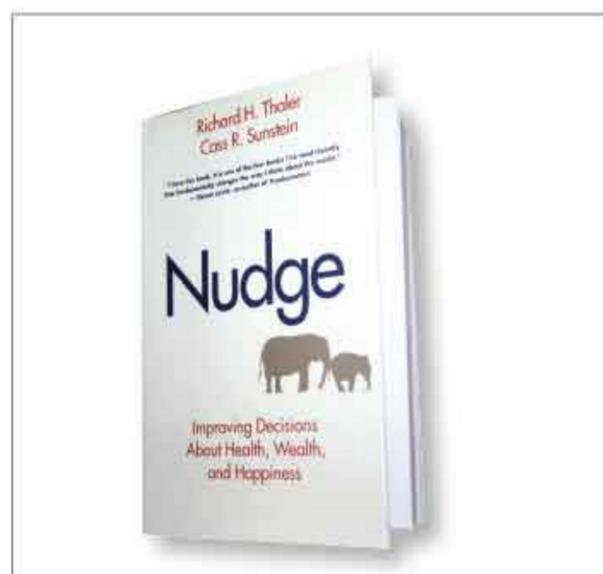
Se modifican también las normas sobre trabajadores agrícolas de temporada, creándose una presunción legal mediante la cual pasan a ser trabajadores permanentes si se celebran con ellos dos o más contratos por faena agrícola por diez meses

continuos o discontinuos, dentro de un período de doce meses.

Se trata de un proyecto de ley que aborda materias que ya se encuentran reguladas en el Código del Trabajo sin adoptar los resguardos para armonizar las nuevas normas. Ello genera diversas interrogantes, como por qué se exige mayoría de los trabajadores sindicalizados para aprobar un pacto, y no de sus representantes.

Finalmente, debe tomarse nota de que podría diluirse la intención de favorecer el trabajador temporero, dado que el empleador intentará evitar la contratación en los casos en que ésta, según el proyecto, se hace indefinida.

José Francisco García,  
Coordinador de Políticas Públicas de LyD



## Nudge: racionalidad limitada y paternalismo

*"Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness"*  
(Yale University Press, 2008, 320 páginas)

Cualquier interesado en las políticas públicas debe leer el libro de 2008 de los entonces Profesores de la Universidad de Chicago, Richard Thaler y Cass Sunstein: *"Nudge. Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness"*, traducido como *"Un Pequeño Empujón (Nudge)"*.

Los autores desarrollan los principales aspectos de la denominada "economía del comportamiento" (*behavioral economics*) y su aplicación práctica en decisiones en políticas públicas y regulatorias en áreas tan diversas como salud, el crédito o el matrimonio. Es una crítica al corazón del pensamiento de la Escuela de Chicago.

La premisa central dice relación con los supuestos de la economía neoclásica en torno al agente racional: ¿cómo la "gente real" diferiría del homo economicus? Para los autores, las personas reales toman sus decisiones bajo condiciones de racionalidad limitada una voluntad limitada y un interés propio limitado.

En primer lugar, la racionalidad limitada se refiere al hecho de que las habilidades humanas cognoscitivas no son infinitas. Bajo esta lógica, tenemos habilidades computacionales limitadas y memorias seriamente defectuosas. Las personas pueden responder sensatamente a estas debilidades, por lo que se puede decir que las personas algunas veces responden racionalmente a sus propias limitaciones cognoscitivas, minimizando la suma de los costos de sus decisiones y de sus errores. Para enfrentar nuestra limitada memoria hacemos listas. Para enfrentar nuestro limitado poder mental y tiempo utilizamos atajos y métodos prácticos.

Pero a pesar de remedios, y en algunos casos debido a estos remedios, el comportamiento humano difiere de manera sistemática de lo que predicen modelos económicos estándar con un comportamiento

racional sin límites. Aun cuando la utilización de atajos mentales es racional, puede producir errores predecibles. Las salidas del modelo estándar pueden dividirse en dos categorías: juzgar y toma de decisiones. El juzgamiento en sí muestra el alejamiento sistemático de modelos con pronósticos confiables y las decisiones frecuentemente violan los axiomas de la teoría de la utilidad esperada.

En segundo lugar, los agentes racionales tienen un poder de decisión limitado, esto es, los seres humanos muchas veces tomarían decisiones que saben están en conflicto con sus intereses de largo plazo. La mayoría de los fumadores dicen que preferirían no fumar e invierten en fórmulas que les ayuden a dejar de hacerlo. Así como en la racionalidad limitada, muchas personas reconocen que tienen un poder de decisión limitado y toman medidas para mitigar sus efectos.

Finalmente, la idea de interés propio limitado refleja que las personas se preocupan o actúan como si se preocuparan sobre los demás en algunas circunstancias. Para los autores la noción es distinta del simple altruismo que la economía neoclásica asume y el límite opera de maneras diferentes de lo que sugiere una comprensión convencional. En muchos escenarios de "marketing" y de negociación, las personas se preocupan de ser tratadas justamente y desean tratar a otros justamente si esos otros se están comportando de esa forma. Como resultado de estas preocupaciones, los agentes en un modelo de comportamiento económico son más amables y (cuando no son tratados justamente) más rencorosos que los agentes postulados por la teoría neoclásica.

Si bien la propuesta parece interesante, y a ratos seductora, sólo lo es a primera vista; se trata al final de una nueva manera de defender el paternalismo. De hecho, los autores lo denominan "paternalismo libertario", aunque de libertario no tenga nada. **LyD**

## INVESTIGADORES LYD EN ENCUENTRO DE SOCIEDAD CHILENA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*José Francisco García, Coordinador de Políticas Públicas, Paulina Henoch y María Paz Arzola, investigadoras del Programa Social de LyD, expusieron sus trabajos en el Tercer Encuentro de la Sociedad de Políticas Públicas.*

*José Francisco García participó en la mesa sobre Dinero y Política, junto al economista Eduardo Engel. María Paz Arzola, presentó su trabajo "Efectos de la dependencia del colegio sobre la evolución de los puntajes en el SIMCE", realizado en conjunto con Rodrigo Troncoso, Coordinador del Programa Social de LyD, y Paulina Henoch expuso acerca del costo en los incentivos de los programas sociales.*

*En la oportunidad, José Francisco García resultó electo Director de la organización.*



1.



2.

1. José Francisco García, Eugenio Guzmán y Eduardo Engel.

2. María Paz Arzola presentando su trabajo sobre educación.

## DEBUTAN LOS TALLERES DE CULTURA CON MINISTRO CRUZ COKE



*Carlos F. Cáceres, Presidente del Consejo de LyD, Luciano Cruz Coke, Ministro de Cultura y Luis Larrain, Director Ejecutivo de LyD.*

*LyD realizó el primer Taller de Cultura, el cual contó con la exposición del Ministro Luciano Cruz Coke, que planteó la propuesta cultural del Gobierno y los desafíos futuros, y la necesidad de generar más investigaciones desde la sociedad civil en el tema.*

## TALLER MACRO CON SEBASTIÁN CLARO

*El Consejero del Banco Central, Sebastián Claro, expuso en el Taller Macroeconómico acerca del Informe de Política Monetaria (IPOM) y las perspectivas para la economía chilena para este año.*



*El Consejero del Banco Central, Sebastián Claro, junto a Carlos F. Cáceres.*

### TALLER DE REGULACIÓN CON ALEXANDER GALETOVIC

*El académico de la Universidad de Los Andes, Alexander Galetovic, fue el invitado al Taller de Regulación para tratar el tema "Los efectos ambientales y económicos de la Ley de Renovables 20/20". Durante su exposición, Galetovic argumentó que una ley 20/20 es ineficaz ambientalmente, muy cara y tiene efectos distributivos muy grandes.*

*Alexander Galetovic junto a Susana Jiménez, Economista Senior de LyD.*



### VISITA ECUATORIANO DEL IRI

*Sebastián Oleas, Investigador de CORDES (Corporación de Estudios Para el Desarrollo) de Ecuador, visitó LyD y se reunió con nuestro Coordinador de Políticas Públicas, José Francisco García, con el objetivo de desarrollar propuestas en materia de política social en el marco del proyecto del Instituto Republicano Internacional (IRI) denominado "Iniciativa Política de Think Tanks: Convirtiendo el análisis temático en políticas públicas".*

*José Francisco García junto a Sebastián Oleas.*

### ENTREGA PROPUESTA DE REFORMA TRIBUTARIA

*Carlos F. Cáceres, Presidente del Consejo de LyD, Luis Larraín, Director Ejecutivo, y Luis Felipe Lagos, Director del Programa Económico, entregaron al Ministro de Hacienda, Felipe Larraín, su propuesta "Lineamientos para perfeccionar el sistema tributario".*

*El planteamiento de LyD busca favorecer el crecimiento económico, de manera de generar más empleo y por esa vía, derrotar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.*

*Rodrigo Cerda, Coordinador General de Asesores y Macroeconomía del Ministerio de Hacienda; Luis Felipe Lagos, Director del Programa Económico de LyD; Carlos F. Cáceres, Presidente del Consejo de LyD; Felipe Larraín, Ministro de Hacienda y Luis Larraín, Director Ejecutivo de LyD.*

