



Propuestas para un Chile mejor

Grupo Res Publica Chile

Dante Contreras Guajardo
Cristián del Campo Simonetti, SJ
Vicente Espinoza Espinoza
Alejandro Ferreiro Yazigi
Nicolás Figueroa González
Juan Andrés Fontaine Talavera
Francisco Gallego Yáñez
Eugenio Guzmán Astete
Jorge Quiroz Castro
Andrea Repetto Lisboa
Klaus Schmidt-Hebbel Dunker
Andrea Tokman Ramos

95

Propuestas
para un Chile mejor

95 propuestas para un Chile mejor

©Grupo Res Publica Chile

www.95propuestas.cl

Primera edición: mayo de 2013

ISBN: 978-956-9326-00-4

Edición: Andrea Palet y Pilar de Aguirre

Diseño: Felicidad

Impresión: Quadgraphics



Propuestas
para un **Chile** mejor

Grupo Res Publica Chile

Índice

Resumen ejecutivo / 14

Quiénes somos y cómo trabajamos / 20

Introducción / 32

A. Sistema político, regiones y Estado

1. Tres reformas de fondo para revitalizar el sistema político chileno
Alejandro Ferreiro y Eugenio Guzmán / 54

2. Chile descentralizado: más desarrollo, más democracia
Alejandro Ferreiro / 70

3. Modernización del Estado: una agenda necesaria
Alejandro Ferreiro / 82

B. Desarrollo económico, mercados y medio ambiente

4. Superando la trampa del ingreso medio: cómo crecer más
Juan Andrés Fontaine, Jorge Quiroz y Klaus Schmidt-Hebbel / 98

5. Un nuevo trato para la energía
Jorge Quiroz y Andrea Tokman / 122

6. Más competencia y protección efectiva de los consumidores
Nicolás Figueroa y Andrea Repetto / 136

7. Una reforma tributaria para la eficiencia y la equidad
Jorge Quiroz y Klaus Schmidt-Hebbel / 146

8. Compromiso ciudadano con un entorno sustentable y limpio
Vicente Espinoza y Klaus Schmidt-Hebbel / 154

9. En busca de la eficiencia y la efectividad en el transporte urbano
Francisco Gallego y Juan Pablo Montero / 178

C. Desarrollo social y desigualdad

10. Más y mejor empleo para combatir la pobreza y la desigualdad

Dante Contreras, Vicente Espinoza, Andrea Repetto y Andrea Tokman / 196

11. Todos ganan: reforma a la regulación laboral

Dante Contreras y Andrea Repetto / 216

12. Impuestos a la renta: una reforma progresiva y eficiente

Dante Contreras y Andrea Repetto / 228

13. La desigualdad más allá del ingreso: voz, dignidad y capital social

Vicente Espinoza y Eugenio Guzmán / 236

14. La madre de todas las batallas: asegurar el acceso a una educación de calidad integral

Dante Contreras y Francisco Gallego / 252

15. Un sistema de salud para el siglo XXI

Alejandro Ferreiro y Nicolás Figueroa / 276

16. Vivienda social integrada a la ciudad

Cristián del Campo, SJ y Andrea Tokman / 292

D. Delincuencia y drogas

17. Delincuencia: la principal preocupación de los chilenos

Eugenio Guzmán y Klaus Schmidt-Hebbel / 312

18. Reconociendo la derrota en la guerra contra las drogas: hacia la legalización

Eugenio Guzmán y Klaus Schmidt-Hebbel / 328

Las 95 propuestas

- 1.** Transitar hacia un régimen de gobierno parlamentario.
- 2.** Financiamiento público de los partidos políticos a cambio de estándares de transparencia, democracia interna y representatividad.
- 3.** Dos alternativas para modificar el binominal: elección por mayoría simple en distritos uninominales o una mezcla con algunos distritos uninominales y otros con elección a partir del resultado nacional por partido o lista.
- 4.** Comisión Asesora Especial para la Descentralización Regional.
- 5.** Elección democrática de todas las autoridades del gobierno regional desde octubre de 2016.
- 6.** Agencia de Evaluación de Políticas Públicas: autónoma y con un gobierno corporativo de excelencia.
- 7.** Nuevo trato laboral para los funcionarios públicos: régimen de contratación único, negociación colectiva y huelga reglada, y una Academia de Servicio Civil.
- 8.** Directiva colegiada para agencias reguladoras y otras entidades públicas importantes.
- 9.** Regular la gestión documental del Estado para su accesibilidad y preservación.
- 10.** Reformar el sistema de ahorro previsional obligatorio: aumento gradual de la tasa de cotización, de las edades de jubilación y de los topes máximos imponibles.
- 11.** Perfeccionar la política fiscal mediante un ajuste a la regla de balance cíclicamente ajustado (más austera y contracíclica), un Consejo Fiscal autónomo y mayor transparencia y rendición de cuentas.
- 12.** Nueva política de inmigración: “puertas abiertas” para trabajadores calificados e inmigración controlada de trabajadores no calificados.
- 13.** Perfeccionamiento de la institucionalidad de evaluación social de proyectos de inversión: autonomía, mayor transparencia y rendición de cuentas, y ámbito de acción ampliado a todos los proyectos de inversión pública.
- 14.** Sistema de inversión pública en infraestructura y concesiones mejorado: mecanismos complementarios de financiamiento público y más flexibles de recaudación.
- 15.** Remover barreras y mejorar regulaciones para atraer más inversión privada, incluyendo un menor impuesto adicional a utilidades remesadas de nueva inversión extranjera no minera.
- 16.** Impulsar el emprendimiento: simplificación de trámites, nueva ley de quiebras y fomento a la formalización.

17.

Derribar barreras específicas que entorpecen la libre competencia en sectores como la cadena logística, el mercado de capitales, los notarios y conservadores de bienes raíces, el mercado farmacéutico y el sector eléctrico; abrir (a través de licitaciones competitivas) el acceso a propiedades y derechos fiscales.

18.

Potenciar la innovación por la vía de aumentar la inversión en investigación y desarrollo, estimular la conexión con el exterior, apoyar la creación de negocios innovadores y fomentar la economía digital y de servicios.

19.

Nueva institucionalidad para la innovación y la competitividad: sistema de innovación en un solo Ministerio, Comisión de Competitividad y transformación del Sistema de Empresas Públicas en *holding* de las empresas del Estado, con constitución de empresas públicas en sociedades anónimas, y un 33% de ellas en manos privadas.

20.

Potenciar el sector de los recursos naturales renovables: mejores prácticas institucionales, reforzamiento de los derechos de propiedad y apoyo a la adopción de nuevas tecnologías.

21.

Transformar al gas natural en la tecnología de expansión con un Estado activo en diplomacia, regulación y fomento.

22.

El carbón como alternativa inframarginal: intervención del Estado en la identificación de sitios para desarrollo termoeléctrico, estudios de factibilidad y aprobaciones ambientales, para licitar al sector privado captando las rentas y devolviéndolas a los usuarios.

23.

Impulsar la generación de energías renovables no convencionales (ERNC) mediante licitaciones de bloques de energía con un seguro de precio.

24.

Compensación equivalente al 1% de la inversión en beneficio de la comunidad y/o región de todos los proyectos sometidos a evaluación de impacto ambiental.

25.

Declarar de modo inequívoco el carácter estratégico de la gran hidroelectricidad del sur coinvirtiéndola en la línea de transmisión.

26.

Negociar acuerdos de integración energética mutuamente beneficiosos con nuestros vecinos, una vez reducida la fragilidad actual de nuestro sistema.

27.

Sanciones realmente disuasivas para los atentados a la libre competencia: multas mayores y sanciones penales.

28.

Transparentar y uniformar los criterios de la Fiscalía Nacional Económica frente a fusiones.

29.

Licitaciones competitivas para el acceso a recursos naturales u otros de propiedad del Estado.

30.

Incorporar la educación para el consumo en el currículo escolar.

31.

Sistema de recopilación y difusión de información sobre productos y servicios, con financiamiento público y levantamiento de información a cargo de privados a través de licitaciones.

32.

Cumplimiento más efectivo de la ley del consumidor: SERNAC como ventanilla única de reclamos y con facultades de investigación, y mecanismo de fijación de multas para los juicios colectivos que disuada las conductas ilícitas sin incentivar el comportamiento oportunista.

33.

Cautelar la efectiva protección de los datos personales adoptando las mejores prácticas internacionales.

34.

Reformar el sistema tributario con un sistema puro de base consumo para el impuesto a las personas, además de otras siete medidas.

35.

Fomentar el reciclaje con un sistema de impuestos específicos a la producción de bienes y de créditos transables al reciclaje.

36.

Contribuir a modificar los hábitos de separación de la basura y los desechos en su origen y extender los Puntos Limpios mediante fondos concursables.

37.

Crear una Dirección Nacional de Parques Urbanos que administre un nuevo fondo para la compra de terrenos y la construcción de parques urbanos en comunas de baja densidad de áreas verdes por habitante.

38.

Implementar un conjunto coherente de desincentivos a la contaminación y de incentivos a la promoción de limpieza del entorno físico.

39.

Restringir la publicidad y la señalética vial: un programa de planes piloto en áreas acotadas.

40.

Elaborar y usar material pedagógico que fomente las iniciativas relativas al entorno sustentable y limpio en la enseñanza básica y media.

41.

Crear una unidad especializada del Estado como contraparte pública en materia de voluntariado.

42.

Crear un Servicio Juvenil Voluntario dirigido a jóvenes entre 18 y 30 años.

43.

Promulgar una ley única de incentivos tributarios a las donaciones privadas.

44.

Crear el concepto de zona saturada de transporte, para disponer de recursos y medidas excepcionales para mitigar o prevenir problemas asociados al transporte.

45.

Usar más los instrumentos de precios en la regulación del transporte privado: tarificación vial, aumento de impuestos a los combustibles, permisos de circulación en relación con los efectos externos de los vehículos, incentivos para vehículos nuevos y uso activo de políticas de precios en estacionamientos.

46.

Mejorar la eficiencia de la restricción vehicular: aplicación diferenciada y esporádica.

47.

Crear un Consejo del Transporte Público autónomo, que tenga el rol de informar y evaluar las políticas públicas del sector y sea contraparte de las autoridades encargadas de diseñar e implementar las políticas de transporte.

48.

Promover el uso de la bicicleta a través de un paquete de políticas que incluya, entre otros, incentivos a su compra y uso, provisión de estacionamientos y una mayor seguridad en ciclovías.

49.

Simplificar el pilar asistencial del sistema de transferencias monetarias, con un subsidio asistencial único que se retire gradualmente en función de la vulnerabilidad del beneficiario.

50.

Fortalecer el pilar pro-empleo del sistema de transferencias con un rediseño de los subsidios al ingreso laboral, lo que incluye una expansión del actual bono al trabajo de la mujer, aumentando su cobertura y sin límite de permanencia.

51.

Reformar el sistema de capacitación, más recursos y cambios profundos en las modalidades de capacitación y los mecanismos de aseguramiento de la calidad y de pertinencia de las competencias enseñadas.

52.

Integrar el sistema público de intermediación laboral al nuevo sistema reformado de capacitación.

53.

Crear una oferta graduada de servicios de capacitación según las necesidades de cada beneficiario, con una oficina especial para los trabajadores más rezagados.

54.

Actualizar el concepto de empresa para evitar la práctica del “multi RUT”.

55.

Nuevos mecanismos para constitución de sindicatos y afiliación: mayor formalidad para su constitución, exigencias de informar a nuevos trabajadores, afiliación automática inicial y permanencia con solicitud explícita.

56.

Modernizar la Dirección del Trabajo mediante la creación de agencias con dedicación exclusiva para cada función: fiscalización, interpretación de la ley, solución alternativa de conflictos y certificación de buenas prácticas.

57.

Jornadas laborales y gratificaciones negociadas con mayor flexibilidad entre trabajadores y empresa.

58.

Potenciar la negociación colectiva como instrumento principal de diálogo para mejorar la productividad y las condiciones laborales: ampliación de su cobertura, mayor transparencia e información en el proceso de negociación, limitación de la contratación de reemplazantes en caso de huelga y mediación obligatoria o “buenos oficios” al cabo del quinto día.

59.

Sustitución de indemnizaciones por años de servicio por un sistema de indemnización a todo evento, para contratos temporales e indefinidos y financiado con aportes mensuales del empleador a una cuenta individual.

60.

Avanzar hacia un financiamiento solidario de las salas cuna, reconociendo que hombres y mujeres trabajadores requieren de estos servicios.

61.

Reformar el sistema tributario cambiando el pago de impuestos de los dueños de empresas en base a las utilidades devengadas, unificando el impuesto para empresas pequeñas y sustituyendo los diversos tratos preferenciales al ahorro por una política general que deje exento su retorno "normal".

62.

Crear un fondo para financiar iniciativas de comunicación participativa que combinen procedimientos de consulta y deliberación con periodismo investigativo y *advocacy*.

63.

Grupo de trabajo de empresarios, trabajadores, organizaciones de responsabilidad social y gobierno que sienten las bases para una verdadera red de empresas socialmente responsables.

64.

Crear un fondo nacional de microcrédito, operado por instituciones privadas sin fines de lucro que comprometan recursos de gestión y con fórmulas de postulación colectiva.

65.

Ampliar el foco educativo en las habilidades cognitivas para incluir las habilidades socioafectivas.

66.

Crear una nueva institucionalidad con rango ministerial responsable del desarrollo temprano y la educación preescolar, y dar facultades a las instituciones pertinentes (Agencia y Superintendencia).

67.

Aumentar significativamente la subvención escolar, ajustar el diseño de la subvención escolar preferencial y crear una nueva subvención especial para educación con características públicas.

68.

Perfeccionar el proyecto de ley de carrera docente incorporando a docentes de preescolar, medición y desarrollo de habilidades socioafectivas y reconocimiento al desempeño de docentes que enseñan en contextos vulnerables.

69.

Mejorar la gestión de la educación escolar de propiedad pública: desmunicipalización y creación de unidades administrativas especiales por zonas geográficas y un gobierno corporativo del más alto nivel.

70.

Introducir requisitos especiales de aseguramiento de la calidad para la educación media técnico-profesional, considerando explícitamente el resultado en el mercado laboral de sus egresados.

71.

Aumentar la calidad y flexibilidad del sistema de educación superior: revisar el sistema de acceso, distinguir entre tipos de instituciones para efectos de la acreditación, permitir y estimular la movilidad entre instituciones, fomentar la generación de capital social e integración, y potenciar la descentralización incentivando que becados de posgrado trabajen en regiones.

72.

Proveer más y mejor información para los estudiantes y sus familias, así como orientación personalizada para los estudiantes más vulnerables y una mejor regulación de la información en el caso de la educación superior.

73.

Fortalecer el Fonasa para que se transforme en un comprador inteligente de prestaciones públicas y privadas, con un gobierno corporativo de excelencia.

74.

Establecer un seguro de salud público y universal con seguros privados voluntarios.

75.

Aumentar la capacidad resolutive y la integración del sistema de atención primaria.

76.

Colaboración entre el Estado y la comunidad para el cuidado de los adultos mayores, privilegiando la participación activa y entrenada de voluntarios y familiares.

77.

Invertir intensiva y multisectorialmente en barrios vulnerables, demoliendo viviendas irrecuperables, mejorando las recuperables e interviniendo el territorio para aumentar la seguridad y calidad barrial.

78.

Lograr una mayor integración residencial de las ciudades: incentivos para los desarrolladores inmobiliarios, política de arriendo y mejor gestión del suelo público.

79.

Mejorar la gestión del Fondo Solidario de Elección de Vivienda, fomentando la participación de las familias y facilitando la postulación y la evaluación de los proyectos técnicos.

80.

Crear una nueva institucionalidad para los barrios, con capacidad real de coordinación interministerial, para llevar a cabo proyectos integrales de alto impacto.

81.

Potenciar la participación comunitaria en las intervenciones sociales, utilizando la figura de Mesas Barriales como mecanismo de coordinación entre la comunidad y los municipios.

82.

Desarrollar una política general de mejor coordinación y mayor transparencia para el funcionamiento de las principales instituciones relacionadas con el combate a la delincuencia: Ministerio Público, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente, Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol e Instituto Médico Legal.

83.

Revisar y mejorar la labor preventiva de Carabineros: evaluación y rediseño de su despliegue territorial, redefinición de sus funciones para poner mayor énfasis en actividades de prevención, esquema de incentivos individuales adecuados en la carrera funcionaria, y ampliación y consolidación del STAD.

84.

Incorporar medidas de prevención de la delincuencia a través de un mejor diseño urbano.

85.

Comprometer la participación ciudadana en la prevención del delito expandiendo y mejorando el Fondo Nacional de Seguridad Pública y el programa Barrio en Paz.

86.

Promulgar un nuevo Código Penal para Chile, basado en 14 cambios específicos.

87.

Reformar el sistema procesal penal y el Código Procesal Penal para mejorar significativamente la eficacia de las policías, el Ministerio Público y el Poder Judicial en la investigación y persecución de delitos, basado en 11 medidas específicas.

88.

Potenciar el rol del Ministerio Público como actor relevante en la reducción de la delincuencia, mejorando fundamentalmente su coordinación con las policías, y revisando los sistemas de evaluación.

89.

Crear Servicios de Antelación de Juicios que recopilen antecedentes sobre la probabilidad de fuga y reincidencia de los imputados, para mejorar la toma de decisiones de los jueces respecto de medidas cautelares.

90.

Revisar el rol de Gendarmería en rehabilitación, expandiendo significativamente su oferta de programas de rehabilitación y evaluando a través de programas piloto iniciativas nuevas como las prisiones-industria.

91.

Revisar gradualmente los actuales contratos de concesiones de cárceles y de provisión de servicios de rehabilitación, a la vez que se exploran alternativas de contratos con incentivos de pagos según niveles de reincidencia de los exconvictos.

92.

Crear programas y fondos de apoyo y asesoramiento de las familias de delinquentes, que incluyan diagnósticos neuropsiquiátricos y socioeconómicos.

93.

Establecer un programa de subsidios transitorios al empleo de excarcelados, condicional a una certificación de buen comportamiento en la cárcel y de haber participado en programas de rehabilitación, capacitación y/o trabajo en la cárcel.

94.

De aquí a dos años, formular una estrategia nacional de legalización y regulación de drogas, incluyendo la revisión de tratados internacionales y una legalización en el corto plazo de un conjunto limitado de drogas como la marihuana, sujetas a un marco de regulación y tributación similar al del tabaco y el alcohol.

95.

En un plazo de tres a diez años, legalizar todas las drogas tras una revisión multilateral de los tratados internacionales, sometiéndolas a una estricta regulación y tributación acorde con evidencia científica sobre los daños, e implementar políticas de educación y salud pública de prevención del consumo y tratamiento de drogadictos.

Resumen ejecutivo

Nuestro país ha avanzado mucho en las últimas décadas. Esos avances ofrecen lecciones y, en muchas materias, son justa causa de orgullo nacional. Pero nada de eso brinda razones para anestesiar el sentido de urgencia por ir más allá. Los logros obtenidos en el pasado –pero especialmente las áreas que no presentan logros en el Chile actual– renuevan los desafíos e imponen exigencias aun mayores. Por ello, los chilenos debemos acelerar la marcha y afinar nuestros sentidos para comprender mejor las complejidades de una sociedad que, junto con los progresos que exhibe, se muestra más exigente, expresa nuevas aspiraciones y revela retrasos, desigualdades, contradicciones y motivos para la perplejidad.

El objetivo del Grupo Res Publica Chile es aportar a pensar en nuestro país, identificar esas brechas y falencias a la luz de un diagnóstico técnico y político, y sobre todo presentar propuestas de reformas y cambios para un Chile mejor. Nuestra pretensión es enriquecer la discusión pública necesaria para impulsar las reformas que el país requiere para ser más desarrollado integralmente, socialmente más inclusivo, políticamente más estable y representativo, y con habitantes y comunidades más felices. Este libro es el resultado de nuestro proceso de reflexión y plantea 95 propuestas relacionadas con nuestra realidad política, económica y social.

Sistema político, regiones y Estado

En la primera sección, dedicada al sistema político, se propone transitar hacia un **sistema parlamentario** que concilie mayor gobernabilidad y representatividad, con incentivos que favorezcan la búsqueda de acuerdos y la responsabilidad de los partidos políticos.

Partidos que se transforman gracias a las exigencias impuestas por un nuevo financiamiento estatal de sus actividades regulares, a cambio de buenas prácticas y estándares de transparencia, gobierno interno, representatividad, presencia regional y prioridad de la reflexión programática y de la formación de equipos. Asimismo se propone un sistema electoral que optimice el equilibrio entre mayor proporcionalidad y gobernabilidad, y entre la legitimidad de la representación y la que resulta de la eficacia. Para ello tenemos dos alternativas: un sistema de pluralidad en que se elija a los parlamentarios por simple mayoría en distritos uninominales, y un sistema mixto en que una fracción, comúnmente la mitad, de los parlamentarios se elija en distritos uninominales y el resto a partir del resultado obtenido (porcentaje) en el nivel nacional por cada partido o lista. En ese escenario, cada elector contaría con dos papeletas de votación.

También se propone que Chile se comprometa con una descentralización efectiva, propiciada por la elección de las autoridades regionales. Sin esta, el compromiso pierde credibilidad y se reduce a una forma de gestión desconcentrada pero todavía dependiente del nivel central, desechando las ganancias de mayor desarrollo económico regional, eficiencia relativa en gestión y mayor legitimidad política. La elección de autoridades (en 2016) desencadenaría este proceso, lo haría irreversible y demandaría reformas administrativas y fiscales que permitieran una gestión autónoma y efectiva en cumplimiento del mandato popular.

La última propuesta relativa al sistema político es retomar la agenda de modernización del Estado, dando prioridad a tres áreas esenciales. Primero, se recomienda la creación de una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas, autónoma del gobierno, que mida

el impacto de las políticas y los programas que impulsa el Estado, y contraste los objetivos propuestos con la evidencia de los resultados, con una metodología objetiva y rigurosa. Igualmente importante es la modernización de las relaciones laborales en el Estado, para lo que se propone reformar el régimen de contrata para incluir los beneficios que el Código del Trabajo ofrece a los trabajadores del sector privado (seguro de desempleo, indemnizaciones y regulaciones propias del derecho laboral colectivo), y adecuar la norma a la realidad observada, sincerando y regulando la negociación colectiva y la huelga, contemplando, en ciertos casos, el arbitraje obligatorio. En tercer lugar se propone reformar el gobierno corporativo de las entidades reguladoras, estableciendo direcciones colegiadas, autónomas del gobierno y con atribuciones reforzadas. Un tópico adicional, en el que se observan graves rezagos, es el de la gestión documental del Estado, que requiere de una regulación que comprenda los formatos impresos y digitales, y que se oriente a partir de los conceptos de accesibilidad y preservación.

Desarrollo económico, mercados y medio ambiente

La segunda sección del libro agrupa las propuestas que buscan un crecimiento económico más elevado y sustentable mediante reformas para el desarrollo económico, con mercados más eficientes y consumidores más satisfechos, y movilizando el compromiso ciudadano con un medio ambiente más sustentable. En crecimiento se proponen medidas complementarias para incrementar la tasa de crecimiento del PIB, incluyendo reformas para crecer por la vía de la “transpiración” (mayor ahorro, inversión y trabajo) y de la “inspiración” (ganancias de productividad). Se

proponen reformas al sistema de ahorro previsional obligatorio, la regla de balance estructural y la institucionalidad fiscal, con el objetivo de aumentar el ahorro privado y público. En inversión, se plantea modificar la institucionalidad de evaluación de los proyectos de inversión pública, la introducción de mecanismos flexibles para la inversión en infraestructura, e incentivos tributarios y simplificación de reglas para la inversión privada. Por último, en productividad, hay propuestas para fomentar el emprendimiento, derribar barreras de entrada en mercados específicos y potenciar la innovación, incluyendo la creación de un comité o agencia que vele por la productividad y la competitividad.

Lograr un crecimiento elevado depende también de asegurar un suministro energético suficiente y a precios competitivos, lo que se encuentra bajo amenaza como resultado de paralizaciones, cancelaciones y retrasos significativos en nuevas inversiones en generación. Este escenario no solo redundaría en elevados costos de energía; también efectos ambientales más adversos que los que se observarían si la inversión fuese mayor, debido al uso continuado de energías más contaminantes. Los desafíos energéticos son de tal envergadura, y el atraso de las inversiones de tal magnitud, que se precisa de acciones urgentes, por lo que se propone que el Estado asuma un rol transitorio para apurar una nueva configuración de mercado en que la tecnología de expansión sea el gas natural, en oposición al carbón. Esta opción concilia de mejor modo las necesidades energéticas y las demandas ambientales, y se beneficia de los recientes desarrollos del *shale gas*. Además se recomienda una suerte de ordenamiento territorial para el desarrollo termoeléctrico, donde el Estado capta la renta y la devuelve a los usuarios, de modo que el carbón

se convierta en la opción inframarginal del sistema. Una tercera propuesta es el desarrollo paulatino del potencial eólico y solar, introduciendo un nuevo instrumento de política: las licitaciones de seguros de precio. La última propuesta en energía consiste en declarar de modo inequívoco el carácter estratégico de la gran hidroelectricidad del sur, con el sector público como coinversionista en la línea de transmisión. Estas ideas se deben considerar en su conjunto como una propuesta de “nuevo trato” en políticas de energía, que por su naturaleza diversa busca explícitamente un equilibrio entre las aspiraciones y demandas ambientales, por un lado, y las necesidades propias del desarrollo y ciertos estándares mínimos de eficiencia, por otro.

El crecimiento económico también depende del buen funcionamiento de los mercados, con una competencia fuerte y una efectiva protección de los derechos de los consumidores. Por esa razón se propone aumentar las penas para las infracciones a la libre competencia y transparentar de mejor manera los criterios y formas de actuar de las autoridades en la materia. Se recomienda también realizar licitaciones competitivas para asignar derechos sobre recursos naturales o que son propiedad del Estado, para evitar la asignación por derechos adquiridos o simplemente por decisiones arbitrarias. Las propuestas de protección de los consumidores abarcan cuatro áreas: educación para el consumo, generación de información independiente y de calidad, cumplimiento efectivo de los derechos del consumidor y protección de datos personales.

En esta sección se presenta también una primera propuesta de reforma tributaria. Esta plantea cambios que mejoran la eficiencia del sistema al perfeccionar la integración de los impuestos a las rentas de primera y segunda categoría; reemplazar los regímenes especiales del impuesto a la renta de las empresas por una exención única y universal; y cambiar la base del impuesto a la renta de las personas desde el ingreso al consumo, con deducción (limitada) de los gastos de salud y educación de la base del impuesto a las personas. Asimismo se propone una ley única de donaciones, aumento de los impuestos específicos al tabaco, el alcohol y los combustibles, y la abolición

de los aranceles. Para contribuir a la equidad horizontal y/o vertical del sistema impositivo se propone mejorar el tratamiento tributario simétrico otorgado a los ingresos del trabajo dependiente e independiente, incrementar la tasa marginal máxima del impuesto a los bienes raíces y extender la fiscalización del SII en tres dimensiones específicas: las transferencias de activos reales y financieros *inter vivos*, las transferencias de participaciones en sociedades personales y de inversión *inter vivos*, y los gastos personales imputados a sociedades personales y de inversión.

El desarrollo económico tampoco puede soslayar la sustentabilidad y limpieza del entorno físico. Un medio ambiente sustentable y limpio constituye un bien público, por lo que su cuidado requiere del compromiso de la sociedad entera. En forma selectiva, se identifican áreas desatendidas por las políticas públicas y por los ciudadanos, pero susceptibles de intervenciones. Se plantea una idea novedosa para desarrollar el reciclaje de residuos de bienes y materiales de desecho, basada en un sistema de impuestos específicos a la producción y de créditos transables al reciclaje, y complementada con incentivos para el desarrollo de hábitos de separación de la basura y los desechos en su origen, y de extensión de los lugares de acopio (puntos verdes). Se propone también expandir las áreas verdes urbanas con criterios de equidad socioeconómica y regional a través de una nueva institucionalidad nacional que administre un fondo nacional de desarrollo de áreas verdes urbanas. Por último, para fortalecer el compromiso de los ciudadanos con el entorno, reforzando también el capital social y la integración, se recomienda la provisión de una contraparte pública para el voluntariado privado, el desarrollo de un Servicio Juvenil Voluntario y la adopción de una ley única de donaciones privadas con beneficios tributarios.

El último capítulo de esta sección aborda la realidad del transporte urbano público y privado en Chile. Para elevar su eficiencia y efectividad se propone avanzar en tres dimensiones complementarias: aumentar los costos para los usuarios de transporte privado, aumentar la calidad y eficiencia del transporte público, y fomentar el uso de la bicicleta. Para lo primero se propone un paquete de instrumentos (tarificación vial,

aumentos de impuestos a los combustibles, cargos diferenciados en permisos de circulación e inscripciones y restricciones vehiculares diferenciadas por tipos de automóviles o situaciones específicas de contaminación). Por su parte, la mejora del transporte público pasa por reformas institucionales y por inversiones que se deberían financiar con un uso eficiente del subsidio del Transantiago y el subsidio espejo en regiones. Las propuestas se sostienen en buena medida en dos propuestas institucionales más generales: la creación del concepto de zona de transporte saturada y la conformación de un Consejo del Transporte Público que ayude a la implementación y evaluación de políticas.

Desarrollo social y desigualdad

La tercera sección del libro contiene propuestas para avanzar hacia un Chile más justo y equitativo. Se quiere potenciar la acción del Estado para reducir las desigualdades y proteger a las familias del riesgo de caer en la pobreza, pero de una forma que promueva a la vez la productividad y la eficiencia económica. La propuesta pone el énfasis de las transferencias del Estado en aquellas que suplementan los ingresos laborales, especialmente de los jóvenes y las mujeres, aumentando fuertemente los recursos y la cobertura de estos programas. Ello debe ser complementado con el rediseño del sistema público de capacitación y de intermediación laboral, para que facilite la búsqueda de empleo y eleve la productividad de trabajadores y empleadores, y por esta vía se llegue al aumento de las remuneraciones.

Las reglas que ordenan las relaciones laborales también son determinantes de los niveles de productividad y los salarios. En esa línea, se propone una reforma integral del Código Laboral que pone énfasis en la negociación colectiva, ampliando las materias de negociación, acrecentando tanto las capacidades de las partes para negociar las condiciones laborales al interior de la empresa como su interés por dialogar. Junto con ello se proponen reformas a la definición de empresa para efectos laborales y a los procesos de constitución y afiliación sindical (con una propuesta a medio camino entre la afiliación automática y la voluntaria). Las mejoras en productividad y la viabilidad política de esta reforma

laboral descansan en el conjunto de propuestas y no en cada una de ellas por separado, pues es el paquete de medidas el que agrega valor a la sociedad proporcionando un mayor espacio de negociación, más adaptabilidad y mejores beneficios para todos.

La segunda propuesta de reforma tributaria en este libro parte de la base de que la desigualdad de ingresos en Chile se explica fundamentalmente por la parte alta de la distribución; así, se plantea una reforma del sistema tributario para hacerlo más progresivo por la vía de gravar las utilidades devengadas antes que distribuidas, unificar la tributación a la pequeña empresa y dejar exento del pago de impuestos el retorno normal de los ahorros. Aunque se espera que esta mayor progresividad reduzca la concentración de los ingresos, la propuesta no solo se sustenta en razones de equidad social, sino también en su eficiencia económica. En efecto, los cambios propuestos suponen un tratamiento tributario más igual para personas de similar condición y una ampliación de la base tributaria, todo lo cual tendrá efectos positivos sobre la asignación de los recursos.

Pero el concepto de desigualdad va más allá de la distribución de ingresos. Por eso es necesario poner en la discusión elementos como la desigualdad, la dignidad y el capital social, muchas veces ausentes en la creación y desarrollo de políticas públicas. Reconociendo la importancia de estas dimensiones para las políticas públicas, se desarrollan tres áreas de propuestas, una en el ámbito de la responsabilidad social empresarial, otra en temas de comunicación participativa de interés público y la tercera en el ámbito del microcrédito.

Los tres capítulos finales de esta sección de política social abordan temas sectoriales: educación, salud, y vivienda y barrio. En educación se propone una serie de acciones para ampliar el foco e incluir los aspectos socioafectivos en el aprendizaje. Para el ciclo formativo inicial se recomiendan reformas institucionales, incrementos de recursos y políticas de formación de profesores. En la educación escolar se contempla elevar el monto de la subvención, incluir una nueva subvención pública, un esquema de mejora en la asignación de la Subvención Escolar Prefe-

rencial y cambios en la institucionalidad pública, favoreciendo la descentralización pero agregando valor en la gestión. Respecto de la educación superior, se recomienda elevar los estándares de acreditación reconociendo que existirán instituciones dedicadas solo a impartir docencia. También se busca mayor flexibilidad y movilidad de estudiantes entre instituciones, y mecanismos para que los establecimientos que reciben recursos públicos favorezcan el ingreso de alumnos vulnerables y que hayan tenido menos oportunidades educacionales.

En salud, el foco está en fortalecer la prevención y acelerar la transición de la oferta de prestaciones a las demandas que surgen del nuevo perfil epidemiológico, buscando potenciar las intervenciones preventivas y curativas más costoefectivas. Lo primero es reforzar Fonasa, el que, con un mandato legal claro, mejor gobierno corporativo y pleno ejercicio de su función de “compra inteligente”, sería un aporte fundamental a la costoefectividad. Luego, frente al jaque judicial en que está el sistema de precios de las Isapres, que pone en riesgo su viabilidad en el largo plazo, se plantea transitar hacia un seguro estatal universal único, con seguros complementarios privados y voluntarios. Una tercera propuesta busca mejorar la resolutiveidad e integración del sistema de atención primaria municipal al resto del sistema. Por último, se presentan modelos de atención o acompañamiento geriátrico basados en la capacitación de voluntarios y su trabajo coordinado con los centros de salud familiar.

El último capítulo de esta sección ofrece soluciones al grave problema de desintegración socioespacial de las grandes ciudades chilenas. El lugar donde se nace o se vive establece el acceso a bienes públicos fundamentales como la seguridad, la educación o la salud, y a las oportunidades de empleo, factores que determinan en gran medida las posibilidades de progreso económico. Peor aun, el lugar donde se nace y se vive afecta las expectativas con las cuales las familias enfrentan los desafíos y oportunidades, cerrando un círculo vicioso difícil de quebrar. Para romper esta situación, se propone un conjunto de políticas

públicas con un enfoque territorial y urbanístico. Para las viviendas existentes, se propone una intervención multisectorial de alta intensidad para transformar los barrios aislados, peligrosos y con mala infraestructura en lugares atractivos mediante el rediseño de los entornos barriales (conectividad, accesibilidad, espacios públicos, equipamientos y servicios) y el mejoramiento de la calidad de las viviendas. Para las viviendas sociales nuevas, se enuncia una serie de medidas para integrar a esas familias vulnerables en barrios bien ubicados y conectados, que incluyen incentivos para los desarrolladores inmobiliarios y receptores de subsidio, gestión de suelo, proyectos integrados y una política de arriendo subsidiado. Por último se aborda el desafío pendiente de la erradicación de campamentos, la necesidad de una nueva autoridad con tareas y atribuciones relativas a la planificación urbana y una propuesta para potenciar la participación de la comunidad en las intervenciones sociales.

Delincuencia y drogas

La cuarta y última sección del libro aborda las políticas de delincuencia y de drogas. En materia de delincuencia, el tema público que más preocupa a los chilenos, se proponen reformas en cuatro áreas que son complementarias: reformas institucionales transversales, políticas preventivas, políticas de persecución penal y políticas de rehabilitación de condenados. En primer lugar, se requiere una política de coordinación y transparencia para el funcionamiento de las instituciones públicas responsables de las políticas de delincuencia. En materia de prevención, se analizan revisiones y mejoras a la labor preventiva de Carabineros, la incorporación de medidas de prevención de la delincuencia en el diseño urbano y la profundización de la participación ciudadana en la prevención del delito. Para mejorar las políticas de persecución penal, se presentan lineamientos para un nuevo Código Penal, algunas propuestas de reforma al Código Procesal Penal, reformas para la Fiscalía Nacional y la creación de Servicios de Antelación de Juicios. Finalmente, en materia de rehabi-

litación y reinserción, se plantea una revisión del rol de Gendarmería, la evaluación de nuevos esquemas para las cárceles concesionadas (incluyendo prisiones-industria y contratos con incentivos para reducir reincidencia), la creación de programas y fondos de apoyo dirigidos a los entornos familiares de los delinquentes, y la introducción de un subsidio transitorio al empleo de exconvictos para fomentar su inserción en el mercado del trabajo.

Por último, se propone una reforma radical de la política de drogas. Partiendo del reconocimiento de que la guerra contra las drogas ilegales se ha perdido en todo el mundo y de que muchos de los problemas asociados a las drogas tienen más que ver con la prohibición que con el consumo per se, se propone una revisión drástica de la política actual de prohibición y represión del consumo, producción y comercio de las drogas actualmente ilegales. Las propuestas involucran cambios que pueden adoptarse unilateralmente, incluyendo la formulación de una estrategia nacional de legalización y regulación para el largo plazo y la legalización en el corto plazo de un conjunto limitado de drogas, bajo condiciones restrictivas. Una vez implementada la primera fase, se propone, en un período de 3-10 años y en coordinación internacional, una revisión radical de los tratados internacionales sobre drogas que permita a los países legalizar todas las drogas actualmente ilegales, sujetas a una regulación y un control estricto de su producción, comercio y consumo.

El tiempo apremia. El país debe hacerse cargo de las demandas políticas, sociales y económicas ahora. No todas tendrán soluciones en el corto plazo, pero la hoja de ruta de una política virtuosa no puede soslayar el tratamiento sistemático, urgente y secuencial de reformas en muchos de los planos que este libro aborda. Eludir los cambios y apostar a la inercia nos alejará del camino virtuoso. Creemos, pues, que resulta impostergable proponer, debatir y poner en marcha más temprano que tarde el conjunto de reformas que hagan de Chile un país más justo y desarrollado, aun sabiendo que la siembra de hoy no rendirá todos sus frutos en el corto plazo.

Quiénes somos y cómo trabajamos

A fines de 2011, **Andrónico Luksic Craig** propuso a Klaus Schmidt-Hebbel conformar un grupo de trabajo para pensar en un Chile mejor y elaborar propuestas de reforma en un amplio campo de políticas públicas. Así nació el Grupo Res Publica Chile (GRPC), el que, con el apoyo económico personal del empresario y la coordinación de Schmidt-Hebbel, ha trabajado con total independencia de quien ha provisto el financiamiento, quien conocerá las propuestas del grupo junto con el público general, en el momento de su lanzamiento.

El objetivo del Grupo Res Publica Chile es pensar en nuestro país, identificar sus mayores desafíos y fallencias a la luz de un diagnóstico técnico y político y, fundamentalmente, realizar propuestas de reformas y cambios que aporten a un Chile mejor. Este libro es el resultado de nuestro proceso de reflexión y plantea 95 propuestas relacionadas con nuestra realidad política, económica y social. Nuestra pretensión es que este conjunto de ideas enriquezca la discusión pública necesaria para impulsar las reformas que el país requiere para ser más desarrollado integralmente, socialmente más inclusivo, políticamente más estable y participativo, y con habitantes y comunidades más felices. El Grupo Res Publica Chile espera favorecer acuerdos amplios que permitan conducir al país por ese camino.

Con ese propósito, el Grupo Res Publica Chile ha convocado a un conjunto transversal de profesionales de diversas posturas políticas y especialidades técnicas. El Grupo no puede reflejar el amplio espectro de opiniones

y perspectivas de todos los chilenos, pero tiene distintas visiones sobre la apreciación técnica, valórica y política de los retos de Chile, de sus prioridades y del modo de abordarlos. Esta diversidad ha aportado a la riqueza del análisis y de la discusión, y se refleja en la elaboración de las 95 propuestas que se presentan en este volumen. Aunque las responsabilidades por las propuestas son individuales, estas se fueron enriqueciendo a lo largo de quince meses de reuniones plenarias semanales del Grupo Res Publica Chile. La idea fue explícitamente recoger las críticas, las sugerencias y las colaboraciones activas de los demás integrantes; por lo tanto, si bien las propuestas representan la visión de los autores de cada capítulo, en lo posible intentan reflejar el aporte colectivo.

En las distintas etapas del proyecto participó también algo más de medio centenar de técnicos, políticos, legisladores, funcionarios de gobierno y académicos del más alto nivel, a quienes agradecemos profundamente su colaboración. Sus nombres se listan en la sección que sigue. De manera especial agradecemos a Fernando Flores su contribución a la discusión y análisis de propuestas y diagnósticos, y a Rodrigo Terré por su colaboración en la gestión del proyecto. Agradecemos también a María de los Ángeles Ferrer por su colaboración y asesoría en temas logísticos del proyecto.

El proceso de elaboración de las 95 propuestas comenzó a fines de 2011 con un diagnóstico general de los desafíos de Chile, para lo cual tanto los miembros de GRPC como destacados invitados presentaron sus visiones. Luego se

seleccionaron dieciocho temas para trabajar, que corresponden a los capítulos de este libro, estructurado en torno a cuatro grandes áreas temáticas. Se trata de un conjunto extenso pero aun así acotado de temas, y necesariamente implicó excluir ciertas materias que también deben encararse para hacer de Chile un país mejor. En la introducción presentamos las omisiones temáticas más importantes.

El siguiente paso fue elegir a los autores de cada tema, quienes presentarían sus avances al grupo en cuatro oportunidades. En la primera se expusieron los antecedentes y se identificaron los desafíos, en la segunda se analizaron en profundidad los desafíos planteados, en la tercera se examinaron las propuestas preliminares, y en la última se revisaron las propuestas finales. En estas rondas de intensa discusión colectiva se agregaron y desecharon muchas propuestas, mientras que las que se mantuvieron fueron enriquecidas por el análisis crítico de los integrantes del grupo.

Durante la tercera y cuarta rondas de presentaciones invitamos también a un conjunto seleccionado de expertos para discutir las propuestas preliminares. Complementariamente, desde el comienzo del trabajo se contrataron documentos de apoyo para los distintos tópicos a expertos de renombrada trayectoria en cada área. Con todo lo anterior los autores redactaron sus capítulos, los que como se dijo recibieron colaboraciones, comentarios, sugerencias y objeciones de todos los integrantes del grupo, hasta llegar a las versiones finales que se publican en este libro.







De pie de izquierda a derecha:
Jorge Quiroz, Vicente Espinoza,
Eugenio Guzmán, Klaus
Schmidt-Hebbel,
Cristián del Campo, SJ,
Andrea Repetto y
Juan Andrés Fontaine.

Sentados de izquierda a
derecha: Andrea Tokman,
Nicolás Figueroa, Francisco
Gallego y Alejandro Ferreiro.

Ausente: Dante Contreras

Integrantes de GRPC



Dante Contreras Guajardo

Ingeniero comercial de la Universidad de Chile y PhD en Economía de la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA). Es profesor titular y director del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Fue director ejecutivo del Banco Mundial, oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y miembro de comisiones asesoras presidenciales en materia de educación, y de trabajo y equidad.



Cristián del Campo Simonetti, SJ

Sacerdote jesuita, ingeniero comercial y bachiller en Teología de la Universidad Católica de Chile, MBA y Sacred Theology Licenciante del Boston College. Es capellán y presidente del directorio de la Fundación Techo para Chile, fundador y miembro del directorio de la Fundación Trascender, miembro del directorio de la Universidad Alberto Hurtado y de la Comisión Asesora Presidencial de Expertos para la Actualización de la Línea de la Pobreza y de la Pobreza Extrema.



Vicente Espinoza Espinoza

Sociólogo de la Universidad Católica de Chile y PhD en Sociología de la Universidad de Toronto. Es profesor de la Universidad de Santiago e investigador senior de su Instituto de Estudios Avanzados (IDEA). Entre sus publicaciones más destacadas se encuentran *Para una historia de los pobres de la ciudad*, *Redes sociales: Enfoques y aplicaciones*, y *Militantes jóvenes en partidos políticos. Estudio de una elite emergente*.



Alejandro Ferreiro Yazigi

Abogado de la Universidad de Chile y Master of Arts de la Universidad de Notre Dame en estudios relacionados con la paz mundial y la resolución de conflictos. Es presidente del Consejo para la Transparencia, y director de sociedades anónimas y fundaciones. Fue ministro de Economía, superintendente de Isapres, superintendente de Electricidad y Combustibles, superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones, superintendente de Valores y Seguros, presidente de la Comisión Clasificadora de Riesgo y miembro de la Comisión Resolutiva Antimonopolios. Además, fue integrante del Consorcio para la Reforma del Estado, miembro de la Comisión Asesora Presidencial para la Reforma Previsional, secretario ejecutivo de la Comisión Nacional de Ética Pública y asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.



Nicolás Figueroa González

Ingeniero civil matemático de la Universidad de Chile y PhD en Economía de la Universidad de Minnesota. Es profesor asistente del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile.



Juan Andrés Fontaine Talavera

Ingeniero comercial y licenciado en Economía de la Universidad Católica de Chile. Posee un máster y estudios de doctorado de la Universidad de Chicago. Es consejero de Libertad y Desarrollo, asesor económico de varias empresas a través de Fontaine Consultores S.A., director de sociedades anónimas y profesor asociado de la Universidad Católica de Chile. Fue ministro de Economía, economista jefe del Banco Central de Chile en la década de 1980 y asesor económico de varios candidatos a la Presidencia de Chile.

Oswaldo Larrañaga Jiménez fue integrante del Grupo Res Publica Chile desde sus inicios y hasta marzo de 2013. GRPC agradece su valiosa contribución al trabajo y a las propuestas elaboradas por el grupo.



Francisco Gallego Yáñez

Ingeniero comercial de la Universidad Católica de Chile y PhD en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Es profesor asociado del Instituto de Economía, director e investigador afiliado del EH-ClioLab de la Universidad Católica de Chile, y director científico e investigador afiliado de la oficina de América Latina y el Caribe del Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL).



Eugenio Guzmán Astete

Licenciado en Sociología de la Universidad de Chile y Master of Science en Sociología de la London School of Economics and Political Science. Es decano de la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo, presidente y socio fundador de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas, miembro del Círculo de Innovación de ICARE, miembro del directorio y socio fundador de la Fundación Ciencia y Evolución, consejero de Libertad y Desarrollo y miembro del Consejo Asesor de Chile Transparente. Integró las comisiones asesoras presidenciales sobre Ética y Probiidad Pública, y para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Además fue miembro de la Comisión de Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores.



Jorge Quiroz Castro

Ingeniero comercial de la Universidad de Chile y PhD en Economía de Duke University. Es el socio principal de Quiroz & Asociados, y director de sociedades anónimas. Ha asesorado a numerosas compañías en temas de negociación, arbitraje y litigios económicos. Formó parte de la Comisión Asesora para el Desarrollo Eléctrico (CADE).



Andrea Repetto Lisboa

Ingeniera comercial de la Universidad Católica de Chile y PhD en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Es académica de la Escuela de Gobierno y directora del Centro de Políticas Laborales de la Universidad Adolfo Ibáñez, directora electa de la Asociación Latinoamericana de Economía (LACEA) y miembro del Standing Committee del Capítulo Latinoamericano de la Econometric Society. Ha sido parte del Panel de Expertos del Ingreso Ético Familiar e integrante de las comisiones asesoras presidenciales sobre Reforma Previsional, Trabajo y Equidad, y Actualización de la Línea de la Pobreza y de la Pobreza Extrema.



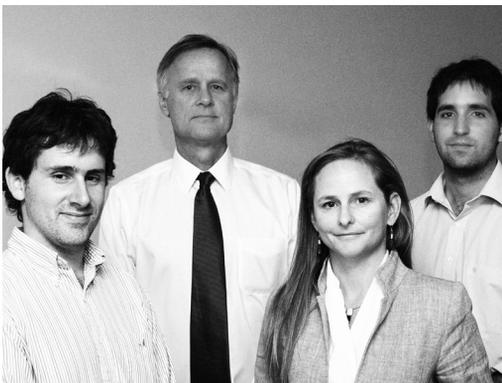
Klaus Schmidt-Hebbel Dunker

Ingeniero comercial de la Universidad Católica de Chile y PhD en Economía del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Es profesor titular del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile, profesor asociado de la Universidad de Chile, presidente del Comité Financiero Asesor de los Fondos Soberanos de Chile del ministro de Hacienda, consultor internacional y director de sociedades anónimas. Fue economista jefe y director del Departamento Económico de la OCDE, gerente de investigación económica del Banco Central de Chile y economista principal del Departamento de Investigación del Banco Mundial.



Andrea Tokman Ramos

Ingeniera comercial de la Universidad Católica de Chile y PhD en Economía de la Universidad de California en Berkeley. Fue economista senior de la gerencia de investigación económica y asesora del presidente del Banco Central de Chile, miembro titular de la Comisión Nacional Encargada de Investigar la Existencia de Distorsiones en el Precio de las Mercaderías Importadas, integrante de la Comisión Mujer, Trabajo y Maternidad, e investigadora de Cieplan y del Instituto de Políticas Públicas Expansiva-Universidad Diego Portales.



De izquierda a derecha:
Rodrigo Carril Mac Donald,
Klaus Schmidt-Hebbel Dunker,
Andrea Tokman Ramos,
Antonio Martner Sota.

Equipo del Grupo Res Publica Chile

Klaus Schmidt-Hebbel Dunker

Coordinador general

Andrea Tokman Ramos

Directora ejecutiva

Rodrigo Carril Mac Donald

Ingeniero comercial y Magíster en Economía de la Universidad Católica de Chile. Investigador de GRPC entre diciembre de 2011 y mayo de 2013.

Antonio Martner Sota

Licenciado en Economía de la Universidad Carlos III de Madrid y Magíster en Economía de la Barcelona Graduate School of Economics. Investigador de GRPC entre octubre de 2012 y mayo de 2013. Trabajó como economista y portafolio manager en el Departamento Agencia Fiscal del Banco Central de Chile.

Carolina Salazar Escobedo

Ingeniera civil industrial de la Universidad de Chile. Investigadora de GRPC entre noviembre de 2011 y septiembre de 2012, hoy es parte del equipo de estudios de Fundación Chile. Se desempeñó como investigadora en la Universidad Diego Portales y como gestora de investigación en el Instituto Sistemas Complejos de Ingeniería.

Invitados y colaboradores

- A** Autor de estudio de trasfondo encargado por GRPC
E Experto consultado
I Invitado a exponer en reunión plenaria
Y Ayudante de estudio de trasfondo

Nombre	Profesión / Cargo	Letra por tipo de colaboración
Juan Domingo Acosta	Abogado, socio de Acosta y Cía.	A, E
Claudio Agostini	Economista, académico de la Universidad Adolfo Ibáñez	E
Rodrigo Aldoney	Abogado asociado de Puga Ortiz	A, E
Pablo Allard	Arquitecto urbanista, decano de la Facultad de Arquitectura y Arte de la Universidad del Desarrollo	E
Claudia Allende	Economista del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC)	Y
Patricio Aroca	Economista, académico de la Universidad Católica del Norte	E
Raimundo Atal	Economista, académico de la Universidad Católica de Chile	E
Paula Bedregal	Médico, académica de la Universidad Católica de Chile	A
Isabel Brain	Socióloga, estudiante de Máster en Administración Pública (MPA) en la Universidad de Harvard	A
Florencia Burgos	Periodista, directora de comunicación e innovación de Fundación PROhumana	E
Rómulo Chumacero	Economista, académico de la Universidad de Chile	I
Enrique Correa	Filósofo, consultor, presidente del directorio de Imaginación	I
Rafael de la Cruz	Economista, representante del BID en Colombia	E
Cristóbal de la Maza	Ingeniero, jefe del Departamento de Estudios del Ministerio de Medio Ambiente	E
Sergio del Campo	Ingeniero comercial, subsecretario de Energía	E
Francisco del Río	Abogado, asesor legislativo en materias laborales	A
Rodrigo Echeopar	Vicepresidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica 2012	I
Sebastián Edwards	Economista, académico de la Universidad de California, Los Angeles (UCLA)	I
Camilo Escalona	Senador PS por la Región de Los Lagos	E

Nombre	Profesión / Cargo	Letra por tipo de colaboración
Eduardo Escalona	Abogado de Philippi, Yrarrázaval, Pulido y Brunner	A
Mauricio Fabry	Veterinario, director del Parque Metropolitano de Santiago	E
Ronald Fischer	Economista, académico de la Universidad de Chile	E
Vinko Fodic	Abogado, jefe de la División de Prevención y Gestión Territorial de la Subsecretaría de Prevención del Delito	E
Rodrigo Fuentes	Economista, académico de la Universidad Católica	A
Pablo González	Economista, coordinador Informe de Desarrollo Humano del PNUD	I
Carol Graham	Economista, investigadora de la Brookings Institution	I
Pedro Güell	Sociólogo, equipo área de Desarrollo Humano del PNUD	I
Rafael Guilisasti	Licenciado en Historia, vicepresidente de la Viña Concha y Toro	E
Rodrigo Harrison	Economista, académico de la Universidad Católica de Chile	E
Camilo Herrera	Ingeniero comercial, director ejecutivo de la Fundación Caserta	E
Paulina Henoch	Economista, investigadora de Libertad y Desarrollo	E
Marcela Huepe	Estudiante de doctorado en Economía en la Universidad Católica de Chile	A
Andrés Iacobelli	Ingeniero, gerente de Proes S.A.	E
Augusto Iglesias	Economista, subsecretario de Previsión Social	E
Manuel Inostroza	Médico, académico de la Universidad Andrés Bello	A
Ricardo Irrarrázabal	Abogado, subsecretario de Medio Ambiente	E
Francisco Irrarrázaval	Ingeniero, subsecretario de Vivienda y Urbanismo	E
Ricardo Katz	Ingeniero, director gerente de Gestión Ambiental Consultores (GAC)	E
Francisco Klapp	Economista, investigador de Libertad y Desarrollo	A
Luis Felipe Lagos	Economista, director del programa económico de Libertad y Desarrollo	A
Víctor Lagos	Gerente de áreas silvestres protegidas de CONAF	E
Hernán Larraín	Abogado, senador UDI por la VII Región Sur	E
Rodrigo Lazo	Abogado, director ejecutivo de Fiscalía Privada	E
Cristóbal Lira	Ingeniero comercial, subsecretario de Prevención del Delito	E

Nombre	Profesión / Cargo	Letra por tipo de colaboración
Norman Loayza	Economista principal del Departamento de Investigación del Banco Mundial	A
Juan Pablo Luna	Cientista político, académico de la Universidad Católica de Chile	A
Rodrigo Márquez	Sociólogo, equipo área de desarrollo Humano del PNUD	I
Luis Antonio Masferrer	Abogado, director nacional de Gendarmería de Chile	E
Jean Pierre Matus	Abogado, académico de la Universidad de Chile	A, E
Gordon McCord	Economista, director de política económica del Center on Globalization and Sustainable Development	I
Marcelo Mena	Ingeniero, director del Centro de Sustentabilidad de la Universidad Andrés Bello	E
Roberto Méndez	Ingeniero comercial, director de Adimark GfK	I
Catalina Mertz	Economista, gerente de innovación y desarrollo de la Fundación Paz Ciudadana	A, E
Juan Pablo Montero	Economista, académico de la Universidad Católica de Chile	A
Pedro Montt	Profesor, integrante del Consejo Nacional de Educación	A
Pía Mora	Socióloga, coordinadora de ProUrbana del Centro de Políticas Públicas UC	E
Carolina Muñoz	Responsable del programa de voluntarios de CONAF	E
Ulises Nancuante	Abogado, académico de la Universidad Andrés Bello	A
Nicole Nehme	Abogada, socia de FerradaNehme	E
Fernando Nilo	Fundador y gerente general de Recycla Chile	E
Roberto Peralta	Abogado de Comunidad de Organizaciones Solidarias	E
Patricia Pérez	Abogada, ministra de Justicia	E
Julio Poblete	Arquitecto urbanista, presidente de Fundación Mi Parque	E
Iván Poduje	Arquitecto urbanista, socio de Atisba	A, E
José Roa	Abogado, académico de la Universidad de Chile	A
Jorge Rodríguez	Economista, investigador de Cieplan	E
Paulina Saball	Directora de Servicio País	E
Jeffrey Sachs	Economista, profesor y director del Earth Institute de la Universidad de Columbia	I

Nombre	Profesión / Cargo	Letra por tipo de colaboración
Sandra Sepúlveda	Trabajadora social, directora nacional del área social de proyectos de Techo Chile	E
Claudia Serrano	Socióloga, directora ejecutiva de RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural	E
Felipe Symmes	Ingeniero comercial y máster en estudios de desarrollo. Consultor	Y
Soledad Teixidó	Educadora, presidenta ejecutiva de Fundación PROhumana	E
Noam Titelman	Presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica 2012	I
Mónica Titze	Ingeniera, asesora de la subsecretaría de Previsión Social	E
Marcelo Tokman	Economista, director de empresas	E
Ignacio Toro	Ingeniero, director ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)	E
Jaime Torrealba	Contador auditor, jefe de gabinete del subsecretario de Desarrollo Regional (SUBDERE)	E
Victoria Uranga	Periodista, coordinadora de la sección de gestión del conocimiento de UNESCO	E
Mario Valdivia	Economista, director de Podcaster S.A.	A
Javiera Vásquez	Economista, investigadora del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile	Y
Andrés Velasco	Economista, precandidato a la Presidencia de la República	I
Enrique Vergara	Abogado, ministro titular del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia	E
Heinrich von Baer	Médico veterinario, académico de la Universidad de La Frontera	A, E
Jeannette von Wolfersdorff	Ingeniera comercial, directora de Fundación Contexto Ciudadano	E
Ignacio Walker	Abogado y cientista político, senador DC por la V Región Cordillera	I
María Angélica Zegers	Abogada, directora del programa Más por Chile del Ministerio de Desarrollo	E

Introducción*

Pensar en cómo mejorar las oportunidades, la equidad y el crecimiento para el Chile del futuro es una obligación. La experiencia internacional demuestra que las políticas públicas y las instituciones son causas principales del bienestar de las naciones. Identificar fallas, precisar diagnósticos y proponer alternativas viables y eficientes es imprescindible para el buen gobierno. La inercia no basta. Las respuestas eficaces de ayer casi nunca sirven para el hoy ni el mañana. La agenda de las prioridades de política es tan dinámica como la sociedad a la que pretende servir. Por eso, es imperioso renovar la reflexión y actualizar los diagnósticos y propuestas.

Enfrentamos la elaboración de este libro bajo la influencia de tres consideraciones, que son solo aparentemente contradictorias. Primero, reconocemos la importancia del esfuerzo orientado a proponer políticas para dar respuesta a las necesidades prioritarias de Chile. Advertimos, en segundo término, las limitaciones que para este empeño nacen, tanto de nuestros propios enfoques disciplinarios y falencias como de la complejidad y el dinamismo de las sociedades modernas. Finalmente, reconocemos que la ponderación de prioridades y la valoración de las propuestas de políticas públicas responden tanto a consideraciones técnicas como a posiciones valóricas y políticas.

Reconocer estas limitaciones y complejidades inescapables conduce a buscar el equilibrio entre la pretensión tecnocrática –según la cual bastaría la razón experta para iluminar los caminos de la política– y la viabilidad política. Pero tan lejos estamos de ofrecer recetas definitivas como de soslayar la importancia de aportar al debate con propuestas específicas que mejoren la realidad política, económica y social de Chile.

Somos conscientes de lo mucho que ha avanzado nuestro país en las últimas décadas. Esos avances ofrecen lecciones y, en muchas áreas, son justa causa de orgullo nacional. Pero esa no es razón para anestesiar el sentido de urgencia de ir más allá. Cada logro obtenido en el pasado –pero especialmente sus limitaciones– renueva los desafíos e impone exigencias aun mayores. Por ello, los chilenos debemos acelerar la marcha y, paralelamente, afinar nuestros sentidos para comprender mejor las complejidades de una sociedad que, junto con los progresos exhibidos, se muestra más exigente, expresa nuevas aspiraciones y revela retrasos, desigualdades, contradicciones y no poco motivo, incluso, para la perplejidad. Algunas dimensiones de este nuevo Chile se abordan en la siguiente sección.

¿Pesan más las luces o las sombras en el diagnóstico de la realidad nacional? La respuesta a esa pregunta no está exenta de las mismas valoraciones o preferencias que suelen explicar las diversas opciones de política. Aun cuando los éxitos del pasado y los desafíos del futuro suscitasen consensos en cuanto a su identificación y cuantificación, recibirán ponderaciones variables según las preferencias y los valores del observador. Conscientes de la imposibilidad de escapar del carácter controversial de todo diagnóstico, en la sección “Luces y sombras del Chile actual” revisamos indicadores objetivos y las comparaciones internacionales disponibles. Por cierto, las brechas y áreas más débiles que resultan de dicho análisis son, también, el foco de la mayoría de nuestras propuestas.

Habiendo dado cuenta de los principales logros y muy significativos retos para cerrar las brechas que difi-

* A diferencia del resto de los capítulos, esta introducción no está firmada y refleja el mejor esfuerzo por consensuar una mirada compartida del desafío abordado en este libro. Dante Contreras no participó en los trabajos conducentes a su elaboración.

cultan nuestra senda hacia un desarrollo integral, constatamos que el país se encuentra hoy en un equilibrio político y socioeconómico frágil. Por eso, en la sección “Riesgos y retos de Chile” de esta introducción dibujamos los posibles escenarios para el futuro, incluyendo el gran desafío de convertirnos en un país más desarrollado integralmente, socialmente más inclusivo, políticamente más estable y participativo, y con habitantes y comunidades más felices. Pues bien, este desafío consiste en concordar políticamente, diseñar e implementar reformas profundas y cambios en las políticas públicas que generen un círculo virtuoso en lo político, económico y social, cuyo resultado sea transitar por un camino de crecimiento e igualdad en los años que vienen.

El tiempo apremia. El país debe hacerse cargo de las demandas políticas, económicas y sociales ahora. No será posible aproximarse a todos los temas con igual intensidad ni en los mismos plazos, pero la hoja de ruta de una política virtuosa no puede soslayar el tratamiento sistemático, urgente y secuencial de reformas en muchos de los planos que este libro aborda. Creemos, pues, que resulta impostergable proponer, debatir y poner en marcha, más temprano que tarde, reformas que hagan de Chile un país más justo y más desarrollado, aun sabiendo que la siembra de hoy rendirá frutos en el corto, mediano y largo plazo.

Cerramos esta introducción exponiendo el contenido de este libro, 95 propuestas que se estructuran en dieciocho capítulos temáticos. Grupo Res Publica Chile espera con estas propuestas aportar específicamente al debate y avanzar en la adopción de reformas que nos permitan lograr un Chile mejor.

Paradojas y perplejidades

No caben recetas simples para sociedades complejas. Pensar en propuestas de políticas públicas para Chile demanda el reconocimiento humilde de las múltiples paradojas, inequidades, tensiones e incertidumbres que dificultan el proceso en un doble plano. Primero, porque el dinamismo social hace más líquidas y complejas las preferencias y la conformación de la agenda pública. En segundo término, porque las propuestas de política, casi en cualquier área, enfrentan dificultades mayores no solo para concitar acuerdos técnicos y políticos en su diseño, sino también para vencer resistencias de grupos de presión de diversa índole en la fase de implementación. Los múltiples grupos que inciden en el debate público representan intereses particulares que no siempre coinciden con el bien común. La capacidad de veto parece crecer más que la de comprometer acuerdos y concretar avances. Por ello, toda propuesta de reforma, por muy sólida y meritoria que parezca en el papel, deberá superar grandes dificultades en el camino hacia su puesta en marcha. Una buena razón, entre muchas, para relevar

la importancia de renovar la política y sus instituciones reside, precisamente, en la necesidad de hacer prevalecer el bien común por sobre los intereses particulares. Partidos e instituciones sólidos resisten mejor el riesgo de captura o colonización por intereses particulares. Y esa solidez es resultado de su legitimidad. Por ello es preciso reconocer la esencialidad de mejorar la política para que de ella surjan las soluciones que Chile requiere. Instituciones más representativas no solo son más eficaces, sino que están en mejor condición para “leer” y procesar las nuevas expectativas sociales y, de esa manera, reforzar su legitimidad mediante su capacidad de responder al Chile de hoy.

Nuestro país parece también fértil en paradojas, las que hacen aun más compleja la tarea de gobernar. Algunas de esas paradojas son inherentes a nuestra inserción en un mundo globalizado y en cambio permanente, donde la dilución de fronteras, distancias y certezas combina vértigo e incertidumbre en dosis que desafían la capacidad de respuesta de las instituciones públicas y ponen en evidencia las limitaciones del Estado-nación para responder a desafíos globales, tales como el cambio climático, el narcotráfico y las crisis financieras internacionales. Otras, sin embargo, parecen ser más propias de la sociedad chilena. Por cierto, el catálogo mismo de las paradojas y perplejidades que exhibe el Chile de hoy admite controversias. Con todo, de una mirada atenta al Chile actual surge una serie de tendencias y fenómenos que marcan la compleja fisonomía de nuestra sociedad.

Modernidad y rezago

La sociedad chilena refleja las tensiones de una sociedad crecientemente expuesta e integrada al mundo globalizado, con una estructura social que, pese a las mejoras recientes en movilidad social —especialmente en las cohortes poblacionales más jóvenes— aún tiene mucho por avanzar para igualar oportunidades. El lado moderno de la sociedad se vincula cada vez más a los mercados y costumbres internacionales, lo que abre puertas y oportunidades inimaginables tiempo atrás, mientras persisten grupos cuyas oportunidades no mejoran a similar ritmo y que, por ello, tienden a ver la globalización como un proceso ajeno, cuando no amenazante. La participación promisoriosa en las oportunidades de la globalización depende del conocimiento. El manejo de idiomas, el uso de tecnologías y la productividad son la expresión de aptitudes y destrezas que solo algunos poseen. Mejorar la distribución del conocimiento equivale a ampliar a todos las posibilidades de insertarse en un mundo interconectado, y de participar de los flujos internacionales de comunicaciones, cultura, oportunidades y comercio.

Globalización y mundos locales

Los ciudadanos de Chile y del mundo —especialmente los jóvenes— se integran velozmente a un mundo in-

terconectado, con lo que viven una aparente paradoja entre su “globalización” y su pertenencia a “mundos locales”. Llamamos “mundos locales” al conjunto de prácticas comunes a un grupo de personas que reflejan una determinada visión. La constelación de los mundos locales en que vivimos –profesión, familia, política, religión, nacionalidad, localidad geográfica o social, etnicidad, movimientos nacionales, grupos internacionales, redes sociales globales– definen a los individuos que somos.

Nos constituimos como los individuos que somos cuando desempeñamos junto con otros una constelación de roles sociales en los que producimos, además de nuestras habilidades y competencias, gustos, necesidades y anhelos. En estos mundos locales configuramos nuestras ofertas como la capacidad reconocida por otros de producir valor en un sentido amplio. Es en ellos donde construimos nuestra identidad.

Al entender la pertenencia a distintos y cambiantes mundos locales de esta forma, la aparente paradoja se resuelve –pero no necesariamente se desvanece la tensión entre lo nacional y lo global–, ya que se reconoce que la globalización permite, a través de la tecnología, participar en nuevos mundos locales compartidos globalmente. Sin embargo, subsiste la perplejidad ante el intensivo proceso de cambio de nuestros antiguos mundos locales domésticos por nuevos mundos locales globales.

Desarrollo y estados de ánimo

Las mejoras sustantivas en el bienestar material de la gran mayoría de los chilenos, y el elogiado desempeño macroeconómico del país, contrastan con una sensación de malestar determinada por estados de ánimo negativos, resentimiento y altos grados de desconfianza hacia las instituciones, lo que podría convertirse en un peligroso lastre para el devenir nacional. Dichos estados de ánimo, cuyo origen, cuantía y proyección merecen un análisis especial que escapa a nuestras capacidades, no parece compatible con la cohesión social que se necesita para asumir grandes empresas colectivas.

El camino al desarrollo se dificulta si el temple anímico de una sociedad impide dialogar desde la confianza mutua y comprometer acuerdos desde la empatía. Sin ello, el mérito o rigor técnico del libreto de políticas públicas será insuficiente. Desde luego, la aplicación o continuidad de las políticas depende de la capacidad de alcanzar consensos fundamentales. El temple anímico virtuoso de una sociedad en buena parte nace de su capacidad de conjugar el “nosotros” con más frecuencia y optimismo. Sin un sentido colectivo de pertenencia y misión compartida, el camino del diálogo, del compromiso y de la perseverancia en ciertas políticas básicas se hace cuesta arriba.

En Chile desconfiamos del otro y de las instituciones. El prójimo despierta sospechas y temor. En los últimos años todas las instituciones del país han disminuido su valoración social, sin que tal deterioro en la opinión se pueda explicar por bajas en su desempeño. Es cierto que la desconfianza en las instituciones es un fenómeno global, y especialmente marcado en América Latina. Con todo, en Chile destaca y sorprende la poca valoración que concitan las mismas instituciones que han contribuido al desarrollo económico y social, que supera con creces el promedio regional. Parece haber, por tanto, una brecha tan amplia como intrigante entre la valoración y confianza que suscitan las instituciones y el desempeño de estas a la luz de nuestro pasado, y de las comparaciones internacionales.

¿Cuándo y por qué se erosionó la confianza entre nosotros? ¿Desconfiar del otro es propio de los chilenos o es un hábito que adquirimos en algún momento de nuestra historia? Desconocemos la respuesta a estas interrogantes, pero aventuramos que una parte importante de la desconfianza se origina en las fuertes desigualdades que fracturan nuestra sociedad. Sentir al país como un “nosotros” parece una lejana ilusión cuando el destino de muchos chilenos depende más de su cuna que de su esfuerzo. Es cierto que la desconfianza en Chile va más allá de las diferencias sociales y contamina también las relaciones interpersonales al interior de un mismo segmento socioeconómico. Sin embargo, no parece justo negar la existencia de un nexo profundo entre desconfianza, resentimiento y falta de cohesión, por un lado, y la desigualdad de oportunidades y nivel de vida que se advierte entre nosotros.

Felicidad individual y malestar social

La misma sociedad que colectivamente exhibe su malestar y desconfianza hacia las instituciones se muestra bastante más optimista en el plano individual. Al ser encuestados acerca de su propia vida personal y familiar, los chilenos registran en promedio niveles de satisfacción elevados. Si bien los niveles de felicidad y optimismo varían en función del ingreso y la localización geográfica, no parece posible explicar el desencanto general a partir de las opiniones que los chilenos tienen de sus propias vidas.

Una paradoja fundamental de Chile es, pues, la coexistencia de una marcada satisfacción con la propia vida y su dimensión familiar, junto a un malestar que trasunta desconfianza en la capacidad de las instituciones de responder a las aspiraciones de una sociedad más exigente. Esta brecha entre la valoración de la propia experiencia y el juicio, mucho más crítico, sobre lo “otro”, el “sistema” y las instituciones, es casi una constante en Chile. Así se observa, por ejemplo, al comparar las opiniones de los chilenos sobre su experiencia al recibir atención de salud, y la mucho peor evaluación que suscitan los sistemas Fonasa e

Isapres. ¿Cuál es la realidad? ¿Por qué esa predisposición a cuestionar las estructuras incluso cuando otorgan prestaciones y una calidad de vida consideradas satisfactorias? Como sea, ese estado de ánimo marcadamente crítico sobre lo colectivo representa una barrera psicológica para que el esfuerzo esencialmente colectivo por resolver los temas comunes —que en eso consisten la política y sus instituciones— despierte mayor adhesión y confianza entre los chilenos.

Las instituciones y la crisis de la política y de la representación

En muchas dimensiones, las instituciones públicas chilenas concitan evaluaciones positivas en las comparaciones internacionales. La estabilidad política y el manejo económico son, en general, apreciados positivamente por el mundo. Chile es considerado un país serio y confiable. La visión que el mundo tiene de Chile es mejor que la que los chilenos tenemos de nosotros y de nuestras instituciones. Y aunque buena parte de la crítica institucional puede explicarse por esa predisposición aparentemente idiosincrática a cuestionar al “otro” y a “lo colectivo”, no podemos cerrar los ojos a síntomas preocupantes de fatiga institucional. La política no puede funcionar bien por mucho tiempo arrastrando desconfianzas y valoraciones tan negativas de los ciudadanos hacia las personas e instituciones que nos representan. La desafección ciudadana, expresada en la abstención electoral y la baja identificación con partidos y coaliciones, contrasta con la situación, aparentemente saludable, de muchas instituciones públicas chilenas.

Pocos creen en los partidos: menos del 7% simpatiza con alguno. Los parlamentarios y el Congreso se hundieron en paupérrimos niveles de aprobación que nada bueno presagian. Tras la apariencia de un sistema de partidos estable y de elevada continuidad en los resultados electorales de las coaliciones y colectividades políticas, crece el desarraigo social de las entidades que deben representarnos. Por de pronto, el mismo sistema electoral, llamado a reflejar las mayorías sociales en mayorías políticas, ha recibido cuestionamientos permanentes que contribuyen a minar la legitimidad de los representantes populares en el Parlamento.

En un país que cada cuarenta años se ha visto remediado por crisis políticas de magnitud, sería inexcusable desdeñar las preocupantes señales de descrédito de nuestras instituciones políticas. Por lo mismo, evaluar reformas de fondo para reforzar la calidad de la política parece prioritario.

La emergencia de “la calle”, las redes sociales y la judicialización

No puede extrañar, por tanto, que el descrédito de las instituciones coincida con la emergencia de formas alternativas de incidir en la toma de decisiones públicas. En

los últimos años hemos visto el renacer de movimientos sociales asociados a demandas de estudiantes, grupos étnicos, movimientos regionales y opositores a grandes proyectos de generación eléctrica. Tales manifestaciones constituyen, en sus versiones pacíficas, el ejercicio legítimo de un derecho, y sobre todo revelan la búsqueda de caminos alternativos a los institucionales que más de una vez se mostraron más eficaces.

En los casos de Barrancones, Freirina y Aysén, entre otros, se evidenció el poder de “la calle”. Pero los movimientos sociales no siempre tienen la razón. Por populares que sean las demandas de los grupos de presión, constituyen poderes fácticos que muchas veces reflejan sus propios intereses más que los del país y propician atajos institucionales riesgosos. Allí siempre prevalecerá el más fuerte y vociferante, pero rara vez los más débiles o necesitados.

El *lobby*, por su parte, mucho menos abierto y explícito que las manifestaciones públicas, se revela también como una modalidad anómala de buscar influir en las decisiones públicas, de manera que, por definición, favorece a los más poderosos y rara vez coincide con el bien común. Más aun, muchas veces la legitimidad de las manifestaciones se funda en la necesidad de contrarrestar la opaca influencia del *lobby*.

Una expresión formalmente distinta, pero conceptualmente similar, de la incapacidad institucional de canalizar y procesar controversias e intereses contrapuestos es la creciente judicialización de temas esencialmente técnicos o políticos. La decisión acerca de si una planta de generación eléctrica se puede realizar depende menos de la calificación de los organismos técnicos especializados sobre su sujeción a las normas legales ambientales, que de lo que resuelvan los jueces en el marco de un recurso de protección que, por diseño, ofrece escaso margen para un análisis detallado de las complejas materias involucradas. Una irrupción jurisdiccional similar se ha observado en el caso de los congelamientos judiciales de los aumentos de precios de los planes de salud de las Isapres. La mirada de un juez, circunscrita a un caso concreto, contrasta con la visión global que caracteriza a la política y a la visión técnica de los expertos. Por ello, casi siempre será inconveniente que la política ambiental, energética o de salud previsional termine, en los hechos, configurándose por la agregación de múltiples sentencias individuales.

Es cierto que estos “modos alternativos de hacer política” se manifiestan con distinta intensidad en casi toda sociedad moderna. Sin embargo, no se puede soslayar el riesgo que reviste derivar a la calle, a los lobbistas o a los jueces lo que las instancias técnicas o las instituciones políticas debiesen resolver. Más que resignarnos a una suerte de abdicación de las funciones propias de la política, nos convoca impulsar

la recuperación de sus competencias, de su legitimidad y su prestigio, pues son necesarios para ejercerlas con autoridad social.

Desequilibrio entre derechos y deberes

En el contexto de las manifestaciones y del empoderamiento de ciertos grupos se advierte un desequilibrio riesgoso e insostenible en el tiempo: la creciente conciencia del ejercicio de los derechos y la muy insuficiente aceptación de los deberes.

La sumisión de carácter, si alguna vez existió, ha ido quedando atrás a gran velocidad en Chile, lo que es sano y necesario por varios motivos. Desde luego, solo ciudadanos conscientes de sus derechos se manifiestan en favor de sus intereses particulares o del bien común, con lo que contribuyen a que la democracia sea más vital y ciudadana. Solo consumidores diligentes, conscientes de sus derechos y capaces de “votar con los pies” tienen la aptitud para disciplinar la oferta de bienes y servicios y forzar, en competencia vibrante, la búsqueda permanente de las mejores relaciones de precio y calidad. Clientes exigentes propician mercados eficientes, del mismo modo que usuarios y ciudadanos exigentes de servicios públicos impulsan la transparencia y la modernización del Estado.

Sin embargo, la demanda por derechos no siempre se acompaña de una simétrica aceptación de los deberes cívicos. La crítica a la política se combina con una creciente abstención electoral. En las manifestaciones de estudiantes y de movimientos regionales participan minorías violentistas y destructoras de bienes públicos y privados, cuya actuación no siempre es repudiada por las mayorías que se manifiestan pacíficamente o por la ciudadanía en general. La defensa del medio ambiente, enarbolada crecientemente como razón para oponerse a grandes proyectos industriales, no ha logrado permear cambios significativos en conductas individuales o colectivas en lo relativo al compromiso con el reciclaje y la reducción de la basura. Otros deberes sociales como el voluntariado, el cuidado de los espacios comunes, las donaciones y diversas formas de construcción de capital social se mueven a paso más lento que la exigencia de los derechos propios.

No parece sustentable una sociedad que exige derechos y elude deberes. Ello plantea un reto mayor para las políticas públicas y para la cultura de Chile: cómo fortalecer el civismo y cultivar el ejercicio de nuestras obligaciones cívicas en escuelas, trabajos, estadios y espacios públicos.

Desarrollo económico sin mejora en la productividad

Chile ha crecido cerca del 6% durante los últimos tres años, y los salarios reales y el empleo han aumentado significativamente en este período. Hoy el desempleo

está en niveles históricamente bajos y la inflación está controlada. Con un PIB proyectado por el FMI en US\$ 19.500 por habitante (a paridad de poder de compra) para 2013, Chile está en un umbral importante en su camino hacia el desarrollo.

Sin embargo, el crecimiento económico agregado contrasta con el estancamiento aparente de la productividad total de los factores de producción (PTF). Aunque la PTF es un concepto difícil de medir, y las estimaciones preliminares para el año 2012 muestran indicios de mejora, las cifras disponibles para los últimos quince años reflejan que nuestro crecimiento se ha basado fundamentalmente en “transpiración” (un creciente uso de capital y trabajo) y muy poco en “inspiración” (un aumento en la productividad). También parece paradójico el contraste entre los reconocidos avances en políticas y resultados macroeconómicos (en los cuales Chile está en la frontera de la mejor práctica internacional) y la gran heterogeneidad en políticas y resultados microeconómicos y sectoriales, donde convive una abierta integración en mercados internacionales con fallas en competencia de mercados internos y debilidades profundas en innovación y emprendimiento.

Se han ofrecido algunas explicaciones para esta paradoja dual; por ejemplo, la baja calidad de la educación y de la capacitación e intermedición laboral, el alto costo de la energía, la creciente especialización productiva en materias primas y ciertas trabas al emprendimiento y la innovación. Como sea, incrementar sostenidamente la productividad de nuestra fuerza de trabajo y la competitividad de nuestra economía es esencial para sostener el camino al desarrollo y a una mayor equidad.

Estado y mercado

En Chile, como en otros países, el Estado y los mercados se complementan, pero también entran en conflicto. Está en su naturaleza, y es necesario tanto para la democracia como para la eficiencia económica. Eso ocurre, por ejemplo, cuando el regulador estatal vela por la competencia o la transparencia de un mercado específico, para lo cual impone obligaciones o prohibiciones a las empresas. Pero, como veíamos arriba, una parte de los conflictos, aparentes o reales, entre privados y el bien público se dirime muy ineficientemente en las cortes o en las calles.

Cuando falla el mercado, ¿quién falla finalmente? En rigor, cada falla del mercado que no se corrige adecuadamente es, también, una falla del Estado regulador. Y cada vez que nos abstenemos de reforzar el funcionamiento riguroso, transparente y eficaz del Estado, abrimos paso a nuevas fallas del mercado y al cuestionamiento social de la empresa y de la capacidad regulatoria del Estado. Un buen mercado necesita un buen Estado. Por eso, resulta paradójico que

algunos creen que el desarrollo del mercado requiere un Estado más bien débil o ausente. Por cierto, la intervención estatal deberá cumplir siempre exigencias de pertinencia y costoeffectividad, pero un mercado mal regulado es anticipo cierto de crisis costosas y, muchas veces, de reacciones regulatorias excesivas.

Frente al dilema aparente entre Estado y mercado, sostenemos que es necesario avanzar simultánea y decididamente hacia un mejor Estado y mejores mercados.

Pobreza relativamente baja y desigualdad muy elevada

En las últimas décadas, Chile ha logrado una notable disminución de la pobreza, pero con una mejoría en la igualdad de ingresos muy modesta: los niveles de desigualdad siguen siendo elevados en comparación con países desarrollados, e incluso en relación con varios países latinoamericanos. Una reducción más rápida de las desigualdades y la superación definitiva de la pobreza que lastra aún, para muchos, la posibilidad de una vida digna, surgen fuertemente como un anhelo imperativo de gran parte de la población. Confiamos en que el objetivo de avanzar hacia la derrota de la pobreza y hacia una mayor igualdad –de oportunidades y de resultados– pueda ser un eje rector de la acción pública en Chile, uno que sienta las bases de una sociedad más justa, armónica y cohesionada.

Reconocemos, por cierto, que existen dilemas entre crecimiento y equidad que no siempre se prestan para soluciones evidentes (la cuestión de la carga tributaria es un ejemplo nítido), pero también sabemos que hay reformas virtuosas que ayudan tanto al crecimiento como a la equidad (una mejor calidad de la educación para todos es el ejemplo más obvio). En el largo plazo, crecimiento y equidad se necesitan y complementan como las dos caras de un desarrollo virtuoso. Por un lado, no habrá mejores oportunidades para todos, ni posibilidad de financiar un gasto social creciente, sin una economía dinámica, de alto crecimiento. Por otro, transitar hacia una economía altamente competitiva e innovadora será imposible si carecemos de la contribución plenamente activa de una fuerza laboral calificada, emprendedora y productiva, bajo un marco que premie el esfuerzo y la innovación.

Finalmente, tampoco tendremos política de calidad si la fractura social que la desigualdad genera no da paso a un sentimiento colectivo de pertenencia a un proyecto de país convocante y justo. En la cohesión social que nace de una mayor equidad está la base de las confianzas, de la estabilidad y de la paz.

Luces y sombras del Chile actual

Chile se encuentra hoy en una encrucijada. A medio camino de alcanzar el desarrollo, es posible poner la mirada tanto en lo que hemos logrado como en lo

que falta. Si bien nos acercamos al nivel de ingreso promedio propio de los países desarrollados, siguen siendo formidables los desafíos pendientes en el campo económico, social e institucional.

El camino al desarrollo integral muestra luces y sombras. Algunos tenderán a poner la mirada en los logros, y otros en las insuficiencias o los fracasos. El diagnóstico que cada cual haga dependerá de los indicadores que se evalúen y de los juicios de valor y preferencias de quienes los ponderen. En algunas dimensiones Chile parece un país desarrollado, puesto que exhibe una aparente solidez de sus instituciones y resultados macrofinancieros, estabilidad política y económica, y una apertura comercial similar a la de los países más ricos del mundo. En otros planos, enfrenta las falencias propias de un país de ingresos medio-altos. Mientras se ha avanzado en asegurar la cobertura prácticamente universal en salud, educación y vivienda, la calidad es todavía muy heterogénea, lo que termina castigando a los más pobres. Finalmente, hay aspectos en los cuales Chile exhibe indicadores muy malos, más propios de un país subdesarrollado. Dentro de estos se encuentra el bajo nivel de ingresos de los más pobres, la enorme diferencia con los más ricos, los bajos niveles de confianza y la extendida delincuencia. Con todo, a nivel agregado Chile se ubicó en 2012 en el lugar 40 del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, posición que lo sitúa a la cabeza de todos los países de América Latina y sobre Portugal.

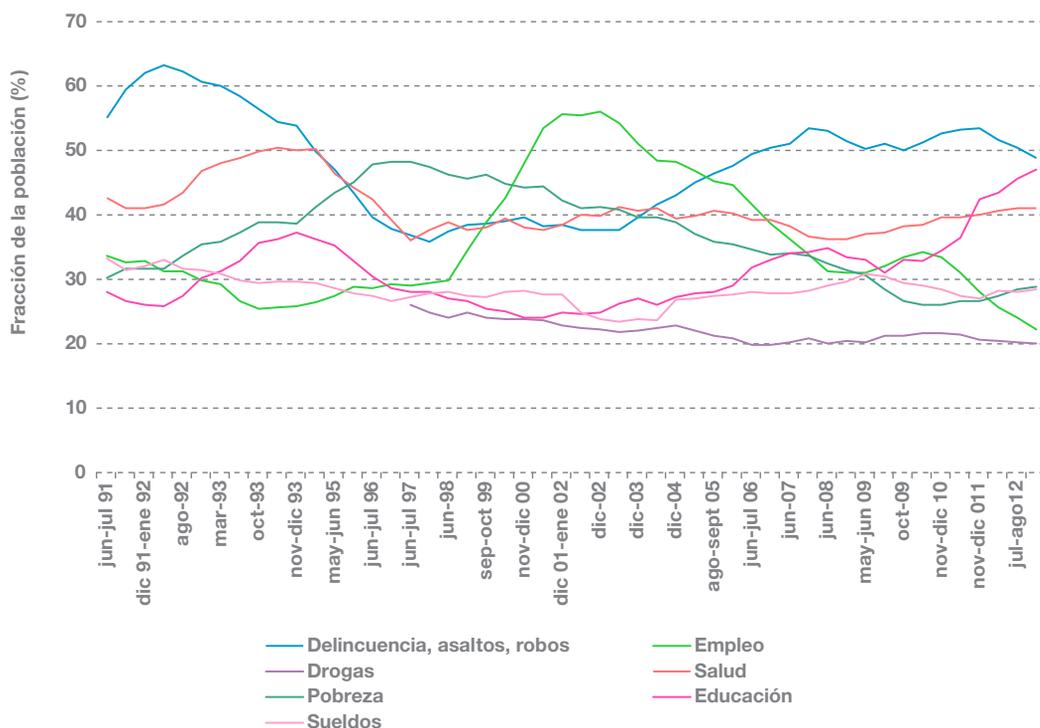
Las luces y sombras de nuestra realidad social naturalmente despiertan reacciones y estados de ánimo contradictorios. Quien ponga la mirada en los logros encontrará razones para valorar y preservar las estrategias exitosas en el diseño y ejecución de las políticas que han rendido frutos. Las sombras de nuestra realidad, por el contrario, nos instan a abandonar la complacencia y a redoblar los esfuerzos, compromisos y creatividad para resolver los temas pendientes. Ambas visiones son justas, necesarias y complementarias. El verdadero problema, nos parece, consiste en negar lo avanzado o lo que resta por avanzar. Una visión parcial e incompleta nos conducirá, ya sea al desánimo impaciente y disruptivo, o a un prematuro abandono del sentido de urgencia que se requiere para abordar las tareas pendientes.

Lo que dicen las encuestas sobre los problemas de los chilenos y los factores determinantes de su éxito económico

Si nos atenemos a las encuestas, delincuencia, educación y salud son los principales problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo el gobierno de turno (**Gráfico 1**). Les siguen la pobreza, los sueldos y el empleo. Este ordenamiento combina tanto la evaluación de las personas sobre la importancia vital del tema como la expectativa de que las políticas de Estado

Gráfico 1

Problemas a los que el gobierno debería dedicar mayor esfuerzo



Fuente: Centro de Estudios Públicos, Encuesta CEP.

Nota: La pregunta es: ¿cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el gobierno de turno? Se permiten tres menciones por encuestado. Se grafican medias móviles de 5 años.

pueden mejorar sustantivamente la situación actual. En este último punto es interesante notar cómo las políticas económicas y las transferencias del Estado no son consideradas entre las más relevantes en la determinación del éxito económico. Más importantes son el acceso a una educación de calidad, el trabajo responsable y la iniciativa personal, todos fuertemente determinados por el esfuerzo individual, aunque favorecidos por las políticas públicas adecuadas (Cuadro 1).

Satisfacción con la vida, confianza y participación en elecciones

El esfuerzo de los gobiernos y de las políticas públicas trasciende la búsqueda del éxito económico. La orientación hacia la promoción del bienestar y la felicidad de los ciudadanos responde a las demandas sociales por un concepto más integral del desarrollo. Más aun, exigir un desarrollo ciego a esa dimensión podría

producir estragos en la felicidad de las personas. Sin embargo, los datos no muestran que este sea el caso para Chile. Los chilenos exhiben un grado de bienestar o satisfacción con su propia vida que sorprende positivamente. El chileno promedio reporta mayor satisfacción con la vida que los habitantes de países de ingreso similar (Gráfico 2), y ocupa el lugar 43 de los 156 países del ranking de felicidad de la Universidad de Columbia.

Pero las diferencias entre clases sociales para este indicador son importantes. El quintil más pobre de la población reporta niveles de felicidad promedio de 6,5 puntos, que contrastan con los 8,0 puntos para el quintil más rico (Casen, 2011; rango entre 1 y 10). Estas diferencias son también importantes entre regiones: los residentes de Magallanes, Aysén y Antofagasta son los más satisfechos (y, paradójicamente, los que más protestan), mientras que la insatisfacción

Cuadro 1

Determinantes del éxito económico de las personas

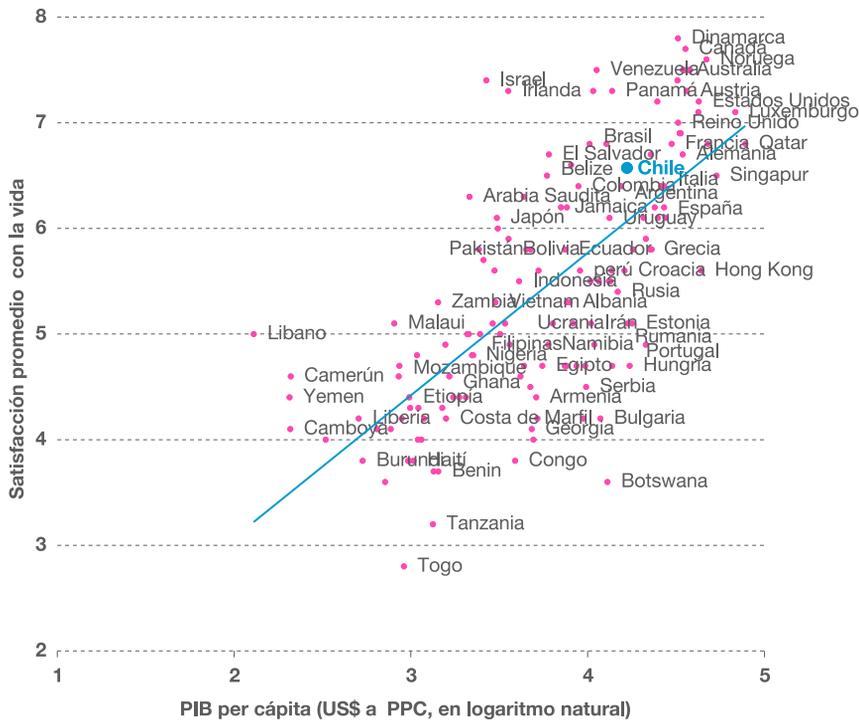
Variable	Porcentaje
1 Nivel educacional alcanzado	49
2 Trabajo responsable	43
3 Iniciativa personal	36
4 Contactos o pitutos	16
5 Tener una familia que apoya	14
6 Situación económica de los padres	14
7 Fe en Dios	7
8 Suerte	6
9 Haciendo dinero a la mala	6
10 Ayuda económica del Estado	5
11 Políticas económicas del gobierno	5
12 No sabe/no contesta	1

Fuente: Encuesta CEP, julio-agosto de 2012, Centro de Estudios Públicos

Nota: La pregunta es : ¿Cuál de las alternativas de esta lista cree Ud. que son las dos más importantes en el éxito económico de las personas?

Gráfico 2

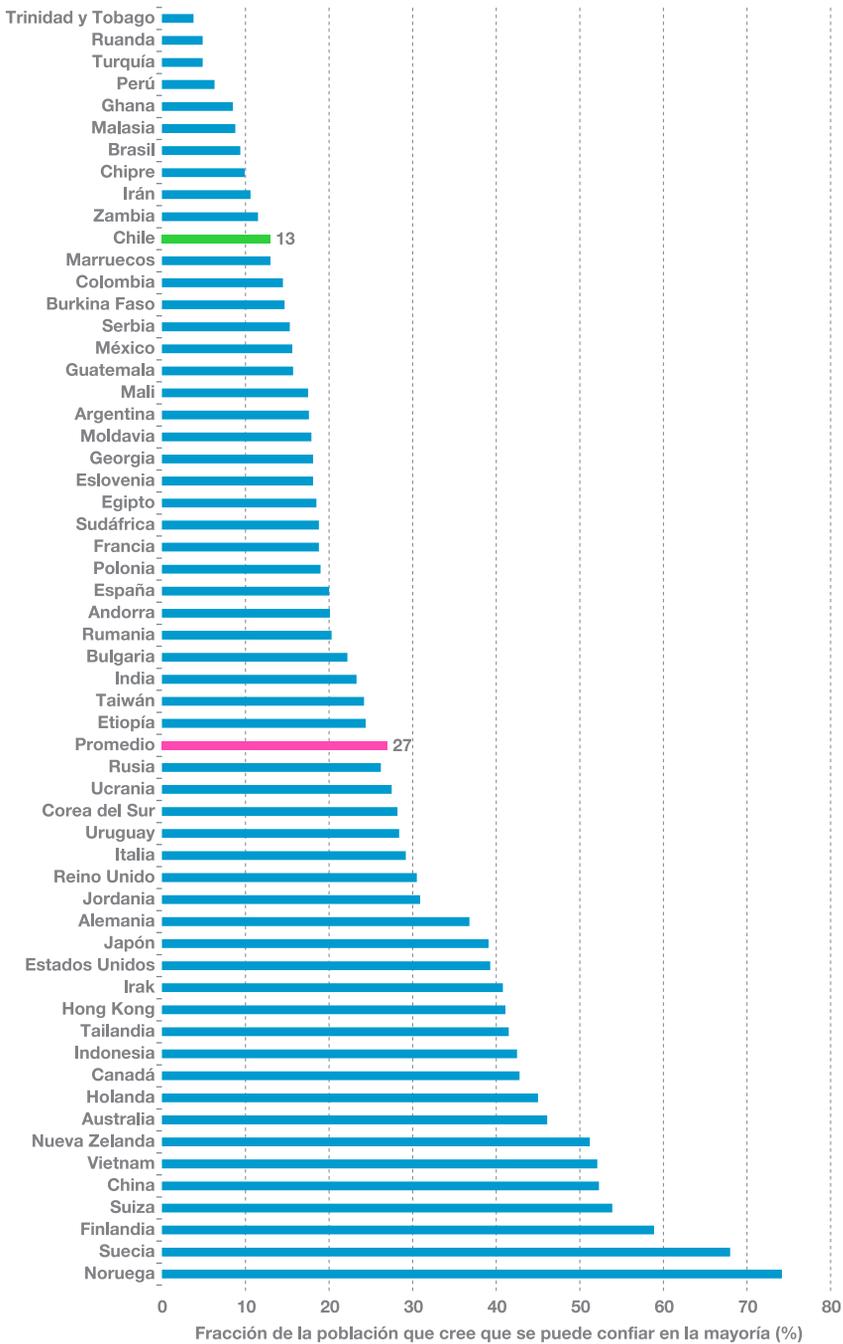
Satisfacción con la vida



Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2011.

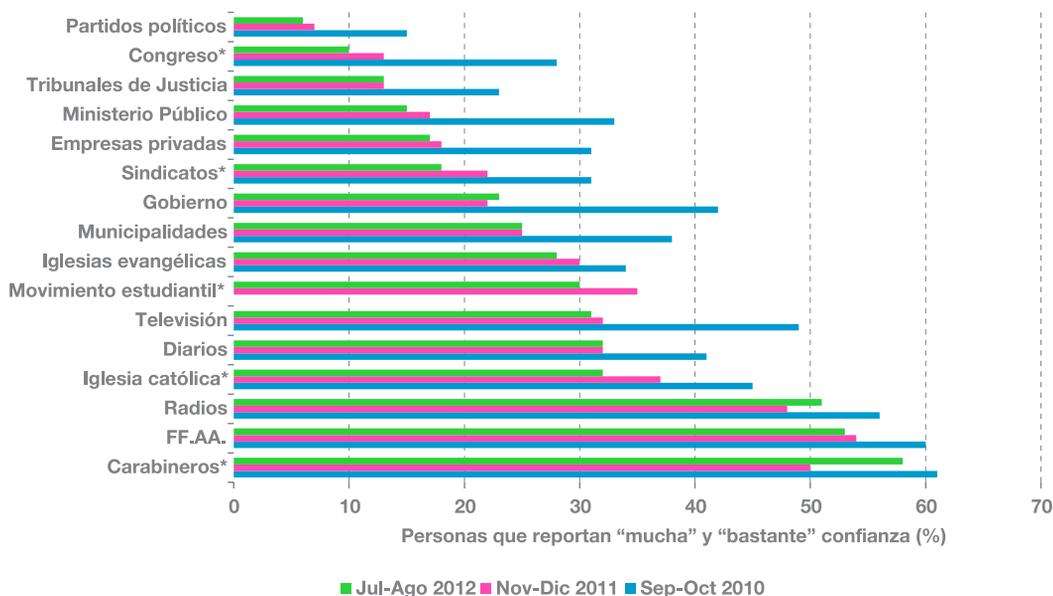
Nota: La escala del nivel de satisfacción con la vida va de 0 (poca satisfacción) a 10 (muchoa satisfacción).

Gráfico 3
Confianza interpersonal



Fuente: World Value Survey, 2005 - 2008.
 Nota: Datos para 2007 o último año disponible.

Gráfico 4
Confianza en las instituciones



Fuente: Centro de Estudios Públicos, Encuesta CEP.

Nota: * Diferencia significativa desde un punto de vista estadístico entre las mediciones de noviembre-diciembre 2011 y julio-agosto 2012.

es mayor en la Araucanía, el Maule y Biobío. Si bien los chilenos se muestran más satisfechos con su vida que lo esperable dado el nivel de ingresos, la situación se invierte cuando se trata de la confianza interpersonal. Solo el 13% de los chilenos expresa alta confianza en sus conciudadanos, un porcentaje mucho menor que el promedio de la OCDE, de 59% (Gráfico 3). La confianza es la base de la mayor parte de las relaciones personales y un factor determinante del bienestar de las personas y del desarrollo económico. Confiar en el otro reduce los costos de transacción que la desconfianza conlleva, y hace más efectivas, fluidas y gratificantes las interacciones sociales de todo tipo.

Los chilenos desconfiamos del prójimo y, en los últimos años, especialmente en nuestras instituciones públicas, lo que confirma la escasa valoración social de lo "grupal-sistémico" (Gráfico 4). Esta falta de confianza no es ajena a la creciente judicialización y aparición de manifestaciones públicas, que emergen como caminos alternativos o sustitutos de la política para dirimir cuestiones sociales de envergadura. Hoy parecen aumentar los desencantados con la política y sus instituciones,

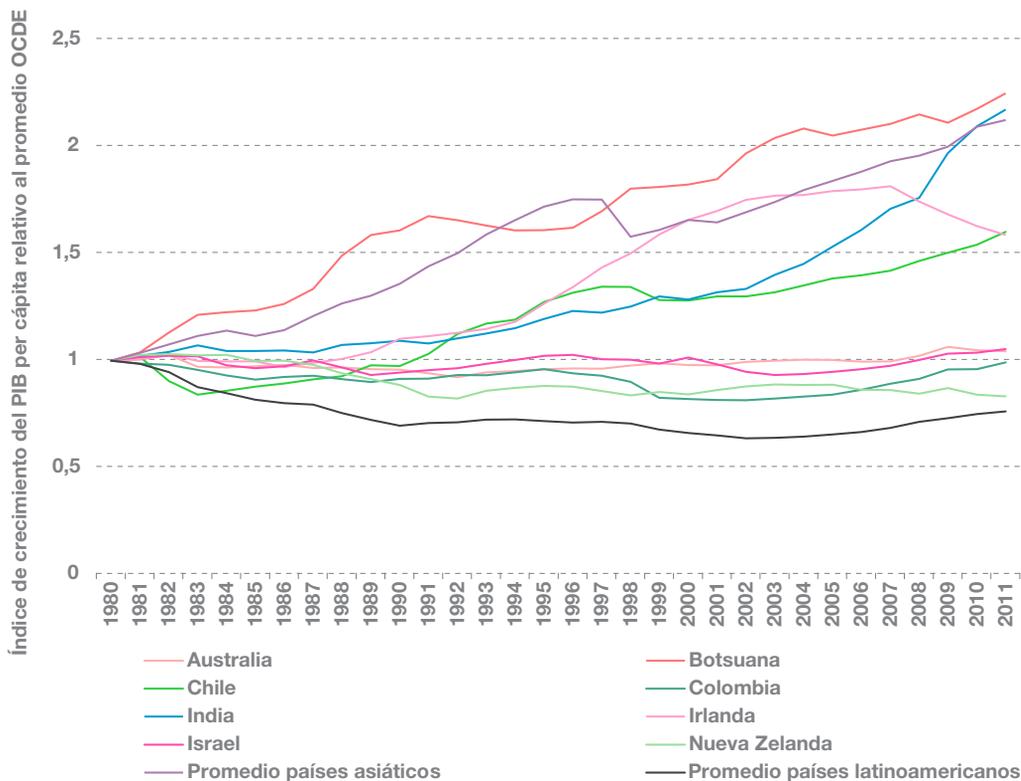
más que quienes se suman a participar activamente en los procesos electorales. Por ejemplo, los datos del Servicio Electoral sugieren que en la última elección municipal (2012) casi seis de cada diez chilenos en edad de votar no concurren a las urnas.

Un creciente desarraigo social de los partidos y una fuerte personalización de la política ha ido diluyendo proyectos programáticos y restando legitimidad a los partidos, cuyo deterioro se revela, además, en la falta de democracia y transparencia interna, su marcada debilidad institucional y las dificultades para representar a la sociedad actual. Partidos políticos débiles y poco valorados nada bueno presagian para la democracia de la que son un componente fundamental.

Esta misma sensación de ilegitimidad de las autoridades políticas se percibe también desde el mundo regional, cada vez más alienado por el excesivo centralismo político, administrativo y fiscal que caracteriza a Chile. La regionalización de los años setenta no cambió mayormente la distribución del ejercicio del poder entre el gobierno central y las regiones. Los gobiernos regionales son débiles; los intendentes son

Gráfico 5

Crecimiento económico relativo a promedio OCDE, 1980-2011



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

Nota: El índice de crecimiento del PIB per cápita relativo al promedio OCDE toma el valor de 1 para todos los países en 1980. Ambos valores se miden en US\$ de 2005 a PPC. El promedio de países asiáticos seleccionados está compuesto por Hong Kong, Corea del Sur, Malasia, Singapur y Tailandia. El promedio de países latinoamericanos seleccionados está compuesto por Argentina, Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú.

designados por el poder central. La descentralización municipal de los años ochenta, más audaz en los hechos, transfirió a los municipios competencias relevantes en educación y salud y permitió, a comienzos de los años noventa, la elección directa de sus autoridades. Sin embargo, insuficiencias en capacidad de gestión y recursos disponibles han dificultado una gestión municipal acorde a las expectativas ciudadanas. En el campo regional la cuestión parece más grave aun, toda vez que a la falta de competencias y recursos para ejercer un gobierno regional en forma se agrega la falta de autonomía política, lo que impide a los electores regionales exigir rendición de cuentas a sus autoridades. La ausencia de descentralización política ha impedido el desarrollo de

una clase política local que pueda elaborar propuestas regionales y competir por su validación electoral.

Crecimiento económico y desarrollo integral

A pesar de las preocupantes señales en la confianza y valoración de las instituciones y del sistema político en general, Chile ha logrado seguir una senda de alto crecimiento en el último cuarto de siglo (**Gráfico 5**). Esta trayectoria ha sido el resultado de una estrategia de desarrollo económico basada en el mercado, el estado de derecho, el respeto a la propiedad privada, la apertura al exterior y la estabilidad macroeconómica. Chile ha puesto énfasis en el respeto a las institucio-

nes y en la adopción de reglas, tanto en las políticas macroeconómicas como en la regulación de mercados y sectores con externalidades e imperfecciones. Con un PIB per cápita ya cercano a los US\$ 20.000, Chile es parte del pequeño grupo de países de ingreso medio alto instalado en el umbral de los países desarrollados. Para ser propiamente desarrollados en la dimensión económica se requiere elevar el potencial de crecimiento mediante aumentos en las tasas de ahorro e inversión y, especialmente, con aumentos sostenidos de la productividad. Por supuesto, detrás de la baja acumulación y productividad de los factores de producción hay fallas del mercado y del Estado. La poca formación de capital humano (una educación de baja calidad promedio y alta heterogeneidad, y una capacitación laboral deficiente), la escasa innovación e inversión en investigación y desarrollo, y la aún limitada cultura del emprendimiento y la toma de riesgos empresarial son grandes limitaciones que enfrenta Chile para crecer más.

Una barrera adicional es la estrechez creciente de energía a precios competitivos. El problema surge no tanto por la falta de recursos sino por la incapacidad institucional de ponerlos al servicio de la generación eléctrica con la prontitud requerida y con pleno respeto de las reglas de cuidado ambiental. La fuerte oposición ciudadana inmoviliza la oferta de energía ante un escenario de institucionalidad inmadura y frágil. Prevalcen la incertidumbre y la parálisis. Las reglas que Chile se ha dado para dirimir estas materias han perdido eficacia y legitimidad frente al poder de los grupos de interés o de las intervenciones judiciales.

El medio ambiente, en tanto, sigue constituyendo motivo de preocupación. Pese a algunos avances en calidad del aire, especialmente en Santiago, surgen manifestaciones de deterioro y saturación en otras zonas. Se acumulan desechos y basuras, mientras la contaminación visual, del aire y acústica contrasta con las mayores exigencias ambientales de la sociedad. En suma, y más allá del esfuerzo de nuestra renovada institucionalidad ambiental, son muchas las externalidades negativas del comportamiento individual y colectivo que requieren control adicional.

Virtualmente todas las mediciones de desarrollo integral, de bienestar subjetivo y de otros indicadores relevantes entre países muestran una correlación positiva y significativa con el PIB per cápita. Así ocurre, por ejemplo, con los indicadores de satisfacción con la vida, la confianza, la estabilidad política e institucional, y el cuidado del medio ambiente. Esta positiva correlación entre desarrollo económico (medido por el PIB per cápita) y casi cualquier otro indicador de desarrollo integral no es reflejo de causalidad simple, ni mucho menos significa que el desarrollo económico

garantice el bienestar en su dimensión más integral. Lo que sí sugiere la evidencia internacional y chilena son dos cosas importantes.

Primero, las políticas públicas pueden fortalecer un círculo virtuoso entre alto crecimiento económico, por una parte, y por otra mejor educación y salud, mejor distribución del ingreso, más inclusión social, democracia, participación y seguridad ciudadana, menor contaminación y mayor capital social de las comunidades y felicidad de las personas. Alcanzar este círculo virtuoso depende de la calidad en el diseño y la ejecución de las políticas públicas.

Segundo, el crecimiento económico, aunque no es condición suficiente, sí es condición necesaria para alcanzar los demás objetivos del desarrollo integral. Sin un aumento sostenido y elevado del ingreso no se ofrecen las oportunidades laborales de calidad ni están disponibles los medios para financiar un gasto público consistente con las crecientes aspiraciones sociales.

El bienestar de los hogares depende de manera importante de sus ingresos monetarios. Estos representan la capacidad de compra sobre los bienes y servicios que necesitan para cubrir sus necesidades y desarrollar sus proyectos de vida. Un mayor nivel de ingresos permite obtener un mayor nivel de bienestar, aun cuando la transformación de ingresos en bienestar depende también de otros factores como la salud de las personas, su nivel de educación, las condiciones del entorno donde se vive y trabaja, entre otros.

Pobreza y distribución del ingreso

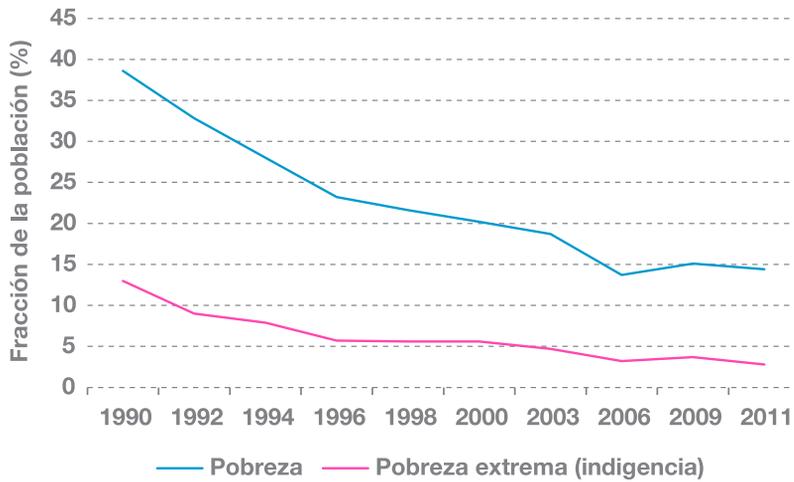
Se observa en todo el mundo una significativa disminución de la pobreza promedio (especialmente en los países de alto crecimiento, como China e India). En Chile también ha caído muy significativamente el porcentaje de la población pobre e indigente en las últimas décadas (como resultado del crecimiento económico y de las políticas focalizadas en la reducción de la pobreza), aunque se observan pocos avances desde el año 2006 (**Gráfico 6**). Superar una pobreza estancada en torno al 14% de la población y eliminar definitivamente la indigencia que hoy roza el 3% constituyen un reto mayúsculo para Chile. La pobreza es una herida lacerante, especialmente para un país que tiene en sus manos la capacidad de erradicarla definitivamente.

La experiencia internacional también muestra una correlación negativa entre desigualdad de ingreso (medida por el coeficiente de Gini) y PIB per cápita (**Gráfico 7**). En esta correlación, Chile exhibe una concentración del ingreso que es significativamente más alta que la esperable dado su ingreso promedio.

La desigualdad a nivel mundial ha disminuido, pero ha aumentado al interior de la mayoría de los países, desarrollados o en desarrollo. La región que es una

Gráfico 6

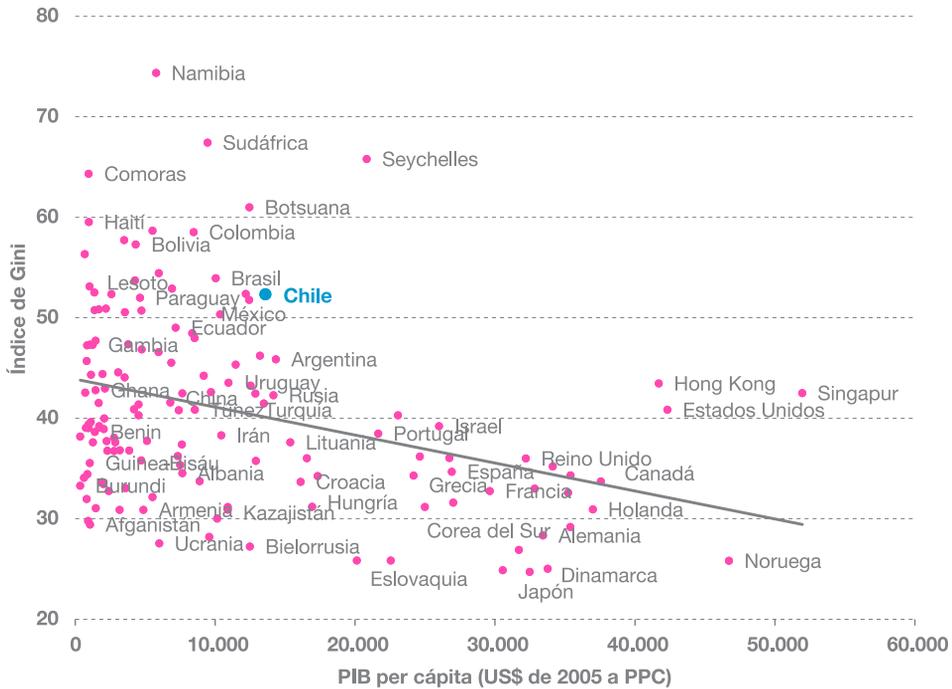
Pobreza e indigencia, 1990-2011



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen.

Gráfico 7

Crecimiento y desigualdad

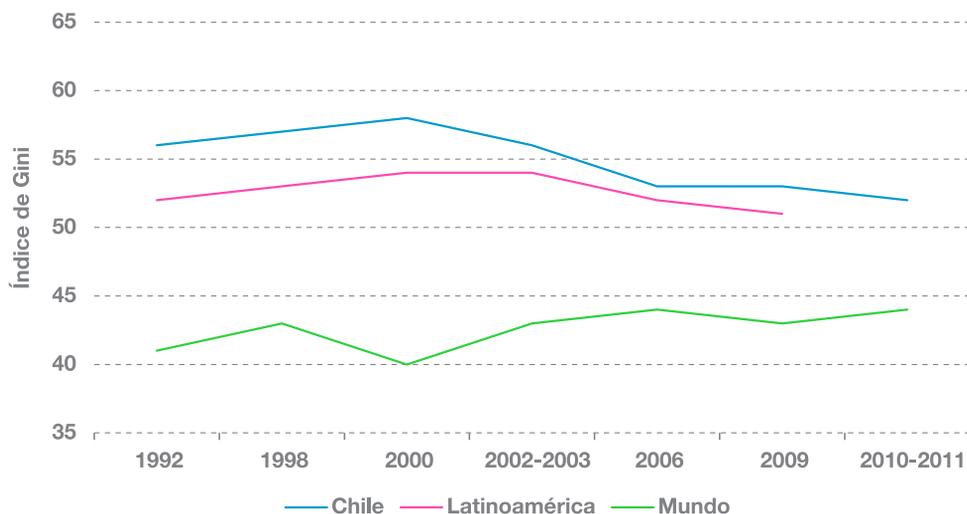


Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

Nota: Los datos de PIB per cápita corresponden en su mayoría a los años 2010 y 2009. Los datos del coeficiente de Gini corresponden en su mayoría a los años 2005 y 2006.

Gráfico 8

Desigualdad en Chile y el mundo, 1992-2011



Fuente: Encuesta Casen (Chile), Gasparini et al. (2011) (promedio simple de países latinoamericanos) y Banco Mundial (promedio mundial).

excepción en esta tendencia mundial es América Latina, que ha logrado en la última década reducir algo su aún muy elevada desigualdad de ingresos. Chile se suma a esta tendencia regional favorable, mostrando mejoras no despreciables en sus niveles de desigualdad de ingresos, en un contexto de crecimiento superior al promedio de la región. Con todo, la concentración del ingreso en Chile sigue siendo mayor que la del promedio mundial, con un coeficiente de Gini de 52% en el año 2011.

Los ingresos del trabajo representan la fuente de recursos más importante de los hogares, con un 68% del total para toda la población y 48% para los hogares pobres. En estos los subsidios, incluyendo las pensiones solidarias, representan 21% de los ingresos del hogar (Cuadro 2). En los hogares pobres y vulnerables, la menor representación del ingreso del trabajo es el efecto conjunto de menores tasas de ocupación y salarios más bajos. Por otra parte, destaca la focalización de los subsidios del Estado, reflejada en los altos porcentajes que representan en los ingresos de los sectores pobres y vulnerables.

El funcionamiento del mercado del trabajo tiene por tanto un rol crítico en la determinación del ingreso de los hogares, así como sobre la pobreza y desigualdad en el país. La baja tasa de ocupación de los más pobres, especialmente de las mujeres, y los salarios bajos para la gran mayoría de los trabajadores, resul-

tan en una distribución de ingreso que replica una distribución de salarios plana en casi toda su extensión, con alta en el extremo más alto. La estrategia para enfrentar la desigualdad debe entonces pasar por hacerse cargo de la empleabilidad, la productividad y los salarios de los más vulnerables. Por tanto, ello tiene que ver con políticas activas de empleo que aumenten la probabilidad de conseguir empleos con buenos sueldos como también por actualizar la legislación laboral, heredada de tiempos lejanos, para hacer frente a demandas de una sociedad distinta, más dinámica y compleja.

Educación y salud

La política social, en tanto, también contribuye a reducir la reducción de las desigualdades de oportunidades y resultados. La mayor parte de los recursos públicos han sido destinados a educación y salud, además de a programas de transferencias monetarias. La participación de los beneficiarios en dichos programas estatales es, en general, condicional a la pertenencia a grupos vulnerables o a la inscripción en las instituciones con financiamiento estatal que proveen los servicios demandados (como escuelas y liceos municipales o subvencionados, o el seguro estatal de salud Fonasa). En cambio, los grupos de ingresos medios y altos satisfacen sus demandas por educación, salud y otras prestaciones sociales a través de las ofertas de proveedores con financiamiento y gestión privada. Esta dualidad puede tener venta-

Cuadro 2

Fuentes de los ingresos de los hogares (%)

Hogares	Trabajo	Pensiones	Subsidios	Otros	Total
Pobres	48,3	10,8	21	19,8	100
Vulnerables	66,2	16,1	9,6	8,2	100
Clase media	74,3	13	1,9	10,9	100
Altos ingresos	72,5	5,3	0,2	22,1	100
Total	68,2	13,5	6,8	11,5	100

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Casen 2011.

Nota: Los ingresos del trabajo incluyen salarios e ingresos del trabajo independiente. "Otros" incluye un variado número de ingresos, desde el pago a los empleadores e ingresos del capital (relevantes en el grupo de altos ingresos), hasta donaciones y autoconsumo (que tienen mayor importancia en los hogares pobres).

jas en eficiencia (producto de mayor competencia) y coparticipación privada en su financiamiento, pero propicia la coexistencia de ofertas heterogéneas de servicios disímiles en calidad y cobertura.

Un ejemplo clarísimo de estas diferencias es lo que ocurre con la educación. A pesar del desarrollo de nuevas políticas e instituciones que buscan equiparar calidad (por ejemplo, la agencia de calidad) y aumentar la inclusión (por ejemplo, los subsidios escolares preferenciales, los cupos de educación superior para alumnos de colegios municipales), los avances todavía son modestos. Y aunque el explosivo aumento de la matrícula de educación superior ofrece expectativas de movilidad social significativas para los jóvenes de familias que nunca antes tuvieron esa oportunidad, dicha opción parece limitada por las brechas en la calidad de la educación.

En salud también se ven signos preocupantes que apuntan a un tránsito silencioso hacia un escenario de crisis mayor que requiere de una intervención oportuna. Varios son los factores que impulsan esta tendencia (que no es única a Chile): aumento de la expectativa de vida, cambios tecnológicos, alteraciones en el perfil de morbilidad, cambios en las expectativas de atención de calidad de la población y aumentos de ingresos de las familias. Más aun, por sobre las presiones comunes al resto del mundo, la creciente judicialización de las alzas de precio de las Isapres y el previsible aumento en presión financiera sobre el sistema de aseguramiento público requieren de acción urgente. En el Fonasa, la optimización de la función de compra y la promoción de la medicina basada en la evidencia impulsada por un seguro público bien gestionado podrían lograr los avances en eficiencia y control de gastos requeridos

para la sustentabilidad del sistema. En la atención primaria, el sistema altamente fragmentado y con escasa coordinación con los niveles superiores de atención, el escaso prestigio profesional de los médicos generales o de consultorios, y las bajas rentas asociadas conspiran contra la posibilidad de contar con una atención primaria resolutive que avance en la dirección de la sustentabilidad requerida del sistema.

Vivienda y barrios

Este acceso diferenciado se repite también en las ciudades y sus barrios. Si bien el problema de los "sin techo" y de las casas "chubi" de calidad paupérrima está en retirada, y la calidad de la infraestructura y viviendas de las clases medias ha mejorado sustancialmente, una política habitacional con escasa visión integral de los determinantes de la calidad de vida y de las oportunidades de las personas de bajos ingresos ha resultado en ciudades desintegradas, con enormes proporciones de familias viviendo literalmente "al margen" de la ciudad y sus oportunidades. Los grandes guetos de población homogéneamente pobre con escasas posibilidades de movilidad social, en ambientes de malas condiciones urbanísticas, pobre acceso a servicios básicos, comercio, transporte y fuentes laborales y con serias amenazas a la seguridad de sus habitantes, son el resultado de años de políticas sectorialistas desarticuladas. Nuestra segmentación territorial se convierte así en una brecha sustancial para ofrecer buena calidad de vida para todos.

En este contexto, la integración socioespacial aparece como el principal desafío de la política de vivienda y barrio. Esto significa, por un lado, la integración de las viviendas a la red de servicios, la cercanía a infraes-

Cuadro 3

Tasas de robo en el mundo

País / Región	Número de robos cada 100.000 habitantes
México	650,8
Chile	477,2
Francia	180,6
Perú	169,6
Inglaterra y Gales	137,9
Estados Unidos	115,3
Canadá	89,4
Italia	79,3
Alemania	58,5
Nueva Zelanda	57,0
Noruega	34,5
Finlandia	28,1
Australia	17,7
Japón	3,2
Latinoamérica y el Caribe	274,0
Europa	122,4
Asia	23,2

Fuente: UNODC, Crime and Criminal Justice Statistics 2012.

Nota: La definición de robo es apropiación, con fuerza o amenaza de fuerza, de la propiedad de una persona ("theft of property from a person; overcoming resistance by force or threat of force. Where possible, the category "Robbery" should include muggings (bag-snatching) and theft with violence; but should exclude pick pocketing and extortion").

estructura de calidad y a las fuentes de empleo, condiciones íntimamente ligadas al transporte, y por otra parte implica la interacción y cercanía de grupos sociales diversos, de modo de aumentar la cohesión social, de atraer comercio privado y de aumentar la plusvalía.

Seguridad ciudadana y drogas

En el tema de seguridad ciudadana, aun cuando el país tiene una baja tasa de homicidios, la tasa de robos denunciados es altísima: un 55% mayor que la tasa promedio de robos en América Latina y 127 veces la de Japón (Cuadro 3). En el 26,3% de los hogares chilenos algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo (ENUSC, 2012). No sorprende que un 80% de los chilenos exprese mediano o mucho temor a la delincuencia (Paz Ciudadana-Adimark).

Estas grandes brechas que exhibe Chile en victimización e inseguridad ciudadana tienen múltiples causas, entre las cuales se encuentran las fallas del Código Pe-

nal y del Código Procesal Penal, las debilidades del actual sistema procesal penal (incluidos los problemas de coordinación entre policías, y entre estos y la fiscalía, los incentivos inadecuados de la fiscalía en la persecución de los criminales y la labor errática de los jueces), así como la falta de políticas efectivas de prevención del delito y de rehabilitación y reinserción de los condenados.

Es también posible relacionar esta inseguridad con el fracaso mundial y chileno en la guerra contra las drogas que se han declarado ilegales en los últimos cincuenta años. Hay fuerte evidencia internacional de que la producción y el tráfico de drogas ilegales contribuyen masivamente a la delincuencia (incluida la delincuencia no relacionada directamente con las drogas) y requieren de recursos fiscales crecientes, sin que dichos esfuerzos reduzcan el consumo de drogas y la delincuencia en general. Esta situación insostenible plantea la necesidad urgente de repensar de raíz las políticas globales y nacionales en esta materia.

Riesgos y retos de Chile

Habiendo dado cuenta en las secciones precedentes de los principales logros y los muy significativos retos para cerrar las brechas que dificultan nuestra senda hacia un desarrollo integral, constatamos que el país se encuentra hoy en un equilibrio político y socioeconómico frágil. Haciendo uso de una figura propia del andinismo, el país camina hacia la cima sobre una delgada arista de montaña que separa dos abismos profundos. Conscientes del riesgo de simplificar una realidad compleja, identificamos dos riesgos mayores (caerse a un abismo o al otro) y un gran reto (avanzar a buen ritmo por la delgada senda hacia la cima).

Podemos ilustrar estos dos riesgos y el reto de Chile enfocándonos solamente en dos dimensiones (otra gran simplificación) de toda senda de desarrollo: el ingreso promedio y su distribución entre la población. El **Gráfico 9** representa la senda que ha seguido Chile en estas dos dimensiones durante el último cuarto de siglo: un elevado crecimiento económico y un avance modesto hacia una mejor distribución del ingreso.

Podemos comparar la senda chilena con las experiencias de otros dos países en desarrollo. Turquía creció algo menos que Chile entre 1987 y 2012, pero mejoró su distribución del ingreso a un ritmo más rápido, partiendo además de un mejor nivel inicial. En contraste con Chile (y Turquía), la tasa de crecimiento por habitante de China duplicó a la de Chile a partir de los años ochenta, aunque exhibe hoy un nivel de ingreso promedio menor que el de Chile. Sin embargo, la distribución del ingreso empeoró muy significativamente en China, aunque su coeficiente de Gini es aún algo más bajo que el chileno para el año 2012.

¿Cuáles son los dos mayores riesgos que enfrenta Chile, y cuáles son sus implicancias para las futuras sendas de desarrollo de nuestro país? El primer riesgo es implementar malas políticas para el crecimiento y para la disminución de la pobreza y de la concentración del ingreso, pues ello implicaría entrar en un círculo vicioso de relativo estancamiento del PIB per cápita y de la distribución, como lo refleja la trayectoria denominada “Riesgo I” de Chile 2012-2030 en el **Gráfico 9**. A lo largo de esta senda socioeconómica y política, van aumentando las demandas sociales que una economía de débil desempeño no podrá satisfacer. La inestabilidad política y el conflicto social serán, muy probablemente, la marca distintiva del Riesgo I.

El segundo escenario adverso es responder a grupos de interés y ciudadanos organizados con una oferta programática de “derrumbe del modelo”. Esta trayectoria puede ser fuertemente redistributiva pero, en la medida en que sacrifica los incentivos que impulsan el crecimiento, amenaza con desembocar en las frus-

traciones propias de una sociedad que iguala “hacia abajo”. En sus versiones extremas, la opción por la distribución como objetivo excluyente de la política económica puede requerir de grados de intervención solo compatibles con gobiernos autocráticos y la erosión del estado de derecho. A este cuadro lo llamamos Riesgo II en el **Gráfico 9**.

El gran reto para nuestro país es evitar los riesgos I y II, sentando las bases para que Chile se encamine en una tercera trayectoria, de desarrollo virtuoso, en las dos siguientes décadas. Este desarrollo virtuoso conlleva un mayor crecimiento económico y una mejor distribución del ingreso. En términos del **Gráfico 9**, implica seguir una senda de desarrollo virtuoso hacia el año 2030, que implique una acelerada mejora en el coeficiente de Gini y un acelerado incremento en el ingreso promedio.

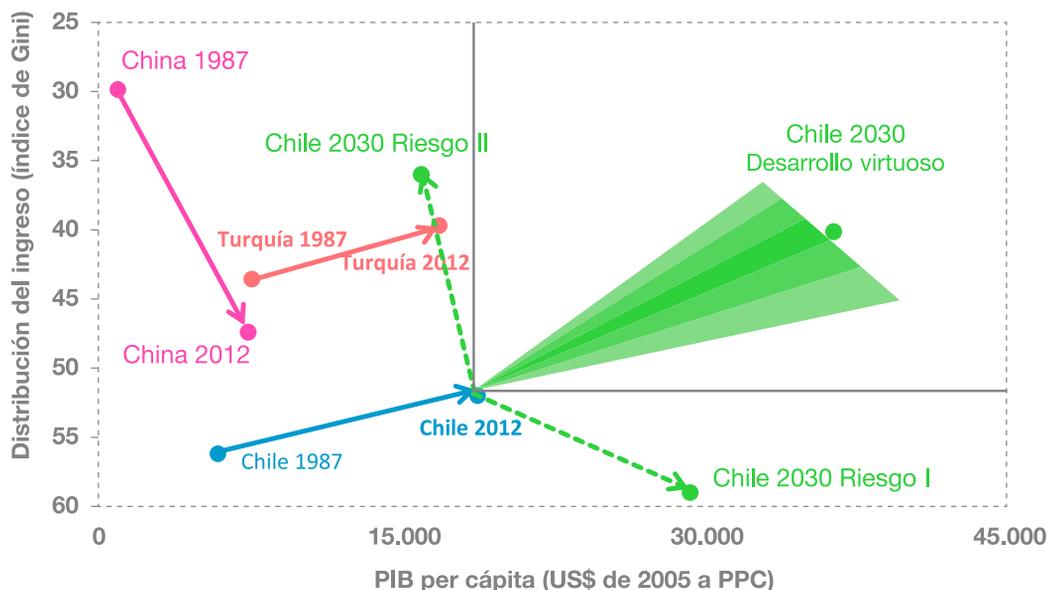
Por supuesto, la familia de sendas dibujadas en forma de abanico solo marca un pequeño conjunto de posibles sendas deseables que podría tomar el país. Este abanico de sendas no refleja ni una proyección del Chile futuro ni una expresión normativa de las preferencias del Grupo Res Publica Chile respecto de la combinación de crecimiento y mayor equidad más deseable para Chile. Y, por cierto, la senda finalmente adoptada por el país, dentro de un amplio rango de combinaciones de aumentos de ingreso y equidad, dependerá de los conflictos y las complementariedades entre crecimiento e igualdad que reflejen las políticas adoptadas y, por tanto, de las preferencias de la ciudadanía y de los gobiernos que esta elija.

Como sea, el gran desafío de Chile consiste en concordar políticamente y luego diseñar e implementar reformas profundas en políticas públicas que generen un círculo virtuoso en lo político, económico y social, cuyo resultado sea transitar por un camino de alto crecimiento y mayor igualdad hacia el año 2030.

Se trata de un reto mayúsculo para el futuro próximo y para el largo plazo, pero es esencial abordarlo desde ahora. Por supuesto, sus objetivos no son solo alcanzar un mayor nivel de ingreso promedio y una mejor distribución (reiteramos que el gráfico es una simplificación bidimensional), sino fortalecer distintas dimensiones que son importantes para el bienestar de la población. Estas incluyen áreas que inciden directamente en la calidad de vida de los ciudadanos, más allá de sus efectos sobre el crecimiento del ingreso y su distribución, como son el acceso a empleo, educación, salud y vivienda de calidad. Se trata de vivir y trabajar en barrios seguros y limpios, en un país que cuida de su medio ambiente y que promueve la integración, la movilidad social y la participación política de ciudadanos comprometidos con sus instituciones.

Gráfico 9

Dinámica del PIB per cápita y de la distribución del ingreso: sendas históricas (1987-2012) de Chile, Turquía y China, y sendas futuras posibles (2013-2030) de Chile



Fuente: Elaboración propia a partir de Información histórica del World Development Indicators Database del Banco Mundial, la Encuesta Casen 2011 para Chile y The Chinese National Bureau of Statistics para China.

Nota: La trayectoria central en el abanico de sendas para "Chile 2030 Desarrollo virtuoso" se construye bajo los supuestos, puramente ilustrativos, de un crecimiento anual del PIB per cápita de 4%, llegando a US\$ 38.000 el año 2030, y mejoras sistemáticas en la distribución del ingreso, llegando a un Gini de 39 en el año 2030.

Este libro y sus propuestas

El tiempo apremia. El país debe hacerse cargo de las demandas políticas, económicas y sociales ahora. No todo podrá ser abordado con igual intensidad y en los mismos plazos, pero la hoja de ruta de una política virtuosa no puede soslayar el tratamiento sistemático, urgente y secuencial de reformas en muchos de los planos que este libro aborda. Creemos, pues, que resulta impostergable proponer, debatir y poner en marcha, más temprano que tarde, reformas que hagan de Chile un país más justo y desarrollado, aun sabiendo que la siembra de hoy rendirá frutos en el corto, mediano y largo plazos.

Objetivos, categorías e impacto presupuestario de las propuestas

El Grupo Res Publica Chile espera aportar con esta publicación a la discusión pública -técnica y política- de las brechas y falencias de Chile, con propuestas concretas en dieciocho áreas que considera de altísima prioridad para el futuro del país.

Nos preocupa Chile. Y por ello ocupamos más de un año pensando en nuestro país, identificando muchos de sus logros y fracasos, y elaborando un conjunto de propuestas de cambios y reformas en algunas áreas centrales de las políticas públicas. Desde la diversidad de nuestros pensamientos y visiones, queremos incidir con estas propuestas en el debate público, entre políticos y técnicos, en las comunidades y entre los ciudadanos. Lo hacemos con la esperanza de contribuir a la discusión, al logro del consenso político, y al diseño e implementación de mejores políticas públicas para Chile.

Nuestras propuestas son de diversa naturaleza, alcance y horizontes de ejecución. Algunas admiten ejecución inmediata, en tanto otras requieren tiempos largos de maduración. Se proponen reformas institucionales y al sistema político de envergadura, que implican necesariamente cambios a la Constitución. Otros cambios son de naturaleza legal o simplimen-

te reglamentaria. Se proponen modificaciones en las funciones del Estado, como también en su gestión. Algunas medidas conllevan aumentos importantes de gasto público, en tanto otras suponen redistribución de gasto público, e incluso ahorros fiscales. En fin, algunas reformas se dibujan con detalle, otras se esbozan de modo más general.

El impacto de las propuestas sobre el presupuesto de la nación es muy variado. Muchos de los capítulos -especialmente aquellos cuyas propuestas implican aumentos sustanciales de gasto público o de impuestos- presentan estimaciones del impacto directo sobre el presupuesto. En general, no presentamos estimaciones del impacto presupuestario completo, es decir de la suma de los efectos directos y los indirectos, siendo estos últimos los que resultan de cambios en variables que alteran el número de beneficiados de programas sociales o que cambian las bases tributarias sobre las cuales se recaudan los impuestos. Esta limitación surge directamente del hecho de que no hemos realizado ni tenido acceso a simulaciones de los efectos de nuestras propuestas en equilibrio general, que presenten las respuestas en el comportamiento de las empresas y personas a los cambios propuestos.

En general, tampoco cuantificamos el impacto sobre el gasto fiscal de propuestas que implican extender o iniciar programas públicos de impacto fiscal reducido, cambios legales o cambios institucionales en la organización del gobierno, de la administración del gobierno central y de las regiones, o conformación de nuevas agencias y consejos públicos.

Reconociendo todo lo anterior, anticipamos que los lectores encontrarán los resultados de esfuerzos importantes de cuantificación del impacto presupuestario de las propuestas en los capítulos sobre competencia y consumidores, drogas, educación, empleo, los dos que implican reformas tributarias, entorno sustentable, transportes y vivienda.

Estructura del libro

Las 95 propuestas de este libro se estructuran en die-

ciocho capítulos temáticos, ordenados en cuatro secciones: sistema político y Estado; desarrollo económico, mercados y medio ambiente; desarrollo social, y delincuencia y drogas. En lo que sigue se describe brevemente las áreas temáticas.

A. Sistema político, regiones y Estado

1. Tres reformas a fondo para revitalizar el sistema político chileno
2. Chile descentralizado: más desarrollo, más democracia
3. Modernización del Estado: una agenda necesaria

En comparación con otros países en desarrollo, la institucionalidad política que ha alcanzado Chile es destacable. Pero quedan muchos retos para mejorar el sistema y la calidad de la política en nuestro país. El sistema político chileno y la administración del Estado enfrentan cuestionamientos y reflejan tensiones que se manifiestan en dificultades para gobernar, partidos políticos débiles, un sistema electoral de representación cuestionada, un excesivo centralismo y una gran heterogeneidad en la calidad de la administración del Estado y la ejecución de sus programas y planes.

B. Desarrollo económico, mercados y medio ambiente

4. Superando la trampa del ingreso medio: cómo crecer más
5. Un nuevo trato para la energía
6. Más competencia y protección efectiva de los consumidores
7. Una reforma tributaria para la eficiencia y la equidad
8. Compromiso ciudadano con un entorno sustentable y limpio
9. En busca de la eficiencia y la efectividad en el transporte urbano

Chile ha crecido significativamente en los últimos años pero su tasa de crecimiento de tendencia es moderada. Para lograr un nivel de vida acorde con un país desarrollado, y disponer de los recursos para un país más equitativo, deberá crecer más. Y eso

tiene que ocurrir en forma más sostenida y ambientalmente más sustentable, levantando trabas (como en la energía y el transporte público), mejorando la estructura tributaria, cuidando la competitividad de sus mercados y perfeccionando los derechos de los consumidores.

C. Desarrollo social y desigualdad

- 10. Más y mejor empleo para combatir la pobreza y la desigualdad
- 11. Todos ganan: reforma a la regulación laboral
- 12. Impuestos a la renta: una reforma progresiva y eficiente
- 13. La desigualdad más allá del ingreso: voz, dignidad y capital social
- 14. La madre de todas las batallas: asegurar acceso a educación de calidad integral
- 15. Un sistema de salud para el siglo XXI
- 16. Vivienda social integrada a la ciudad

Aunque ha habido algunos avances en las últimas décadas, en Chile aún hay demasiada pobreza y una inequidad de oportunidades, trato y resultados que no se condice con el desarrollo económico del país. La segmentación profunda y las ineficiencias evidentes en el acceso a oportunidades de buena educación, salud y barrios son, sin duda, limitantes importantes para que este desarrollo tenga un correlato también en lo social. También lo son el acceso a buenos empleos, bien remunerados y con condiciones justas, en que la negociación entre partes ocurre para beneficio mutuo, se reducen las desconfianzas y comienza a operar una visión colectiva de país para todos.

D. Delincuencia y drogas

- 17. Delincuencia: la principal preocupación de los chilenos
- 18. Reconociendo la derrota en la guerra contra las drogas: hacia la legalización

El tema público que más preocupa a los chilenos es la delincuencia. Los robos y hurtos, y el intenso tráfico y

consumo de drogas ilegales, deterioran la seguridad, la salud y la calidad de vida de todos los chilenos. El mundo y Chile están perdiendo la guerra contra las drogas, lo que obliga a plantearse un giro radical en la forma de enfrentar el problema.

Importantes omisiones temáticas

GPRC ciertamente no ha cubierto todos los temas que hoy son importantes en Chile. La omisión obedece a la falta de conocimientos específicos del grupo para abordar materias especialmente complejas, y no a un desconocimiento de su importancia para el futuro del país. Lamentamos que este libro carezca de propuestas específicas en temas tan cruciales como el conflicto entre el Estado y el pueblo mapuche. En efecto, Chile debe resolver a través del diálogo, la justicia y la apertura la demanda de los pueblos originarios por mayor reconocimiento y respeto a su cultura y tradiciones. Las políticas sociales que promueven la integración bajo reglas comunes para todos deben también reconocer las particularidades e identidad de los pueblos originarios.

Tampoco se habla aquí sobre las políticas de promoción cultural. Una sociedad pobre en cultura es una sociedad débil en una de las expresiones esenciales de la creatividad y el goce humano. Chile muestra profundas deficiencias en la producción y el consumo de bienes culturales, como también en los valores cívicos asociados al respeto y la mejor convivencia social. Del mismo modo, parece necesario revisar el papel que juegan los medios, especialmente el canal de televisión estatal, en la difusión de contenidos que promuevan debates que enriquezcan nuestro futuro como sociedad. Y así, muchos otros temas han sido omitidos, incluyendo los asuntos militares y de relaciones exteriores. Además, GRPC ha debido ser selectivo en el estudio y el desarrollo de propuestas en subtemas específicos en cada área cubierta. Nuestra pretensión, más que aspirar a una cobertura exhaustiva de los temas de políticas públicas, es ofrecer un conjunto de propuestas que, mejoradas por el debate y estudios posteriores, puedan dibujar un camino de desarrollo armónico hacia un Chile mejor para todos sus habitantes.

En comparación con otros países en desarrollo, la institucionalidad política que Chile ha alcanzado es destacable. Aun así, quedan muchos retos para mejorar la calidad del sistema político y la administración del Estado, que hoy enfrentan cuestionamientos y reflejan tensiones que se manifiestan en dificultades para gobernar, partidos políticos débiles, un sistema electoral de representación cuestionada, un excesivo centralismo en la capital, y una gran heterogeneidad en la calidad de la administración del Estado y la ejecución de políticas gubernamentales. Esta sección presenta 9 propuestas agrupadas en tres capítulos para hacer frente a cruciales desafíos de nuestro país.

Capítulo 1

Tres reformas de fondo
para revitalizar el sistema
político chileno

Capítulo 2

Chile descentralizado: más
desarrollo, más democracia

Capítulo 3

Modernización del Estado:
una agenda necesaria

Sistema político, regiones y Estado

Capítulo 1

Tres reformas de fondo para revitalizar el sistema político chileno

Alejandro Ferreiro / Eugenio Guzmán

Síntesis

El **presidencialismo chileno** parece ser un rasgo institucional intocable. Si bien muchos, alarmados por la escasa valoración social de nuestros representantes políticos, proponen cambios en el sistema electoral y en el funcionamiento de los partidos políticos, pocos creen conveniente realizar cambios sustanciales a nuestro régimen de gobierno, a excepción de la propuesta DC-RN, que aboga por avanzar hacia un sistema semipresidencial similar al francés. El escaso apoyo al Congreso y los partidos que arrojan las encuestas, unido al tono peyorativo con que nuestra historiografía se refiere al mal llamado período parlamentario que sucedió a la guerra civil de 1891, transforman en casi una herejía política proponer el tránsito hacia un sistema parlamentario para Chile.

El parlamentarismo ofrece fortalezas y ventajas insoslayables al marco institucional de nuestra democracia: estabilidad, representatividad, fluidez en los cambios de gobierno, mejor síntesis de técnica y política, y una mejor gobernabilidad derivada de la existencia, por definición, de mayorías parlamentarias para formar gobierno. Aquí se profundiza en algunas de esas ventajas, y se postula la superioridad del sistema parlamentario para conciliar gobernabilidad y representatividad, en el contexto de incentivos que favorecen la búsqueda de acuerdos y la responsabilidad de los partidos.

Chile manifiesta algunas paradojas políticas mayores. Su sistema de partidos, aparentemente sólido y estable, exhibe cada vez más debilidades: bajo arraigo, precariedad institucional y un progresivo divorcio con la ciudadanía. Desoir signos tan preocupantes puede pagarse muy caro en términos de inestabilidad y surgimiento de caudillismos o propuestas antisistema. Es posible y necesario intentar un nuevo pacto que incluya financiamiento estatal a las actividades regulares de los partidos a cambio del cumplimiento de exigentes estándares de transparencia, gobierno interno, representatividad, presencia regional y prioridad en la reflexión programática y formación de equipos. Está demostrado que los partidos programáticos legitimados –con ideas claras y estables que representan a sectores importantes de la sociedad– mejoran la calidad de la democracia. Propiciar tales partidos es un objetivo deseable, y alcanzable en la medida en que ese nuevo trato se ponga en práctica.

Finalmente, el sistema electoral merece una revisión. No es bueno, casi por definición, que el sistema sea cuestionado por la mayoría de las fuerzas políticas. Si bien existen democracias maduras que sacrifican en mayor medida la proporcionalidad –el sistema mayoritario inglés es el ejemplo más señero–, la validación social del sistema electoral debe ser el objetivo prin-

cial a la hora de potenciar la representatividad de las instituciones, hoy amenazadas por una desconfianza que ya se ha tornado preocupante. Maximizar la búsqueda de representación proporcional, se ha dicho, conlleva riesgos para la gobernabilidad, porque la fragmentación de fuerzas políticas dificulta la formación de coaliciones amplias y estables. Si bien la formación de mayorías en el Congreso, rasgo inherente al parlamentarismo, mitiga ese riesgo, la generación de partidos sólidos y alianzas amplias es un objetivo al que el sistema electoral debe propender. Por ello se proponen fórmulas proporcionales corregidas o mixtas que optimicen el equilibrio entre mayor proporcionalidad y gobernabilidad, y entre la legitimidad de la representación y la que resulta de la eficacia.

Avanzar en estas tres dimensiones no será nada fácil. Desde luego, los sectores políticos discrepan en torno a la urgencia y mérito de las propuestas de reforma.¹ Además, ellas son complejas y los consensos necesarios se muestran esquivos. Sin embargo, nada de lo que en este libro se propone será posible si el sistema político se torna disfuncional. Y no será funcional en el mediano plazo un sistema que, pese a los logros alcanzados por el país en las últimas décadas, parece hundirse en un desprestigio que lesiona la esencial función de representar con legitimidad a la sociedad en el manejo de los asuntos públicos. La magnitud de las dificultades que implica una reforma de este tipo solo se ve superada por la importancia de llevarla a cabo antes de que se desate una crisis política que nos haga pagar cara la desidia en este campo.

Régimen de gobierno

Diagnóstico

Desde sus inicios como República, el diseño básico del sistema político chileno ha sido el régimen presidencial, sin que haya habido intentos serios por migrar al sistema parlamentario. Si bien el período posterior a la guerra civil de 1891 suele calificarse como “parlamentarismo”, la verdad es que lo ocurrido entonces poca relación tuvo con la lógica del régimen parlamentario. Más bien se trataba de un sistema desequilibrado e híbrido que, más que propiciar el equilibrio en el ejercicio del poder, oponía una serie de obstáculos al funcionamiento del gobierno y, en consecuencia, mermaba su efectividad. De hecho, no se realizó ninguna reforma para implantarlo, y fueron

las prácticas políticas las que cambiaron para imponer la voluntad del Parlamento al Ejecutivo. Algunos aspectos esenciales del parlamentarismo, como la disolución del Congreso, la censura del Ejecutivo y, en especial, la conformación del gobierno por las mayorías parlamentarias, jamás estuvieron presentes en la experiencia chilena de principios del siglo XX.

En general se trataba de un sistema presidencial bicameral altamente controlado por el Congreso que permitía que una minoría pudiera bloquear la promulgación de cualquier ley a través de fórmulas como la “clausura del debate”, que establecía la posibilidad de que ninguna ley fuera votada a menos que la discusión hubiese concluido: la obstrucción se concretaba mediante el uso indiscriminado del derecho de palabra. Asimismo, a través de la interpelación de los ministros se tenía un control sobre el gabinete que reducía significativamente el poder del gobierno. Finalmente, el Congreso tenía la facultad de aprobar “leyes periódicas” (presupuesto y las contribuciones al Congreso) que, dilatadas y rechazadas, implicaban la inmovilización del Ejecutivo.

Es extensa la literatura sobre las ventajas de los regímenes parlamentarios respecto de los presidenciales desde el punto de vista de la gobernabilidad y el funcionamiento,² o sobre los problemas de gobernabilidad específicos del presidencialismo bajo gobiernos de coalición o sin mayoría parlamentaria.³ Hay por lo menos seis ventajas claras de los regímenes parlamentarios:

- Evitan la dualidad en la generación y ejercicio del poder, es decir, el gobierno recae en la mayoría parlamentaria, que es la única fuente de legitimidad del poder político. De ese modo se descarta el riesgo de tener gobiernos de minoría bloqueados en su capacidad de legislar.
- Evitan la disociación entre lo técnico y lo político tal como opera en los sistemas presidenciales, pues el trabajo técnico se radica también en el Parlamento, del cual provienen, en general, los ministros del gabinete.
- El caudillismo, tan característico del presidencialismo, es mucho más acotado en el parlamentarismo, porque el proceso deliberativo parlamentario inhibe que un candidato sobresalga a contrapelo del resto de los actores políticos. Si bien hay liderazgos que se pueden consolidar como parte del proceso de conducción del gobierno (Felipe González, Margaret Thatcher, Tony Blair), finalmente requieren del apoyo de los pares, y no pueden constituirse en líderes nacionales independientes, menos erigirse en caudillos de la “antipolítica”.

¹ Ver por ejemplo los temas prioritarios en la serie de Encuestas CEP.

² Ver Linz y Valenzuela (1994) y Linz y Stepan (1978).

³ Stockman (1986), Birnbaum y Murray (1987), Moe (1987), Lijphart (1990) y Mainwaring (1992), entre otros.

- Hay mayores incentivos para la disciplina parlamentaria, porque de otro modo se corre el riesgo de que la coalición gobernante fracase. Para que esto no ocurra se necesitan sistemas mayoritarios y partidos fuertes y disciplinados, con capacidad de controlar a sus parlamentarios.
- Favorecen la moderación para conseguir mayorías que formen gobierno. La radicalización contraria a la voluntad mayoritaria se tiende a pagar cara mediante un eventual voto de censura propiciado por la pérdida del apoyo de los más moderados de la alianza gobernante.
- Mitigan el riesgo de crisis política. Si un gobernante pierde apoyo, puede ser reemplazado de modo fluido, flexible y sin quiebres en el sistema político.

En síntesis, en los sistemas parlamentarios la autoridad del Ejecutivo depende del apoyo mayoritario del Parlamento y se ajusta flexiblemente a los cambios en tales mayorías. No existen gobiernos de minoría ni bloques legislativos, y se propicia la disciplina, la responsabilidad, la moderación y la búsqueda de acuerdos entre los partidos políticos. Los conflictos entre el Parlamento y el gobierno, de suyo escasos, se resuelven con la disolución de las cámaras y el llamado a nuevas elecciones, o mediante un voto de censura iniciado en el Parlamento y que lo obliga a expresar formalmente su respaldo al gobierno o a forzar su caída y realizar elecciones anticipadas. En un sistema parlamentario, las responsabilidades políticas son claras, lo que favorece la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Por el contrario, si el gobierno no controla las mayorías parlamentarias en un sistema presidencial, los conflictos de poderes suelen dar lugar a acusaciones e imputaciones cruzadas que contribuyen a confundir y diluir las responsabilidades políticas frente a la ciudadanía.

Ahora bien, ¿qué razones puede haber para cambiar el régimen de gobierno en nuestro país? En primer lugar, el hiperpresidencialismo chileno –con la iniciativa de ley y la definición de las urgencias como resorte principal del Ejecutivo⁴ ha relegado la labor legislativa a una función secundaria, a casi una especie de buzón que rechaza o aprueba proyectos de ley. Las funciones deliberativas del Congreso se reducen considerablemente si no es en su interior donde surge la ley como expresión de la voluntad ciudadana. Solo adquiere protagonismo el Parlamento cuando el gobierno carece de mayorías, caso en el cual la fortaleza política del Parlamento se consigue a costa de la debilidad del Ejecutivo. En ese juego de suma cero se resienten la gobernabilidad y la eficacia de la acción estatal.

Además, la dualidad Ejecutivo/Parlamento suele traducirse en un conflicto entre la “técnica” y la “política”. Muchos critican la función legislativa por estimarla carente del rigor técnico que, en cambio, se suele atribuir a las propuestas del Ejecutivo. La debilidad de la función deliberativa del Parlamento alimenta ese cuestionamiento. En un sistema parlamentario, la fusión práctica entre gobierno y Parlamento obliga a las bancadas de mayoría a procesar las consideraciones técnicas y políticas, y favorece la conformación de equipos técnico-políticos en el Legislativo.

En los últimos diez años, el Ejecutivo ha buscado las esquivas mayorías legislativas mediante negociaciones individuales con parlamentarios opositores, ofreciéndoles beneficios para sus distritos o circunscripciones, lo que contribuye al debilitamiento de la disciplina partidaria. Estas prácticas, más la imposibilidad legal vigente de aplicar órdenes de partido y la debilidad de estos, propician el surgimiento de parlamentarios “díscolos”.

Por otra parte, un aspecto poco considerado es la introducción, por los gobiernos de la Concertación, de una cierta lógica parlamentaria en la conformación de los gabinetes, como también en niveles inferiores de la administración del Estado. Es decir, trataron de reflejar la coalición política en la distribución de responsabilidades de gobierno. Sin embargo, esta fórmula de nombramientos o “cuoteo” ha merecido críticas. Más que reconocer el mérito de formar gobiernos representativos de la coalición y de la representación electoral subyacente, el equilibrio político se asocia a la pérdida de poder presidencial y al sacrificio de la excelencia en la conformación de equipos. Bajo un régimen parlamentario este tipo de diseño no solo adquiere legitimidad, sino que corresponde al modo natural y necesario de traducir la representación electoral en gobiernos de mayoría. Y dado que las responsabilidades del gobierno parlamentario obligan a fusionar técnica y política en la conformación de gabinete y en las decisiones de política pública, la representación o “cuoteo”, inherente a esta forma de gobierno, genera gobernabilidad sin dar pie a las críticas que suscita en los regímenes presidenciales.

Es cierto que en un régimen presidencial el cuoteo se puede evitar. Así ocurrió, por ejemplo, con el esquema “suprapartidario” que logró imponer especialmente el gobierno de Aylwin. Con todo, el suprapartidismo estricto suscita críticas entre los partidos de la coalición gobernante y explica en parte la merma en la disciplina de los parlamentarios frente a “su” gobierno. En síntesis, en nuestro sistema presidencial tanto el

⁴ Chile presenta el índice más alto de facultades legislativas radicadas en el Presidente de la República entre los sistemas presidencialistas de América. Para mayores detalles, ver BID (2006).

“cuoteo” como su ausencia merecen críticas, lo que afecta ya sea el prestigio de la actividad o su eficacia.

El parlamentarismo ofrece ventajas también en cuanto a la eficiencia de la función legislativa, puesto que el modelo suele acompañarse de un sistema unicameral o un Senado con funciones revisoras de la legislación bastante acotadas. Con el debate legislativo concentrado en una cámara y desarrollado con el apoyo del Ejecutivo, el sistema puede despachar la legislación con mayor rapidez que la que permite el bicameralismo.

Como se observa, el sistema parlamentario está mejor preparado para responder con agilidad y pertinencia a los desafíos legislativos que imponen las complejidades y urgencias de la sociedad actual.

Finalmente, y aunque no forma parte de la esencia del presidencialismo, sino de su versión chilena, en nuestro sistema político las fuertes atribuciones del Ejecutivo coexisten con un período corto de gobierno, sin reelección. Mucho poder, pero por poco tiempo, parece ser la consigna en Chile. El parlamentarismo, por su parte, más que concentrar el poder en una persona, busca reflejar en el gobierno las mayorías políticas nacionales por un plazo que, en rigor, depende de la subsistencia de esas mayorías. La continuidad de los gobiernos es función de su representatividad: no existen los gobiernos populares que deban abandonar el poder en la cúspide de su apoyo, ni gobiernos impopulares que se sostengan por mucho tiempo.

Para realizar cambios en el sistema de gobierno se necesita adecuar los sistemas de electores y de partidos. Contar con partidos fuertes y disciplinados es esencial para el buen funcionamiento del sistema. Dado que el sistema parlamentario propicia siempre gobiernos de mayoría, es posible y deseable avanzar hacia mayores niveles de representatividad –y legitimidad– en el sistema electoral, sin que ello suponga sacrificar la gobernabilidad.

Propuesta 1 Reforma al régimen de gobierno

Prácticamente nunca se ha cambiado un sistema presidencial por uno parlamentario (Shugart y Carey, 1992). Sin embargo, lo contrario ha ocurrido con frecuencia. Una reforma en esa dirección debe partir de

un detallado análisis de las instituciones que deben modificarse para conseguir un resultado exitoso, por lo que a continuación se propone una secuencia de etapas y definiciones indispensables para llevar a buen término una reforma de este tipo, que tendría que ser de índole constitucional y de leyes orgánicas constitucionales. Con todo, mejorar la política justifica el empeño.

Algunas de las propuestas que se detallan a continuación son consustanciales a la opción por un sistema parlamentario. Otras, sin embargo, suponen la preferencia por ciertas opciones al interior del referido sistema.

Distinción entre las figuras de jefe de Estado y jefe de gobierno

Al jefe de Estado, o Presidente de la República, le corresponde la función esencial de llamar a la formación de gobierno a quien pueda concitar los apoyos parlamentarios suficientes. El jefe de Estado puede ser elegido por el Parlamento –como en Alemania o Italia– o por votación popular directa, en cuyo caso la legitimidad política adquirida conspira contra la idea de limitar su rol político. Con todo, es posible pensar en ampliar las funciones del Presidente de la República a tareas asociadas con las relaciones internacionales o la designación de algunas autoridades. Pero, en la medida en que se expandan sus competencias, mayores serán los riesgos de colisión con las responsabilidades del primer ministro y más nos acercamos al modelo del semipresidencialismo francés. Dado su papel moderador y arbitral en la política partidista, el jefe de Estado debiese ejercer su función por un período relativamente extenso.

Al primer ministro, o jefe de gobierno, elegido por las mayorías legislativas, le corresponden las demás funciones ejecutivas y preside el gabinete por él designado. Los ministros son preferentemente parlamentarios. En el primer ministro reside el poder político y la función de gobernar, y designa al efecto a las autoridades de gobierno que sean de confianza política. El jefe de gobierno podrá llamar a elecciones anticipadas, forzando así la renovación de la cámara política.

Concentración de las facultades de representación y decisión política en una cámara

Si bien el parlamentarismo es compatible con sistemas bicamerales, no lo es con la división de la responsabilidad política de formar gobierno en las dos cámaras. No es posible pensar en un sistema parlamentario con dos cámaras equivalentes. Por ello, y salvo que se pretenda asignar la función de elegir jefe de gobierno a la suma de cámara y Senado, será necesario reconocer solo a los diputados tal función.⁵ A la cámara política le corresponderá, en su

⁵ No es recomendable que se sumen senadores y diputados para elegir jefe de gobierno si ambas cámaras son equivalentes al momento de legislar. Ello podría dar lugar a un gobierno que no necesariamente cuente con mayoría en cada Cámara. El bloqueo legislativo que esta situación permitiría es precisamente lo que el parlamentarismo busca evitar.

caso, proponer y votar la censura del gobierno, la que de ser aprobada dará origen a la formación de un nuevo gobierno y, preferentemente, a elecciones parlamentarias.

Reconversión del Senado y reducción de sus competencias

Asignadas a la cámara política las funciones esenciales de legislar y formar gobierno, el Senado verá reducidas sus facultades y su incidencia política, situación que contrasta con la relativa preeminencia de la que hoy goza en el Congreso. No será fácil convencer a los senadores de que aprueben la reducción de su poder político, lo que, por cierto, despierta dudas sobre la viabilidad de una reforma de este tipo. Con todo, el sistema parlamentario exige concentrar en una cámara las facultades legislativas y políticas. Al Senado se le pueden asignar facultades acotadas para la aprobación de determinadas leyes o reformas constitucionales, y de los nombramientos de ciertas autoridades.

El equilibrio político del sistema parlamentario se sustenta en el juego de la amenaza recíproca de la censura al gobierno y el llamado a elecciones parlamentarias. En ambos casos, el árbitro del conflicto es el electorado, que resolverá de modo fluido el diferendo y castigará electoralmente los comportamientos irresponsables de unos u otros.

Partidos políticos

Diagnóstico

¿Están en crisis los partidos políticos en Chile? A juzgar por los indicadores de volatilidad electoral y la estabilidad del sistema de partidos en la fase posterior a la recuperación democrática, la respuesta debiera ser negativa. Con todo, existe una serie de factores de riesgo que obligan a dudar de las respuestas tranquilizadoras. Según el ya clásico texto de Mainwaring y Scully (1995), cuatro variables determinan la institucionalización de los sistemas de partidos políticos:

- Estabilidad y regularidad en los patrones de competencia electoral entre partidos, que se miden por la relativa continuidad en los porcentajes de votación que reciben en las distintas elecciones (baja volatilidad electoral).
- Arraigo social de los partidos, es decir, las adhesiones históricas y continuadas de amplios sectores de la sociedad a los partidos, y su influencia en otras formas de organización social.
- Una relativa legitimidad de los partidos en la sociedad, expresada en la confianza y valoración que las personas demuestran por los partidos y su importancia para la democracia.

- La fortaleza relativa de las instituciones partidarias y de su funcionamiento permanente, a diferencia de partidos configurados exclusivamente como vehículos de líderes personalistas.

En general, se ha tendido a considerar que la relación entre estos factores es lineal y positiva. Cuesta encontrar (y explicar) ejemplos en que niveles relativamente altos en alguna de esas variables coexistan con la marcada debilidad de otras. Chile, sin embargo, parece erigirse progresivamente en un ejemplo de esa paradoja. En efecto, es el país con menor volatilidad electoral de América Latina, con un nivel de 8% para las dos últimas elecciones parlamentarias, en comparación con un promedio regional del 27% (Luna y Rosenblatt, 2012). Por este motivo, tradicionalmente se ha considerado que el sistema de partidos chilenos es muy estable y se ha destacado su institucionalización (Mainwaring y Scully, 1995; Siavelis, 2000; Torcal y Mainwaring, 2003) y similitud con los partidos programáticos europeos (Coppedge, 2001; Dix, 1989).

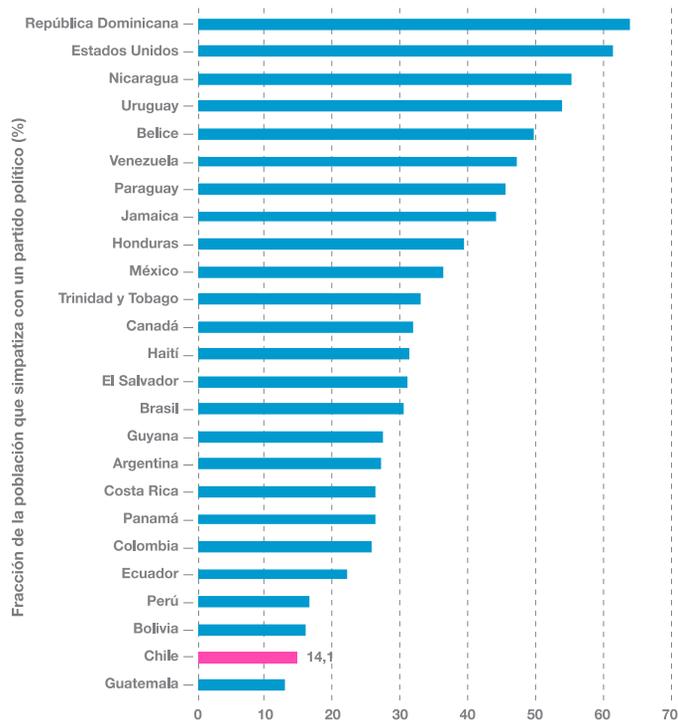
Sin embargo, paralelamente Chile muestra señales preocupantes y crecientes de debilidad en lo que respecta al arraigo, la legitimidad y la fortaleza institucional de los partidos políticos. En efecto, es el país de la región en que menos personas se declaran simpatizantes de un partido.

Las adhesiones a las coaliciones políticas siguen la misma tendencia. Si a principios de la década de 1990 siete de cada diez chilenos se consideraba adherente a la Concertación o a la Alianza de RN y UDI, opositora entonces, las encuestas más recientes muestran que hoy menos del 30% adhiere a alguna de esas coaliciones. Desde la perspectiva de la valoración o confianza en los partidos, las cifras tampoco son alentadoras. Los niveles de confianza de los chilenos en los partidos políticos se encuentran en los niveles más bajos. Según las encuestas del proyecto Auditoría de la Democracia (2010), solo el 15% de los chilenos manifiesta tener confianza en los partidos, el 76% de los consultados señala que los partidos no tienen ninguna virtud, el 61% cree que privilegian los intereses propios por sobre los del país, y solo el 14% sostiene que los partidos en Chile funcionan bien. Además, Chile presenta el segundo porcentaje más bajo de simpatizantes de partidos en América Latina y Estados Unidos (ver Gráfico 1).

Por último, respecto del último factor considerado por Mainwaring y Scully (1995), esto es, la fortaleza institucional, los resultados también son preocupantes. Desde luego, y desde una perspectiva estrictamente económica, el financiamiento que reportan al Servicio Electoral la mayoría de los partidos chilenos es claramente insuficiente para satisfacer un funcionamiento regular básico. Según Fuentes (2011), en 1995, por ejemplo, los partidos con representación parlamentaria reconocieron haber tenido ingresos por US\$179.000 anuales como promedio, monto insignificante e inverosímil si se

Gráfico 1

Simpatía con partidos políticos en Latinoamérica



Fuente: Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Barómetro de Las Américas 2012.

consideran las necesidades mínimas de funcionamiento de entidades con cobertura nacional. Ello da cuenta ya sea de una extraordinaria precariedad económica o de un financiamiento oculto no reportado. Ninguna de estas hipótesis parece consistente con niveles mínimos de fortaleza institucional. Además, y según el análisis de Fuentes (2011), el financiamiento de los partidos en Chile es exiguo, poco transparente, escasamente fiscalizado y expuesto a la influencia indebida –aunque legal– del aporte de personas jurídicas por vía anónima o reservada.

En 54 entrevistas con líderes partidarios de primera línea, realizadas durante 2010 y 2011, se confirmó la extraordinaria debilidad de los partidos. Según Luna (2012), de la serie de entrevistas se concluye que: “En opinión de sus propios líderes, los partidos, como institución política, se encuentran sumamente debilitados, siendo la UDI la única excepción parcial en este plano. Muy sintéticamente, encontramos que las organizaciones partidarias están esclerosadas y que han perdido poder vis-à-vis líderes individuales que muchas veces aportan recursos financieros de los que los partidos centralmente carecen. Esto condiciona en gran medida los procesos

de selección de candidatos y el funcionamiento de las estructuras de gobierno interno, favoreciendo las opciones de individuos con ‘connotación pública’ y recursos financieros propios por sobre la militancia partidaria. El financiamiento actual de los partidos proviene de lo que aportan los miembros del partido en cargos de elección popular, especialmente los parlamentarios. También en este sentido, encontramos que los partidos que no poseen representantes electos en un distrito esencialmente desaparecen de la vida política local”.

Según los líderes partidarios, la estructuración programática de los partidos, así como la “épica” gestada en la transición, se han debilitado significativamente. La UDI también constituye una excepción parcial a este patrón. En un marco de debilidad institucional y deterioro de bienes colectivos sustanciales para sostener la articulación de lógicas de acción corporativa, los líderes entrevistados describen a los partidos como coaliciones, relativamente laxas, de candidatos individuales. Uno de los presidentes de partido entrevistados describió al suyo, uno de los mayoritarios en Chile, como “una entelequia”.

En suma, Chile exhibe una paradoja extrema, ya que por un lado posee altos niveles de estabilidad electoral y una estructura regular de su sistema de partidos, y por otro muestra una extraordinaria fragilidad de los elementos sociológicos e institucionales que son los que, en rigor, debieran soportar y explicar la estabilidad aludida.⁶ ¿Qué explica esta paradoja? ¿Es sostenible en el tiempo? Desde luego, cabe atribuirle al sistema electoral una responsabilidad importante en mantener la estabilidad de las coaliciones y los resultados electorales. El sistema binominal ha supuesto barreras de entrada al nacimiento de partidos, los que difícilmente conseguirán escaños si no se incorporan (y son subsidiados) a alguna de las grandes coaliciones actuales. Además hay evidencia de la alta capacidad de reelección de los candidatos incumbentes, que son los que más dinero gastan en campañas. Por todo ello la “oferta” político-partidista se ha mantenido estable a pesar de la creciente desafección de los electores. Con todo, no es fácil predecir hasta dónde las barreras de entrada y la reducción de alternativas que derivan del sistema electoral podrán seguir sosteniendo una estabilidad electoral cada vez menos consistente con la creciente precariedad institucional de los partidos políticos chilenos: apostar a que el sistema electoral pueda postergar indefinidamente el colapso de un sistema de partidos sin arraigo, legitimidad ni fortaleza institucional parece demasiado riesgoso e irresponsable. Pero, incluso si el sistema de partidos sobreviviese a sus debilidades, ello ocurrirá en un marco de deterioro creciente de la calidad de la democracia y de la valoración ciudadana de sus instituciones. Este diagnóstico obliga a adoptar medidas que permitan recuperar los atributos positivos de los partidos políticos y, con ello, avanzar hacia una estabilidad política sana y sustentable.

No hay democracia sin partidos, ni buena democracia con malos partidos. La función esencial de estos en las democracias modernas impide considerarlos solo como asociaciones privadas cuya suerte interesa exclusivamente a sus miembros.⁷ Las externalidades negativas de los sistemas de partidos son potencialmente tan dañinas para la convivencia justa y pacífica de la sociedad, que los incentivos y regulaciones a los partidos políticos no pueden quedar al margen de las prioridades de política pública. Por cierto, la regulación estatal debe reconocer límites consustanciales a la necesidad de preservar su esencial autonomía y libertad de asociación. Es lícito que los partidos aspiren a influir en la gestión del Estado, pero

lo es mucho menos que el Estado ejerza influencia sobre ellos. Por eso, una buena regulación de la actividad de los partidos debe transitar por el estrecho camino que supone reconocer dos graves amenazas a la democracia: la debilidad de los partidos, y su control o manipulación por parte del poder estatal.

Hoy emerge en Chile un incipiente consenso en dos materias:⁸ primero, que la alta precariedad observada en los partidos políticos chilenos supone un riesgo serio para la democracia, y segundo, que es urgente adoptar reformas que corrijan la tendencia y protejan así a la democracia chilena de los riesgos del caudillismo, de la inestabilidad política o de una democracia disfuncional y de baja calidad.

Siguiendo a Luna y otros (2011), es necesario idear incentivos y regulaciones al funcionamiento de los partidos que propicien su configuración bajo el modelo de partido responsable. Un partido responsable es aquel que tiene un carácter programático, una visión global de país, y un comportamiento político esencialmente estable, predecible y conectado con las preferencias sociales de amplios sectores sobre los temas relevantes del debate público. Un partido programático, a diferencia del que suele surgir para acompañar las aventuras electorales de un individuo, tiene un ideario político claro, estructurado y estable que sirve de base para establecer sus relaciones con la sociedad, constituye el factor principal de la competencia electoral, define los criterios rectores para la elaboración de políticas públicas y es la base del compromiso y justificación de la disciplina de sus militantes. Asimismo, partidos con ofertas programáticas claras y estables se apartan de la peligrosa tradición según la cual el discurso de campaña poco tiene que ver con la gestión de gobierno.

Propuesta 2 Reforma a los partidos políticos

Democracia y funcionamiento interno

Una reforma a los partidos políticos debe reconocer su importancia, propiciar su fortalecimiento institucional y promover “virtudes cívicas” en su gobierno interno y funcionamiento. En tal sentido, se propone:

⁶ Para una explicación acabada de esta paradoja, ver Luna y Rosenblatt (2012), que titulan su informe de un modo muy sugerente: “Notas para una autopsia: los partidos políticos en el Chile actual”.

⁷ Schattschneider (1942) señala que “los partidos políticos crearon la democracia y que la democracia moderna es impensable, salvo en términos de partidos. Los partidos, por tanto, no son simples apéndices del gobierno moderno; están en su propio centro y desempeñan un papel determinante y creativo en él”. Citado por Richard Katz (2012).

⁸ Ver Díaz y Sierra (2012).

- Incorporar requisitos de representación regional en los consejos generales de los partidos.

- Fortalecer las competencias de los consejos generales, exigir su convocatoria a sesiones ordinarias y permitir que incluso las minorías internas puedan convocar a sesiones extraordinarias.

Financiamiento del gasto corriente de los partidos

El financiamiento del gasto permanente de los partidos se justifica por el objetivo de contar con partidos responsables y dotados del arraigo, valoración y legitimidad imprescindibles para una democracia de calidad y estable. Afirmado el principio que fundamenta la inversión de recursos para tener buenos partidos y buena democracia, corresponde definir los criterios con los cuales calcular el aporte.

Desde luego, la regulación puede establecer criterios de elegibilidad y distribución. Los primeros constituyen las condiciones que deben cumplir los partidos para acceder al financiamiento estatal. Los segundos corresponden al objetivo específico para el cual se canalizan los recursos. En tal sentido, cabe evaluar la posibilidad de establecer un aporte estatal que deba distribuirse en porcentajes o rangos predefinidos a diversas actividades, tales como funcionamiento basal y sedes regionales, financiamiento de asesorías parlamentarias, unidades de apoyo a la gestión municipal, y funcionamiento del centro de estudios o fundación encargados de la formación de militantes y de la elaboración de propuestas de política pública.

Los aportes basales y de gasto corriente deberán calcularse de acuerdo con el diseño de una institución o partido “modelo”. En el caso de los partidos nuevos, se sugiere que se les financien aportes basales y de gasto corriente solo hasta la primera elección, y únicamente si obtienen más del 5% de la votación nacional podrán seguir recibiendo dichos aportes.

Con todo, el sistema debe contemplar mecanismos sancionatorios que supongan reducciones o, en casos graves, la supresión total del aporte fiscal en caso de incumplimiento de las condiciones que se definan.

Transparencia

Dadas las responsabilidades de los partidos y la propuesta de dotarlos de recursos públicos, resulta necesario exigirles altos estándares de transparencia. Siguiendo la lógica de la Ley 20.285 sobre transparencia y acceso a la información pública que se aplica a los órganos del Estado, los partidos políticos debieran cumplir con obligaciones de “transparencia activa”, esto es, con la obligación de contar con un sitio web en el que publiquen y actualicen regularmente la información que el Legislador considere indispensable. En tal sentido, se propone que difundan:

- Estatutos

- Estructura orgánica y competencias de todos los órganos

- Número de militantes y distribución por regiones, sexo y edad

- Informe financiero trimestral, incluyendo balance anual y detalle de ingresos (monto de las cotizaciones ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y de las donaciones que reciban; también el monto del subsidio o aporte público recibido) y egresos (rendición detallada al menos del gasto realizado con cargo al subsidio público)

- Relación del partido con organizaciones nacionales o internacionales

- Actividades de formación de militantes, y de estudio y proposición de políticas públicas

- Políticas internas para favorecer la participación de la mujer, de los jóvenes y de minorías étnicas. De no existir políticas en este sentido, se deberá señalar expresamente.

Órdenes de partido y disciplina interna

La ley actual restringe las órdenes de partido a los parlamentarios. En el fondo, ello favorece los comportamientos oportunistas y dificulta la posibilidad de que los partidos tomen decisiones necesarias pero impopulares. Parece conveniente eliminar dicha prohibición legal y entregar la regulación de las órdenes de partido a los propios estatutos. Por cierto, las órdenes de partido nunca serán aceptables si se trata de funcionarios del Poder Ejecutivo, incluyendo al Presidente, ministros, subsecretarios y jefes de servicio, pues las decisiones de los funcionarios están regidas por el principio de probidad administrativa.

Formación programática

Una de las características principales de los sistemas de partidos responsables es su componente programático. Son partidos de ideas y programas. Son partidos predecibles en sus planteamientos, que ofrecen alternativas claras y consistentes respecto de los principales dilemas u opciones de política de una sociedad, esto es, desarrollan, actualizan y promueven una “visión de país” reconocible. Esos son los que favorecen la gobernabilidad democrática.

Así, no puede soslayarse la importancia de favorecer la función de elaboración programática y debate interno de ideas. Atractivo resulta el modelo alemán de fundaciones políticas. En consecuencia, se propone favorecer decididamente y apoyar con financiamiento público el surgimiento de centros de estudios relacionados con los partidos, que lideren el debate y la

elaboración de propuestas de política y la formación de sus militantes jóvenes.

Participación de la mujer

La legitimidad y el arraigo social de los partidos dependen de su representatividad. El predominio masculino en la gestión y conducción partidaria y en la selección de candidatas a elección popular no solo es injusto, sino que también aumenta la distancia entre los partidos y la sociedad. Las soluciones no son, sin embargo, obvias. Sin embargo, una sociedad que decide financiar las actividades regulares de los partidos está en condiciones de graduar ese aporte en función de qué tan inclusivo es el “gobierno corporativo” del partido y la composición de género de sus candidatas. Las opciones van desde la imposición legal de cuotas mínimas en los cargos partidarios y candidatas hasta formas más tenues de incentivos económicos. De cualquier modo, no parece razonable que el Estado financie la actividad de partidos que mantengan, de facto, una marcada exclusión de las mujeres tanto entre sus directivos como entre sus candidatas.

Representación regional

Un partido político financiado parcialmente con recursos públicos no puede reproducir en su interior el excesivo centralismo que se observa en la gestión del Estado. Además, de la fuerza regional de los partidos dependerá en buena parte la posibilidad de reclutar a futuro a los gestores de los gobiernos regionales electos. Por lo mismo, una reforma legal a los partidos debe fortalecer las competencias de sus directivas regionales, dotándolas de atribuciones preferentes en la selección de candidatas a elección popular (alcaldes, concejales, diputados y senadores) y estableciendo los casos o quórums excepcionales que permitan al consejo general del partido revertir la selección de candidatas resuelta en el nivel regional.

Control externo: supervisión efectiva y resguardos a la interferencia indebida de las autoridades estatales

En un escenario en que el Estado “compra” atributos virtuosos de los partidos, la diferencia práctica entre el subsidio a todo evento y el objetivo que nos hemos propuesto reside en la capacidad de fiscalizar con rigor el cumplimiento de las condiciones establecidas para acceder a recursos públicos. Si bien una reforma reciente (Ley 20.568 de 2012) reforzó la institucionalidad del Servicio Electoral creando un consejo directivo de cinco miembros, no parece suficiente para el desafío que supone verificar el cumplimiento de las “contra-prestaciones” exigibles a los partidos. Una reforma

creíble, especialmente en un tema escasamente popular, debe garantizar el estricto cumplimiento por los partidos de las condiciones que justificaron el aporte fiscal. En consecuencia, se propone rediseñar el actual Servicio Electoral, de modo de dotarlo de mayor capacidad fiscalizadora para el resguardo del uso de recursos públicos y privados por parte de los partidos políticos.

Alternativamente, la fiscalización y sanción podría asignarse a una Superintendencia de Partidos creada al efecto y que ofrezca garantías de imparcialidad y rigor en el cumplimiento de sus funciones. Con todo, debe advertirse la complejidad de equilibrar el rigor supervisor con los resguardos frente a un ejercicio abusivo de las atribuciones sancionatorias. Para ello, la imparcialidad del organismo resulta fundamental, aunque no siempre la solución será un gobierno colegiado. En efecto, se corre el riesgo de que esos representantes adopten el tácito acuerdo de ser “simétricamente indulgentes” con los incumplimientos de todos los partidos, lo que podría frustrar el objetivo de la reforma.

Sistema electoral

Diagnóstico

La reforma al sistema electoral debiese considerar, al menos, dos dimensiones. Primero, la proporcionalidad demográfico-territorial, es decir, cuántos electores son necesarios para elegir a un parlamentario, para de ese modo cumplir con los propósitos de proporcionalidad y equidad o, lo que es lo mismo, que el voto de un elector tenga igual peso en cualquier distrito. Segundo, los criterios para la elección de los miembros del Parlamento, lo que implica definir el tamaño de los distritos (número de escaños) y con ello el umbral mínimo para ser elegido, que depende de la regla que se emplee (mayoría absoluta, mayoría relativa o cualquier fracción menor) y, ciertamente, del tamaño.

La importancia de la proporcionalidad demográfica reside en que la búsqueda de una estricta igualdad política entre los ciudadanos debiera conducirnos hacia un modelo en el que el voto de cualquier ciudadano tenga un peso relativo similar. Sin embargo, hoy en Chile existe una alta varianza en el tamaño de los distritos y circunscripciones electorales. Por ejemplo, en el distrito 59 (Aysén), para ser elegido, un parlamentario (margen absoluto de seguridad)⁹ necesita 30.602 votos inscritos,¹⁰ mientras que en el distrito 29 (Puente Alto) necesita 165.315,

⁹ El margen absoluto de seguridad (MAS) corresponde al porcentaje o número mínimo de votos que un candidato necesita para ser electo, independientemente del porcentaje o de los votos que obtenga el resto de los competidores.

¹⁰ Se calculó en relación con el número de inscritos; sin embargo, si se considera el total de votos válidamente emitidos, es decir, sin incluir nulos, blancos ni abstenciones, el número resultante sería un 21% inferior, aproximadamente.

es decir, cinco veces más. Esta asimetría se expresa en la dispersión promedio del tamaño distrital o en el promedio de inscritos por escaño. La situación es aun más dramática si comparamos la Región Metropolitana como un todo, ya que para elegir un senador allí se necesita un número de votos catorce veces superior al que se requiere en la Región de Aysén.

Si bien casos tan extremos no se repiten en el resto del país, sí se observa un marcado sesgo en contra de la representación política de los grandes conglomerados urbanos, especialmente en Santiago. Aunque ello podría justificarse en casos de representación de unidades subnacionales, como ocurre en el Senado estadounidense, en que se eligen dos senadores por cada Estado,¹¹ no se advierte justificación teórica alguna para generar diferencias que incidan significativamente en la representatividad de la Cámara de Diputados, la cámara política por excelencia.

Al comparar los coeficientes de variación, es decir, cuán homogénea es una distribución de distritos medida según el número de sus electores, se observa que en el Reino Unido existe menor dispersión (10,7) que en Chile (38,8). Usando otros métodos de cálculo, Samuels y Snyder (2001) dejan en evidencia que nuestro país se encuentra entre aquellos con mayores niveles de asimetría en este respecto. Lo anterior no hace más que refrendar el ejemplo mencionado en relación con la diferencia que tiene el valor del voto entre el elector de Aysén y, por ejemplo, el de Puente Alto. Esta alta disparidad en la cantidad de electores por distrito afecta la representación política y erosiona la legitimidad del sistema.

En general, mejorar la conformación demográfica de los distritos es uno de los aspectos clave para reformar el sistema electoral. La razón es muy simple: las posibilidades de ganar de un partido o bloque electoral dependen de cómo esté configurado el mapa. Existe una extensa literatura sobre los efectos del diseño territorial de los distritos.¹²

Ahora bien, una de las complejidades, como se mencionó en el caso de la reforma electoral, es que se altere el tamaño de los distritos, es decir, su número de escaños, sin cambiar el mapa; no obstante, para eso es necesario modificar el número total de escaños de la Cámara o el Senado, vale decir, se puede aumentar la proporcionalidad territorial aumentando el número total de escaños. Por ello, con el propósito de mejorar ya sea la proporcionalidad electoral o la territorial, en muchos casos se agrupan distritos o se dividen otros. Al igual que el cambio del sistema electoral, uno de los

frenos más importantes a una reforma de este tipo son los riesgos que supondría un cambio en el mapa electoral para la reelección de los candidatos incumbentes, con el esperable rechazo de estos a un cambio de ese tipo. Si bien este obstáculo se puede subsanar aumentando el número total de escaños (por ejemplo, un distrito que tiene dos escaños podría aumentarse a tres sin afectar la geografía distrital), ello igualmente generará cambios previsibles en los resultados electorales según qué sector parezca mejor perfilado para obtener el escaño que se agregue. Sin embargo, si se quiere corregir la proporcionalidad poblacional es imprescindible aumentar el número de escaños en los distritos más poblados sobre la base de un criterio objetivo y que se actualice automáticamente de acuerdo con el censo poblacional. Si se toma esta medida, el número de cargos a elegir por distrito será esencialmente variable y dinámico, por lo que podrá haber distritos en que se elijan, por ejemplo, entre dos y cinco escaños.

Por cierto, toda modificación al mapa electoral (tamaño del distrito, fórmula de asignación y diseño geográfico) tiene efectos sobre la representación esperada, y crea expectativas más o menos ciertas de ganancia o pérdida para los actores políticos que tienen que diseñarlas y aprobarlas. Legislar con la calculadora en mano dificulta la aprobación de reformas en la materia.

En el Cuadro 1 se realiza el ejercicio de aumentar la proporcionalidad poblacional por escaño en el nivel regional. Si se ajusta así, la desviación promedio en el número de electores por escaño (diputados) en el nivel regional se reduce a un quinto de la actual, lo que de suyo se asemeja a los resultados de democracias como la inglesa, danesa, noruega y estadounidense, entre otras.

Si bien la proporcionalidad se puede mejorar aun más, ello implicaría aumentar el número de escaños totales a más de 162. Alternativamente, se podrían disminuir distritos agrupando los actuales, cambiando la actual división administrativa regional, o disminuyendo la representación de algunas regiones. Aunque todas estas fórmulas cumplirían el objetivo, son más complejas y menos viables que aumentar los escaños siguiendo criterios censales.

Un segundo aspecto relevante del sistema electoral es el tamaño de los distritos y la fórmula de asignación de los escaños. Al respecto, las críticas y propuestas han sido variadas. Entre 1990 y 2012 han ingresado al Congreso Nacional diecinueve proyectos de reforma que sugieren cambios al número de distritos y su magnitud (Gamboa, 2009; Bellolio y Ramírez, 2011), pero ninguno

¹¹ Por ejemplo, la Región Metropolitana, con el 37% de los electores, posee solo un 27% de los escaños en la Cámara de Diputados y un 10,3% de los senadores, mientras que la Región de Aysén posee el 0,7% de los inscritos y un 5% de los senadores y el 1,7% de los diputados. Es decir, curiosamente, hay más asimetría en la cámara donde no debiera haberla.

¹² Grofman, Koetzle y Brunell (1997), Samuels y Snyder (2001), Johnston (2002), Shotts (2002), Ansolabehere, Snyder y Ting (2003) y Hortuchi (2004).

Cuadro 1

Proporcionalidad poblacional de los distritos electorales

Regiones	Electores	Esaños hoy	Electores por esaños hoy	Esaños ajustados	Electores por esaño ajustado
I	210.864	2	105.432	3	70.288
II	412.322	4	103.081	5	82.464
III	221.707	4	55.427	3	73.902
IV	530.337	6	88.390	7	75.762
V	1.459.629	12	121.636	18	81.091
VI	695.581	8	86.948	9	77.287
VII	808.481	10	80.848	10	80.848
VIII	1.646.551	16	102.909	20	82.328
IX	810.845	8	101.356	10	81.085
X	666.556	8	83.320	8	83.320
XI	90.536	2	45.268	1	90.536
XII	153.545	2	76.773	2	76.773
RM	5.188.038	32	162.126	60	86.467
XIV	324.922	4	81.231	4	81.231
XV	168.729	2	84.365	2	84.365
Total	13.388.643	120	111.572	162	82.646
Promedio			91.940	81	80.516
Desviación std.			27.349		5.087
Coef. de variación			30%		6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Servel (2012).

ha prosperado, y muchos ni siquiera han sido tratados en las comisiones correspondientes.

Como se adelantó, los obstáculos para dichas reformas no son pocos. Las reformas constitucionales exigen modificaciones a la Constitución y a leyes orgánicas de quórum calificado, cuyos quóruns son altos. Además, existen consideraciones de fondo que tienen que ver con la falta de incentivos de los actores políticos incumbentes. En efecto, dado que cualquier cambio de sistema altera la distribución de esaños de cada partido y coalición, la resistencia es alta. A modo de ejemplo, en el Cuadro 2 se aprecia que el cambio de un sistema de dos esaños por distrito a uno de tres, cuatro y así hasta diez, genera resultados claramente peores para el partido C, en el caso de distritos de tamaño 3, 5, 7 y 9.¹³ A medida que aumenta el tamaño del distrito, se favorece a D y perjudica a C, aunque decrecientemente, salvo en el caso de distritos pares (2, 4, 6, 8 y 10), según la fórmula de d'Hont¹⁴ o de cifra repartidora, como se conoce en nuestro país. Ello ocurre así dada la distribución de votos, pero si los

porcentajes de los cuatro partidos se igualaran, entonces el resultado sería más proporcional. Sin embargo, basta con que uno de los partidos tenga un voto más para que se produzca algún desequilibrio.

Este ejemplo explica la incertidumbre y, en consecuencia, el comportamiento estratégico de los partidos y coaliciones, que ha impedido el cambio de sistema hacia cualquier otro que no les asegure que se mantendrán las actuales correlaciones de fuerzas.

Un tema que también ha estado presente en la discusión tiene que ver con la gobernabilidad, en particular con el grado de fragmentación que crean los sistemas proporcionales con tamaños de distrito muy grandes. Por ejemplo, en distritos con ocho esaños, con el 11,2% de los votos se puede obtener uno, independientemente de lo que obtengan los otros partidos o coaliciones. En consecuencia, los incentivos para la formación de nuevos partidos y la estabilidad de las coaliciones son menores. Esto se agrava con el tamaño de los distritos.¹⁵

¹³ Cabe señalar que solo en el caso de más de 10, específicamente de 11 esaños la proporcionalidad comienza a reflejarse con mayor claridad, puesto que en ese caso el partido B obtiene el 9% de los esaños, es decir, 1, con el 7,5% de los votos. Por su parte, tanto el partido C con el 44% de los votos obtiene el 45% de los esaños y el partido D, recién se ve perjudicado, ya que con un 47% de los votos obtiene el 45% de los esaños.

¹⁴ En el sistema d'Hont se calcula un cociente dividiendo los resultados electorales de cada partido o coalición tantas veces como esaños es necesario asignar, y se escoge el enésimo valor. Luego se divide el resultado de cada lista o partido por dicho valor y se obtiene el número de esaños que le corresponde. Supongamos que existen tres listas cuyos resultados electorales son 4.300, 4.800 y 1.102 votos. Si deben elegirse cinco esaños, se divide sucesivamente por 1, 2, 3, 4 y 5, de lo que resultan los siguiente valores:

Lista/partido	Votos	1	2	3	4	5
A	4.300	4.300	2.150	1.433	1.075	860
B	4.800	4.800	2.400	1.600	1.200	960
C	1.102	1.102	551	367	276	220

*En este caso, el quinto valor más grande es 1.600; este es el divisor o cifra repartidora, con la que posteriormente se divide los votos de cada lista y se asigna los esaños de acuerdo con el valor obtenido, en este caso, $4.800/1.600 = 3$; $4.300/1.600 = 2,68$ y $1.102/1.600 = 0,68$. En consecuencia, una de las listas obtiene tres, otra dos y finalmente otra cero.

¹⁵ En Chile, hasta 1973 eran entre 2 y 18 diputados por distrito, con un tamaño promedio de 5,25, lo que explicaba en gran medida la fragmentación del sistema de partidos (había trece en actividad).

Cuadro 2

Ejemplo de distribución de escaños

Partido	Votos (%)	Escaños									
		2	3	4	5	6	7	8	9	10	
A	1,50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
B	7,50	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
C	44,00	50	33	50	40	50	43	50	44	50	
D	47,00	50	67	50	60	50	57	50	56	50	
TOTAL	100,00	100									

Partido	Votos (%)	EFECTO: Aumento o disminución relativa									
		2	3	4	5	6	7	8	9	10	
A		s.c.	s.c.	s.c.	s.c.	s.c.	s.c.	s.c.	s.c.	s.c.	
B		s.c.	s.c.	s.c.	s.c.	s.c.	s.c.	s.c.	s.c.	s.c.	
C			-33	s.c.	-20	s.c.	-14	s.c.	11	s.c.	
D			33	s.c.	20	s.c.	14	s.c.	-11	s.c.	

Fuente: Elaboración propia.

■ s.c. = sin cambio

Diversos autores apuntan al hecho de que un sistema muy fragmentado –que es lo que claramente generan los sistemas proporcionales– puede tener consecuencias no deseadas en materia de gobernabilidad (Nohlen, 1992; Sartori, 1976). Incluso, en aquellas sociedades caracterizadas por importantes rupturas étnicas o políticas, los sistemas proporcionales pueden reforzar estas rupturas. Por último, existe evidencia de que sistemas de partidos fragmentados repercuten sobre la participación electoral puesto que aumentan la complejidad del sistema (Blais y Dobrzynska, 1998), es decir, aumentan los costos de votar y la probabilidad de asistir a las urnas (Hoffman-Martino, 1994). Entonces, quienes son partidarios de los sistemas proporcionales postulan distritos de tamaño moderado, digamos no superiores a cinco escaños. De cualquier forma, ello implica modificaciones que alteran las probabilidades de reelección y las correlaciones de fuerza del sistema político (ver Cuadro 1 para el caso de distritos impares).

Otro aspecto dice relación con la incumbencia, es decir, con las ventajas de que gozarían los actuales representantes respecto de los desafiantes. Se le atribuye al sistema binominal, que impone altas votaciones para ser electo (un tercio más un voto), lo que a su vez incentiva a los partidos a no alterar las plantillas parlamentarias. La verdad es que el sistema electoral no es el único responsable de la alta tasa de reelección de los incumbentes. Otra causas pueden encontrarse en la estructura de partidos, en el financiamiento de la política (especialmente por la asimetría entre incumbentes y desafiantes), en el bajo

nivel de competencia dentro de los partidos (forma de designación de los candidatos) y en la inercia propia del electorado a la hora de decidir, entre otros factores. Es así que, como se aprecia en el Cuadro 3, las altas tasas de incumbencia no parecen estar sistemáticamente vinculadas a un sistema electoral en particular. El fenómeno es bastante más generalizado, y el caso chileno no aparece como el más crítico.

Por último, otro de los factores centrales del debate y que ha impulsado con fuerza la discusión sobre el cambio de sistema son los efectos de este en términos de las correlaciones de fuerzas entre los partidos, es decir, que estos se ven enfrentados a negociaciones electorales que no siempre son ventajosas o, al menos, no revelan la fuerza real y potencial de cada uno de ellos. En efecto, para procurarse una alta votación (o al menos para obtener un escaño) algunos partidos deben ceder sus cupos a candidatos de otras tiendas, renunciando a la competencia y con ello a la posibilidad de crecer y aumentar su presencia distrital. El fenómeno es más crítico cuando una coalición está formada por más de dos partidos.

Dicha situación a su vez afecta el poder relativo de cada partido dentro de una coalición para las negociaciones de la plantilla parlamentaria que se realicen en el futuro, lo que genera justificaciones no necesariamente correctas sobre el verdadero peso de cada partido. Para entender esto, supongamos que una coalición de partidos está compuesta por 4 partidos X, Y, Z y M. Supongamos que fruto de las negociaciones se presentan

Cuadro 3

Incumbencia y cambio de los representantes políticos a nivel internacional, 1974-1989

Países	Número de elecciones	Tasa de incumbencia (media %)	Tasa de incumbencia (st. dev %)	Cambio medio por elección (%)	Tasa de cambio por año (%)	Tipo de régimen político
México**	6	13,6	3,4	86,5	28,8	Presidencial
Argentina**	9	25,2	4,6	74,8	18,7	Presidencial
Brasil**	5	51,4	7,9	48,6	12,2	Presidencial
Canadá	4	53,1	21,3	46,9	13,0	Parlamentario
Portugal	5	54,8	8,8	45,2	19,1	Parlamentario
España	4	56,0	10,3	44,0	12,4	Parlamentario
Francia	3	57,7	0,6	42,3	9,8	Parlamentario
Noruega	4	60,7	4,7	39,3	9,9	Parlamentario
Chile*	6	61,2	4,5	38,8	6,5	Presidencial
Austria	4	61,4	7,7	38,6	10,3	Parlamentario
Holanda	5	63,7	10,9	36,3	10,7	Parlamentario
Israel	4	63,8	1,6	36,2	9,6	Parlamentario
Suiza	4	64,3	3,7	35,7	8,9	Parlamentario
Grecia	6	64,4	15,1	35,6	13,4	Parlamentario
Italia	4	64,5	6,9	35,5	9,0	Parlamentario
Luxemburgo	4	64,7	7,7	35,3	7,0	Parlamentario
Finlandia	4	65,0	3,0	35,0	9,0	Parlamentario
Islandia	4	66,4	8,3	33,6	10,5	Parlamentario
Bélgica	4	69,5	5,4	30,5	9,5	Parlamentario
Malta	3	71,5	5,5	28,5	5,6	Parlamentario
Nueva Zelanda	5	72,5	7,7	27,5	9,2	Parlamentario
Suecia	6	74,1	3,8	25,9	8,6	Parlamentario
Dinamarca	6	74,6	5,7	25,4	10,2	Parlamentario
Japón	6	74,9	6,3	25,1	7,8	Parlamentario
Reino Unido	4	75,7	1,5	24,3	5,6	Parlamentario
Irlanda	6	76,1	6,5	23,9	9,3	Parlamentario
Alemania	3	78,7	3,6	21,3	5,8	Parlamentario
Australia	6	80,0	6,0	20,0	7,9	Parlamentario
EE.UU:	8	84,9	6,1	15,1	7,5	Presidencial
Promedio		63,6	6,5	36,4	10,5	

Fuente: Cálculos a partir de Matland y Studlar (2004), Ministerio del Interior para Chile, y Sikk (2001).

Nota: * 1989-2009

** 1985-2003

El resto de los países corresponde al período 1974-1989.

dos candidatos, A y B, pertenecientes a los partidos X e Y respectivamente. Esto significa que Z y M no se presentan en dichos distrito. La elección arroja como ganador al candidato A del partido X. Luego, cuando se contabilizan los votos solo los partidos X e Y tendrán representación. Ahora bien, asumiendo que en el distrito la distribución de preferencias es relativamente homogénea y que todos los partidos tienen simpatizantes, esperaríamos que un porcentaje de los que votaron por A o B, pertenecían al partido Z o M, sin embargo, en el conteo final dichos votantes no son contabilizados ni menos identificados. Así, en futuras negociaciones solo A y B aparecerán con votación en el distrito y sumarán los resultados de este a la votación total a nivel nacional. Si bien ello es válido también en otros distritos para los partidos Z y M, la verdad es que las negociaciones y resultados finalmente no son los mejores para todos y cada uno. Lo concreto es que la cesión de cupos sienta el precedente de las futuras negociaciones para el partido al que se le asignó originariamente el distrito.

Ahora bien, dado que coaliciones y partidos desean asegurar un escaño, existen pocos incentivos para competir por miedo a que se divida la votación o que un número relevante de votantes decida votar por otra lista. No es así necesariamente, puesto que la competencia intracoalición tiene efectos positivos en el aumento de votos, pero en la práctica se ha evitado y se ha empleado la fórmula de un candidato fuerte y otro débil para asegurar que el candidato preferido obtenga el escaño, lo que minimiza la competencia efectiva y lesiona la legitimidad del sistema.

En razón de esto se ha culpado a las negociaciones previas de los resultados electorales de cada partido, lo que difícilmente puede verificarse en ausencia de competencia. Es decir, el crecimiento o no de un partido parece depender más de los procesos de negociación de las plantillas parlamentarias que de su verdadero ascendiente electoral.

En resumen, la discusión sobre el cambio de sistema electoral se ha articulado en torno a tres ejes: los efec-

tos en las correlaciones de fuerzas, la competencia (incumbencia) y la gobernabilidad y la proporcionalidad al interior de las coaliciones o partidos. Una propuesta razonable para el debate actual debe hacerse cargo de estos factores. No existe un sistema que optimice todas estas dimensiones, de modo que algún nivel de compromiso parece insoslayable.

Cabe advertir que cambiar el sistema electoral no es una práctica frecuente; por ejemplo, por más de cien años Nueva Zelanda tuvo un mismo sistema y recién en 1996, con la reforma de 1993, modificó el suyo. Algo similar ocurre en Italia y Japón, y en dos de las democracias más antiguas y estables del mundo, Inglaterra y Estados Unidos: sus sistemas se ha mantenido intactos por casi dos siglos. Ciertamente existen excepciones, como el caso alemán, que transitó de un sistema de representación proporcional en la República de Weimar, hasta el ascenso al poder de Hitler, para después de las reformas de 1949 y 1953, consolidar su actual sistema mixto. Sin embargo, ello fue después de la Segunda Guerra Mundial, la que claramente tuvo efectos profundos en la visión que se tenía de la política hasta antes de 1945.

No existe una fórmula electoral perfecta, que se haga plenamente cargo de las deficiencias que suelen atribuirse a los sistemas electorales en materia de representación, competencia y gobernabilidad. Con todo, existe bastante acuerdo sobre las ventajas de dos fórmulas para equilibrar o proveer alguno de estos atributos. Se trata del sistema de mayoría simple o de pluralidad (*first-past-the-post*), vigente en la elección de alcaldes en Chile, y del sistema mixto alemán.

El sistema de pluralidad consiste en que se elige a los parlamentarios por simple mayoría en distritos uninominales, como ocurre en Reino Unido, Canadá y Estados Unidos. Por su parte, en términos generales, el sistema mixto consiste en que una fracción, comúnmente la mitad, de los parlamentarios se elige en distritos uninominales y el resto a partir del resultado obtenido (porcentaje) en el nivel nacional por cada partido o lista. Para ello, cada elector cuenta con dos papeletas de votación.

La opción por alguno de estos modelos tiene ventajas y desventajas que deberán sopesarse en relación con el resto de las reformas ya mencionadas, es decir, partidos políticos y régimen de gobierno. Sin embargo, parecen opciones exitosas en el mundo y presentan claras ventajas en materia de representación, gobernabilidad y competencia.

Los sistemas mayoritarios tienen la ventaja de que profundizan de modo natural el proceso de formación de coaliciones, porque inducen a una mayor competitividad entre partidos, ya que se deja de lado la competencia interna en los bloques, como ocurre con el binominal. Además, permiten definir mayorías claras, con lo que se

evita la ambigüedad que deja el empate al que puede inducir el binominal. Por otra parte, en los sistemas de mayoría, para reelegirse el parlamentario debe estar atento al escrutinio público, lo que obliga también al partido a monitorear su comportamiento, mientras que en los sistemas de lista proporcional los votantes votan exclusivamente por la lista de partido, lo que proporciona menos incentivos al comportamiento probo (Persson, Tabellini y Trebbi, 2003; Gagliarducci, Nannicini y Naticchioni, 2011; Kunicova y Ackerman, 2005). Sin embargo, el sistema mayoritario conlleva el riesgo de que refuerza el sesgo hacia el caudillismo electoral en cada distrito, en la medida en que el representante sea electo más por sus atributos personales que por su visión política. El control partidario de las candidaturas contribuye a morigerar ese riesgo.

Por su parte, el sistema mixto cumple con las demandas de quienes procuran un sistema que permita la representación de sectores minoritarios, con ciertos límites, por ejemplo el haber obtenido un porcentaje mínimo de votos, como es el caso alemán. En efecto, los votantes tienen la posibilidad de votar por un candidato en el distrito o circunscripción (que por lo general se trata de un distrito de un solo escaño) y a la vez por el partido que más prefieren. Así, la mitad de los escaños proviene de los distritos y la otra de la lista de partidos. Esto exige realizar dos cómputos, el primero para determinar qué candidato es elegido para formar parte del parlamento, el segundo, el número o porcentaje de parlamentarios de cada partido de acuerdo a la proporción de votos obtenido.

Propuesta 3 Reforma del sistema electoral

A continuación se describen las dos opciones comentadas, en las que se incorpora como propuesta implícita el aumento del número de parlamentarios, como se aprecia en el Cuadro 1, con el objetivo de mejorar significativamente la proporcionalidad territorial-demográfica, es decir, el número de electores por parlamentario. Aunque se trata de propuestas alternativas, ambas cumplen con los objetivos señalados de representación, gobernabilidad y competencia. Las fortalezas del sistema de mayoría simple son la mayor gobernabilidad y competencia que provee; las del sistema mixto son la gobernabilidad y la representación. Ello no significa que en un caso no exista representatividad y en otro competencia; se trata más bien del énfasis, pues ambos son representativos y generan competencia, más aun cuando se aumenta el tamaño y la cantidad de distritos para mejorar la proporcionalidad territorial.

Alternativa 1 Sistema de mayoría simple o pluralidad

Una de las principales ventajas de los sistemas de mayoría simple de distrito uninominal es que aumentan en gran medida la competencia, evitan la fragmentación y propugnan la gobernabilidad al interior de las coaliciones. No obstante, desde un punto de vista teórico tienden a disminuir la proporcionalidad, dado que la fórmula de mayoría favorece a los partidos con mayor votación. Sin perjuicio de ello, la experiencia de diversas democracias en el mundo muestra sus ventajas en la formación de coaliciones y en evitar la influencia de partidos bisagra, es decir, aquellos que en los sistemas proporcionales, habiendo obtenido una baja fracción de votos y en consecuencia de escaños, resultan ser necesarios para obtener mayorías parlamentarias o incluso conformar gobierno, lo que les permite obtener ventajas que van más allá de la representación que realmente tienen. Los sistemas de mayoría (pluralidad), que son bastante variados, van desde el caso inglés y estadounidense, de una vuelta y un escaño por distrito, al francés, que aunque tiene un escaño por distrito, admite segunda vuelta si ningún candidato obtuvo el 50% de los votos. Cualquiera sea la fórmula, lo cierto es que brindan las ventajas mencionadas. Luego, se propone lo siguiente:

- Crear, al menos, 162 distritos uninominales en reemplazo de los 60 binominales existentes. De esta forma es posible cumplir mínimamente con los propósitos de proporcionalidad demográfico-territorial.
- Aumentar, por tanto, en 42 el número de diputados para ajustar la proporcionalidad territorial y demográfica, lo que implicaría disminuir la varianza interdistrital de población a un tercio de la actual.
- Los distritos se deben diseñar de acuerdo con la densidad poblacional y revisarse cada diez años según la información censal y su alcance geográfico.
- La regla para ser electo diputado es de simple mayoría.
- Los candidatos deben ser propuestos por los partidos y las candidaturas independientes deben contar con el apoyo de un partido o coalición. Ello permite la participación de los independientes en listas de partido o coaliciones, sin fomentar el caudillismo, que debilita las estructuras partidarias.
- Cada partido o coalición puede presentar un solo candidato.
- Los partidos pueden formar coaliciones o participar de modo independiente.

- Incorporar elecciones complementarias en caso de cese en el cargo o muerte de un parlamentario.

- La actual estructura actual del Senado, de dos escaños por circunscripción, se cambia a una de dos por región, para mantener la representación política igual para cada región y no de acuerdo con criterios proporcionales de población.

Alternativa 2 Sistema mixto

Los sistemas mixtos nacieron en Alemania después de la reforma de 1953. El sistema otorga al elector la posibilidad de votar por un candidato de una lista en un distrito uninominal y por el partido de su preferencia. El segundo voto permite corregir algunos de los efectos de desproporcionalidad. Si bien puede haber sesgos hacia los partidos más grandes en el segundo voto, es inevitable dadas las preferencias de las personas. Una de las críticas que suele hacerse es que puede ocurrir que un partido con nula representación distrital y un bajo nivel de votación nacional obtenga escaños como consecuencia de las preferencias de lista o partido. Más aun, con muy pocos votos es posible obtener representación, lo que se traduce en la creación de “partidos bisagra”, no obstante, ello se encuentra bastante acotado por los efectos mayoritarios en el nivel del distrito y el hecho de que existen umbrales para obtener representación (5% en el caso alemán). Luego, se propone lo siguiente:

- Aumentar en 42 el número de diputados, es decir, la Cámara de Diputados estaría compuesta por 162 diputados, con el objetivo de mejorar la proporcionalidad territorial. Los electores tienen dos votos, uno para los diputados que se eligen en distritos uninominales y otro resultante de las preferencias del partido.
- Crear 81 distritos uninominales en reemplazo de los actuales 60 binominales.
- Los restantes 81 diputados se eligen a través del voto de lista nacional por partido político.
- Los partidos deben presentar listas de candidatos, que son elegidos de acuerdo con los criterios de proporcionalidad territorial. Por ejemplo, si un partido obtiene el 20% de la votación en el voto de partido, la selección de los diputados se realiza según el peso demográfico de cada región.
- Asignar el número de escaños de la lista nacional a cada partido mediante la fórmula Sainte-Laguë, de modo de no sesgar el resultado hacia las mayorías y de mejorar la proporcionalidad.

- Revisar la asignación proporcional del voto de partido cada diez años de acuerdo con el censo.

- Los distritos se deben diseñar de acuerdo con la densidad poblacional y revisarse también cada diez años, según la información censal y su alcance geográfico.

- La regla para ser electo diputado en el nivel distrital es de simple mayoría.

- Los candidatos deben proponerlos los partidos y las candidaturas independientes deben contar con el apoyo de un partido o coalición.

- Cada partido o coalición solo puede presentar más de un candidato.

- Los partidos políticos pueden formar coaliciones o participar de modo independiente.

- Se incorporan elecciones complementarias en caso de cese en el cargo o muerte de un parlamentario.

- Se establece un umbral del 5% de los votos de la lista de partido para obtener representación.

Modernización del sistema electoral

Existen dos reformas que aunque no son esenciales al sistema electoral pueden mejorar sustantivamente su funcionamiento, en tanto tratan de aspectos de gestión que facilitan el proceso de votación.

- Implementar sistemas de votación electrónica y electromagnética. Proveer al Servel de equipos electrónicos de votación, con lo cual se reducen los costos de conteo y los tiempos de espera, mejora la distribución territorial y se resuelve definitivamente el problema de asignación de los electores a una mesa, como también los costos de tener vocales de mesa.

- Establecer el voto por correo y anticipado para personas que no puedan asistir a los recintos habilitados para votar y que por razones de tiempo, imposibilidad territorial (estar en un lugar alejado), viaje o religiosas prefieran votar antes de la elección.

Efectos esperados de las propuestas

Los efectos de las tres reformas mencionadas son básicamente los siguientes: en primer lugar, eliminarían las dualidades en materia de representación política del sistema presidencial (Ejecutivo y Legislativo) y,

subsecuentemente, el riesgo de bloqueo y parálisis de gobiernos de minoría.

Segundo, evitarían los conflictos derivados de gobiernos con una oposición con mayoría en alguna de las cámaras o ambas, lo que se traduce en limitaciones a la efectividad del gobierno.

Tercero, mejoraría el proceso legislativo, pues sería en el Parlamento –con una estructura de partidos fortalecida y con financiamiento– donde se canalizarían los esfuerzos de apoyo técnico y no de manera independiente y autónoma en el Ejecutivo, como ocurre hoy. Dicho trabajo debiese ser más expedito y oportuno que el observado en los sistemas presidenciales bicamerales.

Cuarto, al dotar al régimen parlamentario de un sistema electoral consensuado y coherente con los objetivos de representatividad, gobernabilidad y competencia, se evitaría la fragmentación del Parlamento y, por consiguiente, los efectos negativos de esta sobre la gobernabilidad. La mayor legitimidad social de un sistema más representativo debiese contribuir a la estabilidad del sistema político.

Quinto, la corrección de la proporcionalidad territorial resolvería las diferencias en esfuerzos para ser elegido parlamentario que hoy existen entre los distritos, incentivando a los partidos a asignar recursos equivalentes en cada uno de ellos.

Sexto, una democracia efectiva requiere la mayor autonomía de los partidos, lo que se puede lograr a través de mecanismos de financiamiento público y el cumplimiento de ciertos requisitos de transparencia y rendición de cuentas. En la medida en que ello ocurra se disiparán las dudas sobre su funcionamiento interno y aumentará el acercamiento a la ciudadanía.

Séptimo, una de las ventajas del sistema parlamentario es que haría que el proceso político y de gobierno en general tenga que contar con la aprobación mayoritaria de la cámara, lo que da mayor solidez y legitimidad al proceso legislativo.

Finalmente, un sistema político con partidos efectivos, de tipo programático, contribuye a la responsabilidad y calidad de su desempeño e incide positivamente en la calidad de la democracia y la valoración de sus instituciones. Una nueva regulación de los partidos que subordine el financiamiento estatal al cumplimiento de virtudes republicanas de transparencia, democracia interna, representación regional y trabajo programático puede ayudar a este propósito.

Capítulo 2

Chile descentralizado: más desarrollo, más democracia

Alejandro Ferreiro¹

Síntesis

Chile, país híbrido en cuanto al origen de sus autoridades subnacionales (alcaldes y concejales electos coexisten con intendentes designados), es uno de los países más centralizados del mundo. Hay evidencia de que ello puede lastrar las perspectivas de desarrollo económico, lo que, junto con otras poderosas razones relativas a la gestión y la legitimidad política, torna recomendable avanzar hacia una descentralización efectiva.

La creciente complejidad de las políticas públicas y las asimetrías de información que afectan a las autoridades del nivel central sugieren adoptar el principio de subsidiariedad vertical, que permite que las políticas públicas se adopten y ejecuten en el nivel de gobierno más descentralizado posible.

Más fundamentos emergen del ámbito político: descentralizar favorece la legitimidad democrática de las políticas desplegadas en la región y de las autoridades que las impulsan, permite el surgimiento de un “mercado político” regional y contribuye a la renovación de liderazgos.

La descentralización supone avances paralelos en lo político, administrativo y fiscal. Sin elección de autoridades el proceso pierde credibilidad y se reduce a una forma de gestión desconcentrada dependiente del nivel central. La elección de autoridades desencadena el proceso, lo hace irreversible y demanda reformas administrativas y

fiscales que permitan una gestión autónoma y efectiva en cumplimiento del mandato popular. Estas reformas, de suyo complejas, exigen un consenso político, diseño de detalle y, previsiblemente, un cronograma que permita gradualidad en su puesta en marcha.

En el campo administrativo, se recomienda la asignación de competencias en bloque, aun cuando resulta iluso soslayar riesgos de traslape o la necesidad de establecer mecanismos de coordinación, cooperación y solución de conflictos de competencia. Si bien los alcances de la descentralización fiscal suscitan temores frente al riesgo que supondría para la estabilidad macroeconómica y la centralidad en el control del gasto público, un diseño adecuado puede y debe alcanzar el objetivo de generar espacios de autonomía regional en la generación de ingresos tributarios y en la definición de un marco estricto para el endeudamiento, sin amenazar el correcto manejo de las finanzas públicas y los equilibrios macroeconómicos.

La necesidad de concitar consensos, por un lado, y diseñar un proceso gradual no exento de complejidades y detalles finos, por otro, hace recomendable la constitución de una comisión asesora transversal de alto nivel político y técnico que, bajo un mandato y plazos acotados, contribuya a definir el alcance de la descentralización y el cronograma del proceso. Antes, sin embargo, debe tomarse una decisión

¹ El contenido de este documento se benefició especialmente del trabajo de investigación desarrollado por Felipe Symmes, del que emana buena parte del diagnóstico y de las propuestas que aquí se exponen. Asimismo, el trabajo de Von Baer y Torralbo (2012), solicitado para este propósito, constituye una referencia fundamental. La responsabilidad final de la redacción, así como de todo error u omisión, recae exclusivamente en Alejandro Ferreiro.

política fundamental e irreversible: el llamado a elección popular de las autoridades regionales para octubre de 2016, de modo de coincidir con las elecciones municipales.

Fundamento de la descentralización

Beneficios

Los argumentos a favor de la descentralización son variados, persuasivos –a nuestro juicio, concluyentes– y provienen de variados ámbitos.

En un primer plano, asociado a la eficiencia en la asignación de recursos y a la calidad de la gestión, sostenemos la superioridad del modelo de elección pública local, basado en el principio de subsidiariedad vertical, según el cual las decisiones deben adoptarse y ejecutarse en el nivel gubernamental más descentralizado y cercano a las personas que sea posible. Ello permite mayor correspondencia de las políticas y la gestión pública con las necesidades y prioridades de las comunidades locales, y mayores incentivos a la participación de las mismas comunidades en el “mercado político local”, toda vez que allí se resolverán materias que inciden cercanamente en sus vidas. En un esquema de gobiernos locales electos y responsables de gestionar asuntos cercanos al electorado, aumenta la rendición de

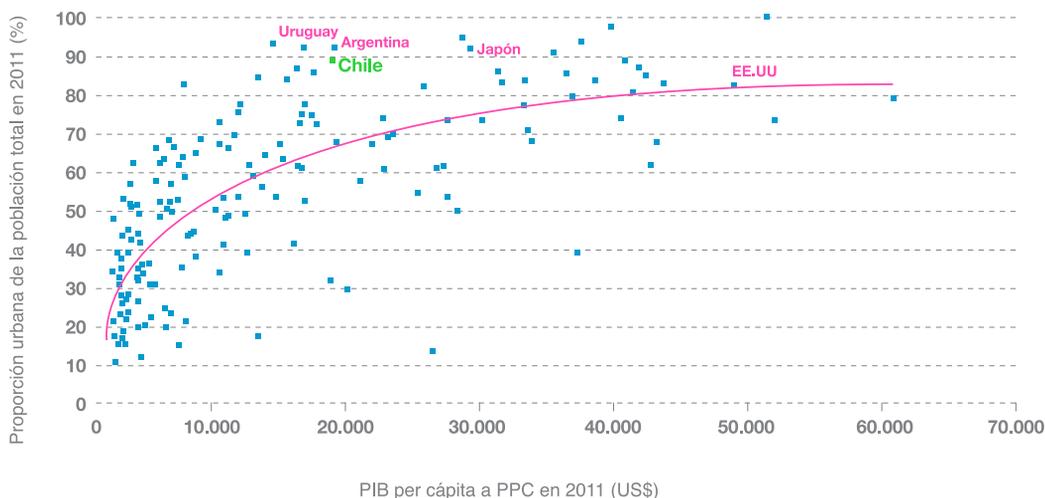
cuentas y la calidad de la democracia. Igualmente, y en la medida en que sea la propia comunidad la que financie con impuestos o pago de tarifas buena parte del costo de los servicios públicos que reciba, podrá evaluar la relación costo-beneficio de las decisiones de política.

Un segundo tipo de argumento, aunque vinculado al anterior, afirma que la creciente complejidad de los asuntos públicos obliga a descentralizar el proceso de toma de decisiones. Las asimetrías de información que afectan a las autoridades centrales respecto de las particularidades, preferencias y posibilidades de gestión local tienden a la creciente ineficiencia del centralismo. Algunos datos sugerentes parecen aportar al argumento sobre la ineficiencia centralista en sociedades modernas. En efecto, luego de aprovecharse de las economías de aglomeración propias del proceso de urbanización, el desarrollo subsecuente de los países parece depender esencialmente de potenciar el despliegue de las capacidades de todo su territorio, lo que solo se logra en escenarios de descentralización política y administrativa.

Según de la Cruz (2013), “el crecimiento económico está fuertemente correlacionado con el grado de urbanización y las economías de aglomeración que se generan con este fenómeno, sin embargo, el incremento del PIB per cápita se estanca en aproximadamente US\$ 5.000 (valores del año 2000), lo que tiende a ocurrir cuando un país

Gráfico 1

Relación entre el ingreso de los países y su nivel de urbanización



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

alcanza cerca del 70% de urbanización (**Gráfico 1**). En la medida en que las ciudades se expanden, los costos de transacción contrarrestan las economías de aglomeración. Las economías que logran superar este techo de crecimiento son las que disminuyen exitosamente los costos de transacción urbanos: gestión gubernamental, infraestructura, transporte, seguridad, contaminación, salud, educación, etc. Esto se lograría mediante la provisión de soluciones por parte de los gobiernos subnacionales. Por ello, niveles altos de ingreso per cápita se asociarían a niveles igualmente altos de descentralización”.

Aunque se requieren otros estudios para aislar y medir el efecto de la descentralización sobre el crecimiento, es persuasivo el argumento de que la descentralización tiene un alto potencial “desarrollista” en los territorios. Una identificación más próxima de las oportunidades y obstáculos, unida a las competencias para gestionar el fomento al desarrollo regional en un contexto de rendición de cuentas al electorado de la zona, debiesen conformar el marco institucional para potenciar el desarrollo económico de las regiones.

Un tercer tipo de argumento a favor de la descentralización proviene del campo estrictamente político, desde donde se estima imprescindible dotar a las personas de la capacidad de elegir y evaluar a quienes gestionan los asuntos que les conciernen. En Chile eso ocurre en los niveles municipal y nacional, pero no regional. Y, a menos que la gestión regional se considere irrelevante –que no lo es–, no se advierte motivo conceptual valedero para excluirla de la órbita de las autoridades que responden electoralmente frente a las comunidades en que impacta su gestión. Hoy en Chile los intendentes son agentes de un principal que es el gobierno central. La descentralización política cambia ese principal por la comunidad regional, lo que debiera mejorar los incentivos y mecanismos de control para alinear la gestión del gobierno regional con las preferencias de la población.

Más aun, y dada la reforma constitucional que consagra la elección directa de consejeros regionales, es inminente la colisión entre dos fuentes de legitimidad de las autoridades regionales.² En efecto, si no se avanza hacia la elección directa de intendentes estos tendrán que convivir con consejeros regionales electos por su-

fragio popular, generando una interacción compleja y difícilmente sostenible en el tiempo. Ello sugiere que la elección directa de ambos tipos de autoridades regionales tenderá a ser inevitable en el mediano plazo.

Finalmente, y también desde la dimensión política, parece conveniente crear un nuevo “mercado político” regional, que facilite la renovación de liderazgos, ayude a oxigenar los partidos y permita la generación de una clase política regional que hoy, por lo general, no existe. Prueba de ello es que los candidatos a diputados y senadores de cada partido son mayoritariamente elegidos por las directivas nacionales. Y si bien la nueva ley de primarias puede ayudar a cambiar la situación, su utilización dependerá de la voluntad de cada partido, por lo que es prematuro anticipar su efecto.

Costos y complejidades de la descentralización

Un proceso de descentralización efectiva no está exento de costos, riesgos o incertidumbres y complejidades. La preferencia por descentralizar no puede conducir a negarlos ni soslayarlos y, mejor, dado que muchos de esos costos dependen del “modo” o la calidad de la reforma y su implementación, su reconocimiento anticipado y mitigación favorece la viabilidad global del cambio.

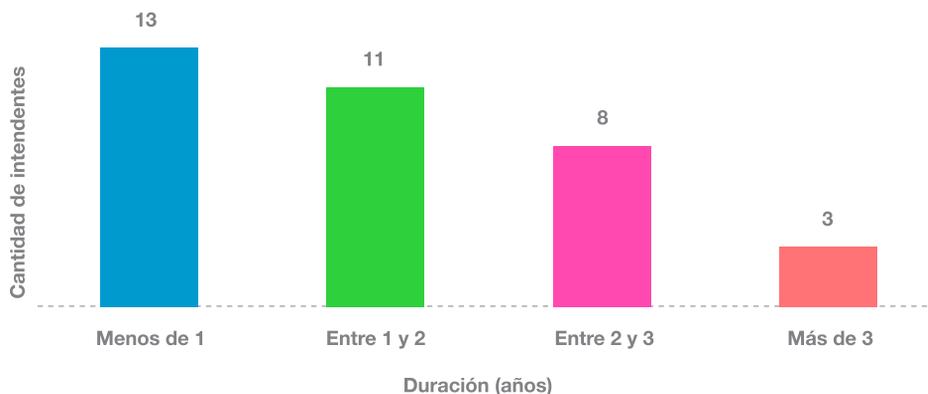
Un primer costo obvio, aunque acotable, será la creación de institucionalidades regionales con mayores competencias. Casi por definición, la suma de diversos niveles de gobierno debiera conducir a un Estado más grande que lo esperable en un Estado centralizado. Ahora bien, el crecimiento del Estado será menor mientras menores sean los traslapes y redundancias. En el extremo, si las nuevas funciones que asuman los gobiernos regionales se trasladan en bloque desde el nivel central, los aumentos de costos en personal debieran ser acotados. Con todo, no siempre es posible el desplazamiento total de competencias, por lo que la regla general será una cierta duplicidad, unida al desafío de la coordinación entre ambos niveles.³ En cualquier caso, si se duplicara en un primer momento el personal de los actuales gobiernos regionales,

² El consejo regional, de acuerdo al artículo 113 de la Constitución, “será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende. El consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley establecerá la organización del consejo regional, determinará el número de consejeros que lo integrarán y su forma de reemplazo, cuidando siempre que tanto la población como el territorio de la región estén equitativamente representados”.

³ Difícil resulta estimar el mayor costo en personal que puede exigir una descentralización significativa. Hoy el personal de los gobiernos regionales no supera en promedio las cien personas, incluyendo personal de planta y a contrata. El total del gasto en personal de los gobiernos regionales para 2012 alcanzó a poco menos de \$ 30 mil millones, esto es, el 0,58% del gasto total en personal del gobierno central, y menos del 0,1% del total del gasto público de ese año (cálculo propio en base al Informe de finanzas públicas 2012 de la Dipres).

Gráfico 2

Duración de intendentes, 2006-2010



Fuente: Irrarrázaval, Poduje y Valdivieso (2010).

ello supondría un aumento de 0,1% en el gasto público. En el plano de los riesgos se sitúan las eventuales ineficiencias en los mecanismos de coordinación y solución de controversias entre los distintos niveles de gobierno, las dificultades para reclutar a los profesionales y gestores públicos con las competencias adecuadas, y problemas asociados con economías de escala y debilidad institucional.

Debe asumirse que todo proceso de descentralización política supone una cierta pérdida de control, y especialmente del poder central, sobre su devenir. La misma democracia regional, unida a la evidencia de logros y fracasos del proceso descentralizador, tenderá a generar una agenda fluida y evolutiva acerca de la distribución de competencias, recursos y sistemas de solución de controversias entre los distintos niveles de gobierno.

Buena parte de estos riesgos son mitigables si el proceso de reforma se conduce con claridad de propósitos, gradualidad en los tiempos, y precisión en la distribución de competencias y en los mecanismos de solución de

conflictos de competencia. Además, buena parte del éxito del proceso depende de los incentivos y resguardos que se adopten para favorecer la responsabilidad fiscal y la colaboración entre los distintos niveles del gobierno.

Diagnóstico en Chile: historia y situación actual

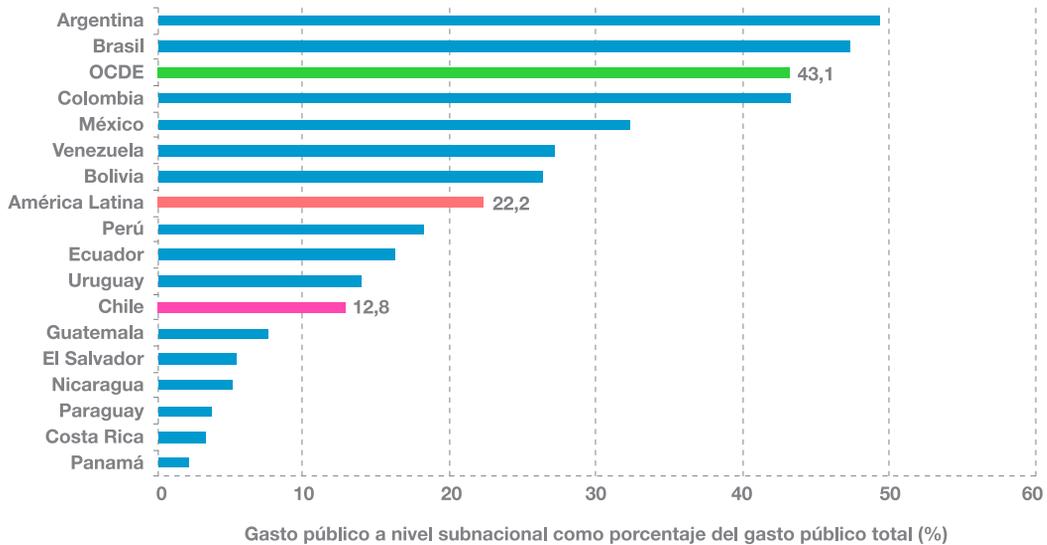
Chile es reconocidamente un país centralista. Su fuerte carácter unitario proviene de la Constitución de 1833, cuyo contenido se explica como rechazo y reacción a los experimentos constitucionales federalistas de los años anteriores.⁴ El conflicto, más político que conceptual, supuso la derrota de las elites de Coquimbo y Concepción a manos del centralismo portaliano. Desde entonces, muchos asocian federalismo y descentralización a caos y anarquía, pese a que la evidencia internacional poco abona a ese prejuicio.

El centralismo se expresa, esencialmente, en la lógica de administración territorial de origen borbónico en que

⁴ El "trauma" que desencadenará el futuro centralista del Estado chileno data de 1826, cuando se dictaron leyes federalistas. Su ideólogo fue José Miguel Infante, quien, influenciado por los avances económicos y sociales que mostraba el federalismo en los Estados Unidos, propuso la división de Chile en ocho provincias gobernadas por cabildos y gobernadores electos (Ribera, 2009).

Gráfico 3

Gasto público a nivel subnacional



Fuente: De la Cruz (2013).

Nota: El gasto público a nivel subnacional es aquel que es ejecutado por gobiernos subnacionales. En el caso de Chile, estos corresponden a gobiernos regionales, provinciales y municipales.

el intendente es un agente designado y removido discrecionalmente por el gobierno central. A las ventajas ya reseñadas del modelo de elección pública local, que transforma al electorado en mandante y principal del gobierno regional, se suma la de contar con un plazo fijo de gobierno. En efecto, es llamativo y preocupante la alta rotación de los intendentes en algunos gobiernos (ver Gráfico 2). Por ejemplo, en el gobierno de la Presidenta Bachelet el promedio de duración de los intendentes fue inferior a dos años. Los criterios de designación –y probablemente de remoción– obedecían en buena parte a equilibrios políticos y de género que poco tenían que ver con la representatividad local de quien resultaba elegido para encabezar el gobierno regional. Más allá del mérito que puedan tener dichos equilibrios en la conformación de gobiernos de coalición, ese dato sirve para ilustrar cómo los intendentes responden mucho más a las preferencias y necesidades del gobierno central que a las de la comunidad a la que sirven. También apunta a la imposibilidad de planificar y gestionar un programa de gobierno regional bajo total incertidumbre acerca del período en que se podrá desarrollar tal tarea. Altas rotaciones afectan la gestión y la credibilidad de los intendentes para convocar a esfuerzos y compromisos entre los actores de la región.

Por ende, y más allá del mérito democrático de la elección de intendentes, existen buenas razones para pensar que un plazo fijo de gobierno ayudará al diseño y ejecución de un programa de gobierno regional y al sano proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía.

Otro indicador relevante de centralismo es el porcentaje del gasto público que se resuelve en los niveles subnacionales. En el caso chileno este porcentaje es muy bajo en perspectiva regional comparada, especialmente si se atiende al tamaño de los países (ver Gráfico 3).

En suma, Chile tiene una larga tradición centralista que hoy contrasta con la marcada descentralización que se observa en los países más industrializados, en los que el 43% del total del gasto público se gasta en los niveles subnacionales. En América Latina esa cifra se acerca al 34%, mientras que en Chile el centralismo fiscal solo permite que cerca del 14% del gasto se resuelva en regiones (de la Cruz, 2013). La experiencia comparada parece sugerir, incluso, una cierta correlación entre descentralización y desarrollo, lo que en Chile no podemos soslayar al momento de evaluar las políticas que más pueden propiciar un crecimiento sostenible en el futuro.

Algunas lecciones de la experiencia comparada

Sabemos que el mundo es más descentralizado que Chile y que, al parecer, la sofisticación de las economías supone la descentralización para resolver los costos de transacción asociados a las complejidades de las políticas públicas y las particularidades de los territorios y poblaciones en que impactan.

No es del caso exponer aquí una revisión extensa de la experiencia comparada, pero sí algunos elementos que nos ofrecen luces acerca del proceso que Chile debiese transitar en un futuro no muy lejano.

La Unión Europea y los fondos estructurales

En el caso de la Unión Europea, es interesante considerar la experiencia de los fondos estructurales, instrumento redistributivo fundamental, que ha permitido financiar las regiones menos desarrolladas de modo de acelerar la convergencia, propiciar su competitividad y generar mayor equidad entre los Estados miembros. El aporte de los fondos estructurales –que en la década pasada fue de hasta el 35% del total del presupuesto comunitario– sigue el principio de subsidiariedad vertical, tratando de asignar los recursos a los gobiernos subnacionales en el nivel más bajo que sea eficiente. Los recursos se asignan en base al grado de prosperidad nacional y local, desempleo y cantidad de población beneficiaria.

La experiencia de los fondos estructurales apunta a la compensación territorial y traduce criterios redistributivos que, en el caso chileno, debieran estar presentes en los modos de cálculo de las transferencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales. En tiempos en que las regiones mineras aspiran a concentrar mayores porcentajes de los ingresos generados por esa actividad, es imprescindible resguardar una visión global en materia fiscal que contribuya efectivamente a la solidaridad entre las regiones puesto que, de otro modo, la descentralización puede terminar agudizando las diferencias en el desarrollo regional que hoy se observan.

Francia

Con una larga tradición como Estado unitario, el año 2000 Francia comenzó un proceso de descentralización por etapas y con una planificación de largo plazo.

En 2003 se redefinieron las competencias de política entre los distintos niveles de gobierno mediante una asignación “en bloque” que perseguía minimizar la duplicación de competencias y necesidades de coordinación. Así, se decidió que las comunas se concentrasen en urbanismo, regulación de uso del suelo y seguridad o

policía; los departamentos en caminos, infraestructura, servicios sociales, transporte, construcción de colegios secundarios y planificación rural; y las regiones en las funciones de planificación regional, desarrollo económico, educación técnica y construcción de establecimientos de educación vocacional (Banco Mundial, 2008).

Sin embargo, el tiempo ha demostrado que, más allá de las intenciones y los diseños, la asignación de responsabilidades en bloque no elimina del todo duplicidades y traslapes, ni la necesidad de contar con mecanismos de coordinación y solución de conflictos de competencias. La evidencia muestra que varios niveles de gobierno deben necesariamente participar de gran parte de las tareas públicas para llevarlas a cabo de una manera eficiente y productiva.

Para solucionar este problema, el gobierno francés decidió definir un instrumento llamado Contratos de Planificación Estado-Región (CPER), que firman el gobierno central, representado por el prefecto, y el representante del consejo regional. No son una transferencia de competencias sino una forma de cofinanciamiento de tareas, y pueden durar hasta siete años. De esta manera, en aquellas áreas en que no caben las transferencias de competencias en bloques autónomos de gestión, se busca contractualizar la cooperación entre distintos niveles de gobierno. Con todo, y pese a que han mostrado algunos resultados positivos, los CPER no han logrado solucionar íntegramente los problemas que surgen de esa compleja interacción. Duplicidades, interdependencias y coordinaciones que no siempre surgen espontánea o eficientemente siguen siendo desafíos relevantes (Charbit, 2007).

España

España parece un caso ineludible de estudio, primero porque el proceso supuso negociaciones separadas con diversas comunidades autónomas, que derivaron en estatutos especiales para navarros y vascos, y algunos acuerdos especiales con Cataluña. Con el tiempo se han incrementado las presiones por mayor autonomía y los reclamos por las expresiones de centralidad fiscal que se preservan. La presión por mayor autonomía se sostiene en fuertes identidades culturales, e incluso nacionales, especialmente por vascos y catalanes, lo que tensiona la descentralización llevándola hacia formas rupturistas de independentismo.

En términos generales, y más allá de las particularidades anotadas, a principios de la década de 1980 las comunidades autónomas se hicieron responsables de salud, educación, servicios sociales, medioambiente, turismo, vivienda, agricultura y desarrollo. En 2003 comandaban un 42% del gasto público nacional, siendo la mayor parte de estos recursos transferencias de carácter no condicionado, por lo que pueden disponer de ellos con bastante libertad (Irarrázabal, Poduje y Valdivieso, 2010). Un conflicto frecuente surge del reclamo de las autonomías frente a la necesidad de asumir con recursos

propios obligaciones impuestas por leyes nacionales no acompañadas de las transferencias correspondientes.

El Tribunal Constitucional español tiene potestad para resolver los conflictos de competencia entre el gobierno nacional y las autonomías. Dicha atribución, ejercida en ocasiones bajo fuertes presiones y controversias nacionalistas, es imprescindible para canalizar jurídicamente discrepancias que, en ocasiones, han desbordado la capacidad de llegar a acuerdos políticos. Así, por ejemplo, ocurrió con la sentencia del 28 de junio de 2010 en que el tribunal declaró la inconstitucionalidad de buena parte del estatuto de autonomía aprobado por el Parlamento Catalán (STC 31/2010, España).

La experiencia española también es pródiga en convenios de colaboración que distribuyen responsabilidades y financiamiento en la ejecución de una política.

Japón

Hasta mediados de la década de 1990, Japón poseía un modelo centralizado cuyo agotamiento se hizo evidente frente a la inflexibilidad que demostraba para propiciar el desarrollo armónico de las regiones, controlar el gigantismo de Tokio y favorecer un desarrollo multipolar que dinamizara su economía (Shun'ichi, 2003). El país, como la mayor parte del mundo, se enfrenta a una presión ciudadana creciente para mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y aumentar la participación democrática en la elección de autoridades.

El debate político fue bastante intenso y antagónico: los gobiernos locales criticaban la concentración en el gobierno central y luchaban por una mayor transferencia de poderes y menor interferencia en los asuntos locales; Tokio, por su parte, criticaba a los gobiernos locales por el manejo de sus finanzas y la baja calidad de su personal (Barrett, 2000). Cabe destacar el rol que desempeñó la Comisión de Promoción de la Descentralización, creada en 1995 para definir una hoja de ruta para la descentralización y elaborar propuestas específicas de distribución de competencias, incluyendo la transferencia de impuestos hacia el nivel regional (Yagi, 2004). La Comisión, no sin dificultades, logró sortear las presiones y los conflictos políticos surgidos ante las diversas expectativas que sobre el proceso tenían los sectores políticos liberales y socialdemócratas, permitiendo la consolidación de una descentralización efectiva.

América Latina

En América Latina existe una diversidad de modelos de Estado: cuatro casos de federalismo político formal (Argentina, Brasil, México y Venezuela) y cinco países formalmente unitarios que han constituido entidades de gobierno regionales por encima del poder municipal (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú), con autoridades electas similares a la de los gobernadores de estado de naciones federales. Si bien Chile cuenta

con gobiernos regionales, ellos son encabezados por autoridades designadas por el jefe de Estado. Además, desde 1980 a la fecha se introdujeron elecciones directas de gobernantes estatales y municipales en dieciocho países de la región (Daughters y Harper, 2007).

La decisión de descentralizar en la mayor parte de los países se adoptó principalmente por motivos políticos, respondiendo a presiones locales y recomendaciones internacionales para pasar de Estados centralizados y autoritarios hacia Estados más participativos y democráticos. La meta del desarrollo económico ha sido un factor secundario en este proceso (BID, 2010).

La principal debilidad de los procesos de descentralización en América Latina se asocia a la escasa descentralización fiscal y la continua dependencia de transferencias condicionadas y no condicionadas desde el nivel central. A la pérdida de autonomía que ello supone se agregan los incentivos perversos para incrementar las presiones sobre las autoridades fiscales nacionales. Con mayores competencias para recaudar ingresos propios e, incluso, para endeudarse bajo cierto marco, los gobiernos regionales y su electorado podrían internalizar sanamente las relaciones de costo-beneficio que supondría proveer bienes públicos con cargo a financiamiento recaudado predominantemente en la misma región. Por el contrario, si los ingresos provienen predominantemente de transferencias, los incentivos se orientan a presionar al gobierno central.

Junto a ello, la rendición de cuentas de los gobiernos regionales no se desarrolla del modo debido, principalmente por dos razones: i) desde el punto de vista político, porque el electorado regional no asimila los costos de los programas cuyo financiamiento proviene de transferencias desde el gobierno central. La evaluación local de la relación *value for money* se hace imposible en ese esquema, y ii) desde el punto de vista de la gestión, por el escaso desarrollo de los convenios de colaboración o contractualización de competencias, y de los sistemas de evaluación de resultados, lo que dificulta la efectividad de las mediciones que pueda efectuar el gobierno central. En ese esquema, las transferencias se realizan bajo presión y con criterios políticos, lo que reduce aun más la posibilidad de correlacionar transferencias con resultados.

Condiciones para una descentralización eficaz

Descentralizar es transferir competencias y recursos desde el centro a las regiones. Es un proceso político que solo se gatilla con acuerdos amplios; y que no estará exento de perdedores, los que hasta hoy ejercen un veto tácito pero eficaz: algunas autoridades del gobierno

central y, especialmente, las elites políticas capitalinas. Vencer esas resistencias exigirá un acuerdo explícito y transversal de largo plazo. Se trata de un proceso y no de un evento. Su concreción y consolidación requiere tiempos que superan los de un período de gobierno corto por lo que difícilmente habrá una reforma creíble y sustentable si no concita un apoyo político que trascienda el del gobierno de turno.

Por otro lado, la descentralización requiere de urgencias y definiciones de hitos y secuencias. En un país como Chile, donde el discurso político siempre ha prometido una descentralización que no llega, parece necesario ponerse plazos y metas que ordenen los procesos y expliciten compromisos y prioridades.

La descentralización tiene tres dimensiones complementarias y mutuamente dependientes: política, administrativa y fiscal. En todas ellas debe avanzarse de modo significativo cumpliendo algunas condiciones que parecen esenciales. Veámoslas una a una.

Descentralización política

La descentralización política es condición de inicio y característica básica de una descentralización en serio. Solo cuando las autoridades son electas y el electorado pasa a ser el mandante y principal es posible alinear democráticamente expectativas sociales y políticas públicas. Rendición de cuentas, claridad en la extensión del mandato o período de gobierno regional (favoreciendo la planificación de la gestión), mayor legitimidad democrática y creación de un “mercado político” para el debate de las propuestas de desarrollo regional son algunas de las ventajas que dependen de la descentralización política.

Hasta ahora, Chile ha resuelto avanzar tímidamente en materia regional, lo que contrasta con la elección popular de concejales y alcaldes desde comienzos de los años noventa. La elección directa de consejeros regionales ya aprobada constitucionalmente –y aun a la espera de concreción legal– parece generar una situación híbrida difícilmente sostenible: la convivencia política entre consejeros electos e intendentes designados no parece viable. ¿Qué hacer cuando se explicita el conflicto entre la mayoría de un consejo electo y el representante del gobierno central que encabeza el ejecutivo regional? ¿Con qué legitimidad el intendente podrá sostener su posición? ¿Cómo validar ante la región la importancia de elegir consejeros si buena parte de su gestión quedará determinada por

la decisión de un tercero no electo? Estas preguntas ejemplifican las dificultades surgidas por el choque entre dos fuentes de legitimidad: elección versus designación. Así las cosas, es probable que la solución en el mediano plazo sea la elección de intendentes además de los consejeros, unificando en los ciudadanos de las regiones el mandante o principal de ambos. Parece mejor, entonces, resolver el asunto derechamente y a la brevedad, evitando conflictos tan previsibles como desgastadores.

¿Es razonable que, en un escenario de autoridades regionales electas, el Presidente de la República designe algún representante en la región para finalidades específicas? La cuestión no es evidente. Su mérito depende de la definición de competencias acotadas que neutralicen eventuales conflictos con las autoridades regionales electas. Con todo, esta opción puede ofrecer un modo, ya sea de transición o permanente, para preservar en la región algunas atribuciones presidenciales y contribuir a la viabilidad política del proceso. Cabe recordar que, por definición, las políticas públicas y los actos de gobierno de competencia nacional tendrán expresión y aplicación territorial, por lo que, en esencia, el papel del gobierno central en las regiones dependerá de la distribución de competencias administrativas entre aquel y los gobiernos subnacionales.⁵

En suma, la clave de la descentralización es política. En su ausencia, a lo más tendremos formas insuficientes de desconcentración administrativa que no alteran en su esencia el centralismo y que, en un contexto de designación de intendentes, equivale a delegar en un funcionario de confianza en el territorio lo que antes hacían otros desde Santiago.

Descentralización administrativa: claridad, contractualización, incentivos y resolución de controversias

La distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno es la médula de la descentralización. Teóricamente, el criterio rector debiese ser el de subsidiariedad vertical, esto es, permitir que las tareas públicas se desarrollen en el nivel más desconcentrado posible, de modo que solo se asuman en los niveles superiores aquellas que así lo exijan por la escala o naturaleza de las funciones. Este principio quedó bien descrito por el Presidente Piñera en el discurso presidencial del 21 de mayo de 2010: “Todo aquello que puedan realizar

⁵ En rigor, la distinción entre gobierno interior y gobierno regional puede ayudar a trazar líneas de competencias entre un delegado presidencial –encargado de lo primero– y las nuevas autoridades regionales electas. Así se señaló, incluso, en un extenso libro preparado en 2001 por la SUBDERE (SUBDERE, 2001).

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”.

Si bien el mérito conceptual del principio de subsidiariedad vertical es difícilmente cuestionable, su concreción es muy compleja. Desde luego, no es cierto que las políticas públicas puedan transferirse siempre en bloques de gestión autónoma, exclusiva y excluyente, para cada nivel de gobierno. Interdependencias, traslapes, necesidades de coordinación y colaboración y, en el extremo, de resolución de conflictos de competencias parecen inescapables en alguna medida. Por otro lado, los procesos de descentralización suelen determinar distribuciones de competencias que responden más a las particularidades –en ocasiones inescrutables– de complejas negociaciones que a un modelo conceptual claro y determinado. El concepto de gobernanza multinivel desarrollado por la OCDE resalta los desafíos y vías de solución en lo referido a la construcción de capacidades y coordinación entre gobiernos centrales y subnacionales.⁶

Escapa a las pretensiones y posibilidades de este texto sugerir, siquiera a nivel general, el dibujo de las competencias administrativas que debiesen descentralizarse. No obstante, es posible y necesario definir algunos criterios a tener en cuenta en ese empeño:

- Propender a la distribución de bloques de competencias que correspondan, en la medida de lo posible, a segmentos de políticas y responsabilidades delimitadas y susceptibles de gestión integral en el nivel del gobierno regional.
- Fortalecer en los gobiernos regionales aquellas competencias que han venido desarrollando en los últimos años, como las referidas al ordenamiento territorial y el fomento productivo. En particular, generar condiciones para que la asignación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional se enmarque en una estrategia clara y explícita de desarrollo regional, apartándose de la lógica de aprobación de proyectos menores y fragmentados que suele imperar hoy.
- Establecer un gabinete regional, designado por los intendentes electos, que reemplace al que hoy conforman los secretarios regionales ministeriales con doble dependencia del intendente y ministro sectorial.
- Definir “ministerios regionales”, asociados a aquellas áreas

de las políticas públicas que serán de ejecución preferente en el nivel regional. Ello obligará a definir sistemas de coordinación con los ministerios nacionales y los criterios para distinguir las materias en las que la región goza de plena autonomía decisiva, respecto de aquellas en las que corresponda ajustarse a las definiciones del nivel central.

- Regular los convenios de cooperación entre los niveles nacional, regional y municipal. Estos convenios se aplicarán especialmente en aquellas áreas de responsabilidad compartida, definiendo roles, sistemas de coordinación, evaluación y financiamiento mixto, cuando proceda. También pueden utilizarse para formalizar la coordinación entre el nivel regional y los gobiernos municipales. De hecho, existen muchas competencias hoy asignadas a los municipios que, dada su escala y complejidad, podrían merecer coordinaciones regionales.⁷
- Definir mecanismos de solución de conflictos de competencia. Cabe pensar en un modelo similar al español, en que sea el Tribunal Constitucional el órgano competente para resolver o, en su defecto, asignar tal función a un tribunal especial que se cree al efecto.

La institucionalidad debiese generar incentivos para favorecer la colaboración por sobre el litigio de competencias. Para ello cabe pensar en un Fondo de Apoyo a la Gestión de Convenios, que contribuya a su diseño y que premie financieramente la gestión de asuntos de competencia compartida que se coordinen mediante ese mecanismo.

La distribución de competencias es sensible, compleja y muy probablemente dinámica en el tiempo. Por ello, es posible pensar en un calendario gradual. Más aun, pese a las ventajas de una definición general de las competencias transferidas y del calendario de descentralización, es posible reconocer particularidades en atención a las diversas capacidades regionales. En suma, las complejidades asociadas al rediseño de competencias entre los distintos niveles de gobierno es una materia compleja y minuciosa, tanto en contenidos como en velocidades. Por ello, como se verá, se propone que el diseño de detalle quede encargado a la propuesta que sobre la materia realice un equipo de expertos políticamente transversales bajo un mandato relativamente claro, para materializar el principio de subsidiariedad vertical y un calendario exigente pero viable de implementación.

Finalmente, un tema debatible pero ineludible en el nuevo reparto de competencias es la suerte de las provincias y los gobernadores en un proceso de descentralización efectivo. Desde luego, la relevancia de la provincia y las competencias

⁶ Charbit y Michalun (2009).

⁷ Por ejemplo la gestión educacional y de atención primaria de salud. Muchas comunas carecen de la capacidad para administrar adecuadamente esas funciones tan sensibles, por lo que favorecer una gestión compartida, aprovechando escalas en el nivel regional, puede ofrecer una salida flexible, negociada y pertinente a ese problema.

de los gobernadores son hoy escasas. En un esquema de autoridades regionales electas, no tendría sentido que los gobernadores siguieran siendo designados por el gobierno central y, dadas las escasas competencias provinciales, sería igualmente inconveniente elegir autoridades provinciales casi sin atribuciones relevantes. En tal sentido, las opciones que se abren son dos: a) eliminar derechamente las provincias, y que la gestión territorial de cada región sea definida al interior de esta por acuerdo del Consejo y el intendente electo, y b) mantener las provincias, pero encabezadas por un gobernador designado por el intendente electo.

Descentralización fiscal

La descentralización fiscal suele suscitar temores asociados a los riesgos de deterioro de los equilibrios macroeconómicos y de la disciplina fiscal. Se sospecha especialmente de la posibilidad de que los gobiernos subnacionales se endeuden y de que surja una competencia tributaria entre las distintas jurisdicciones subnacionales para captar recursos propios. Los partidarios del centralismo fiscal prefieren utilizar exclusivamente el mecanismo de las transferencias desde el presupuesto nacional para financiar la actividad de regiones y municipios. Incluso en los casos en que se cobran localmente impuestos (patentes, contribuciones y permisos, por ejemplo) la redistribución que impone el Fondo Común Municipal y la fijación por ley de sus parámetros de cálculo reduce sustancialmente la soberanía decisional de los municipios en la materia. En suma, algunos sostienen que sería posible, y deseable, preservar el centralismo fiscal y hacerlo convivir con grados crecientes de descentralización política y administrativa.

La opción anterior tiene costos, como muestra parte de la experiencia descentralizadora en América Latina. Si las competencias se regionalizan, pero los recursos se generan y distribuyen desde el centro, los incentivos para los administradores regionales serán culpar siempre al centro por la escasez de las transferencias y presionar por su aumento, lo que favorece la conflictividad entre niveles de gobierno. La creación de un verdadero mercado político regional supone propiciar un debate en que se internalicen, en lo posible, los costos y medidas de las políticas y servicios que se brinden. Ello requiere que la ciudadanía evalúe la relación costo-beneficio de los bienes que recibe y que en torno a ese análisis se realice la definición de programas, prioridades y el proceso de rendición de cuentas. En suma, el electorado debiese poder resolver acerca del conjunto de bienes públicos que está dispuesto a financiar, internalizando tanto sus costos como sus beneficios esperados. Ello demanda cierta flexibilidad en la generación de ingresos tributarios propios, de modo que la oferta de bienes públicos a la ciudadanía guarde relación con su voluntad y capacidad de financiarla. La internalización regional de los costos supone, por cierto, disciplinas fiscales eficaces que eviten que el gobierno central se vea forzado a pagar la

cuenta de los excesos de gasto regional. En efecto, si esa disciplina no existe, o se la percibe vulnerable, los incentivos para las autoridades y los electorados regionales apuntarán a excederse en el gasto con la perspectiva de internalizar beneficios y diluir (centralizar) los costos. De la credibilidad y eficacia de los mecanismos que hagan inviable recurrir a estos rescates dependerá, pues, tanto la creación de un verdadero mercado político que internalice en regiones costos y beneficios como la preservación de la prudencia y el equilibrio de las finanzas públicas.

La descentralización fiscal puede analizarse desde la perspectiva de los gastos y de los ingresos. En el plano de los gastos, exige márgenes de libertad para resolver su asignación. En caso contrario, como en el de las transferencias condicionadas y afectas a un fin (salud y educación municipal, por ejemplo), la autonomía local pierde sentido y queda reducida a la mera ejecución de políticas nacionales. Por tanto, cierta libertad para decidir el destino del gasto es consustancial a la descentralización y al proceso de elección pública local.

En el campo de los ingresos, habrá descentralización en la medida en que los gobiernos subnacionales puedan tomar decisiones que incidan en el monto de los recursos de que disponen. Ello abarca, esencialmente, la aplicación de impuestos con destino local y la posibilidad de endeudarse bajo criterios y límites que garanticen disciplina en el pago de las obligaciones.

En el ámbito tributario, cabe establecer una ley marco de rentas regionales (y eventualmente municipales) que establezca el tipo de impuesto de aplicación local y el nivel máximo de la tasa impositiva que puedan aplicar los gobiernos subnacionales. Algunos ejemplos de impuestos que típicamente cobran los gobiernos subnacionales son los impuestos prediales o contribuciones a la propiedad inmueble, impuestos a las ventas y una sobretasa al impuesto a la renta.

En la medida en que los gobiernos subnacionales cuenten con herramientas para aplicar impuestos a sus comunidades cabe esperar que se descomprima la presión sobre el fisco nacional, puesto que no resultará plausible exigir transferencias adicionales si se pueden generar ingresos locales bajo un mecanismo que, sin embargo, obligará a la sana práctica de explicar a los contribuyentes la justificación del nuevo gravamen.

Cabe considerar además la aplicación de una fracción del impuesto a la renta de primera categoría que pagarían las empresas cuya actividad tenga un impacto local. Ello ayudará a que las comunidades locales, habitualmente más sensibles a los costos ambientales o urbanísticos de las actividades productivas, puedan internalizar también sus beneficios. A este tipo de impuestos se hace también referencia en el capítulo de energía de este libro.

En suma, una legislación adecuada de rentas regionales debiese contemplar:

- La identificación del tipo de impuesto de aplicación subnacional.
- La definición del rango dentro del cual los gobiernos regionales podrán definir la tasa efectiva a aplicar.
- La definición de cuáles de esos impuestos serán de exclusivo destino de las regiones o comunas que las apliquen y cuáles serán sometidos, y bajo qué fórmula, a los mecanismos de ecualización y distribución que hoy se aplican al fondo común municipal. Con todo, y para no debilitar en demasía la deseable internalización local tanto de costos como de beneficios de políticas y programas, es posible pensar que la redistribución o compensación que se considere para favorecer a las regiones menos desarrolladas se materialice exclusivamente mediante transferencias del gobierno central.
- Las condiciones y los límites bajo los cuales se permitirá el endeudamiento explícito de los gobiernos subnacionales con el sistema financiero, incluyendo límites máximos de deuda como proporción de ingresos propios y la participación del Consejo Regional para aprobar la emisión de deuda o solicitud de crédito. Los gobiernos subnacionales que emitan deuda deberán someterse a un procedimiento permanente y público de clasificación de riesgo.
- Sistemas de control y sanción para controlar el endeudamiento excesivo, incluyendo la aplicación preferente de transferencias al pago de la deuda e intervención del gobierno central en determinados casos.
- Regulación de las transferencias del gobierno central, distinguiendo entre las condicionadas y no condicionadas. Especialmente importante es definir en la ley de modo claro los criterios de distribución de transferencias, para evitar discrecionalidad del gobierno central en la materia. Esto supone precisar el tipo de transferencias, su objeto en el caso de las condicionadas, y los criterios de determinación de su monto, incluyendo el fundamento de la redistribución cuando proceda (nivel de desarrollo o ingreso per cápita regional, rezagos en infraestructura, cantidad de población, consideraciones geopolíticas asociadas al aislamiento, etc.). También importa definir el algoritmo de cálculo del modo más preciso posible, para reducir el espacio a asignaciones discrecionales o motivadas por criterios políticos y electorales, riesgo que cabe especialmente prevenir, toda vez que el gobierno nacional no siempre coincidirá con el signo político de los regionales.

Propuestas para una hoja de ruta

Hasta ahora hemos señalado los rasgos fundamentales de una propuesta de descentralización que se considera necesaria para Chile, y que ha estado mucho más presente en los discursos que en la acción efectiva de los gobernantes en las últimas décadas. El centralismo tradicional de Chile ha ejercido un veto fáctico y silencioso, apoyándose en el temor de algunos frente a un proceso de resultado incierto y en las dudas –muchas infundadas– que suscita la compatibilidad de la descentralización fiscal con el buen manejo de las finanzas públicas.

Ocioso es decir que la viabilidad de la reforma depende del apoyo político que consiga. Sin embargo, en una materia como esta, que entraña riesgos y debe ser política y compromiso sostenido del Estado, no cabe intentar cambios a través de mayorías frágiles y eventualmente efímeras. Por ello, la búsqueda de consensos en los contenidos y cronogramas es fundamental. Por otro lado, una reforma como la propuesta será compleja, extensa y con regulaciones detalladas en el plano administrativo y fiscal. Tanto la necesidad de concitar consensos como la de elaborar una propuesta de suyo compleja en muchos aspectos aconsejan la creación de una comisión especial de alto nivel político y técnico.

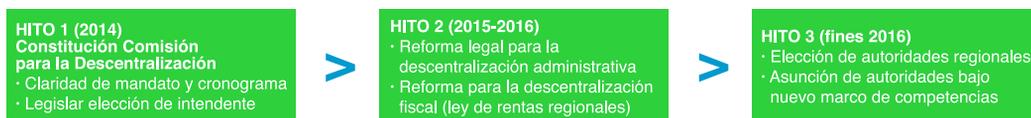
Propuesta 4 Comisión Asesora Especial para la Descentralización

Esta comisión deberá tener una composición plural y validada por todos los sectores políticos. Debe incorporar a representantes de las regiones y a especialistas en las dimensiones académica, financiera y de gestión pública, y tener un mandato y un cronograma claros.

Su función principal será proponer los criterios de distribución de competencias entre los niveles de gobierno y el calendario apropiado para su implementación. De igual modo, le corresponderá proponer formas de descentralización fiscal que permitan acompañar la descentralización política con la capacidad de financiar la oferta programática de sus autoridades, preservando por otro lado la disciplina en el manejo de las finanzas públicas.

Diagrama 1

Hoja de ruta para la descentralización



Por cierto, son muchos otros los temas y desafíos que entraña una transformación de la administración del Estado. Por ejemplo, los siguientes:

- Asignación de competencias normativas a los Consejos Regionales. Sin caer en el extremo de crear parlamentos regionales con capacidades legislativas, es dable extender las competencias de estas entidades a la definición de un conjunto de materias consistentes con las funciones que se les asignen y de acuerdo con lo que una ley nacional autorice.
- Definición de procedimientos de solución de conflictos de competencias.
- Definición de la conveniencia de crear estatutos o condiciones especiales para determinadas regiones. Ello puede obedecer tanto a particularidades geopolíticas (regiones extremas, por ejemplo) como a consideraciones estrictamente políticas. Una reflexión especial merece el caso de la Región Metropolitana: gran parte de las consideraciones que justifican la reforma no aplican a esta región. Por otro lado, es posible que la elección de un “intendente” metropolitano lo transforme, más que en el líder del gobierno regional, en un cargo político de alcance nacional que genere “ruido” a las autoridades de gobierno. Un punto interesante a dirimir es, por ende, si se requieren autoridades electas en la Región Metropolitana y cuáles serían sus competencias y el modo de complementar funciones con las autoridades nacionales que tienen allí su sede. Desde luego, en esta región en particular, el centro por definición, no parece cundir la insatisfacción con el centralismo que parece crecer en el resto del país.
- Proponer el nuevo marco legal de las provincias, evaluando la conveniencia de su supresión, o de la designación del gobernador por intendente electo.
- Pronunciarse acerca del tipo de competencias presidenciales, si correspondiere, que pudieren ser desempeñadas por una suerte de delegado presidencial en regiones, o, en su defecto, la definición de aquellas áreas en que correspondan decisiones conjuntas.

Propuesta 5

Elección de todas las autoridades del gobierno regional en octubre de 2016

Un calendario preciso y exigente desencadena la descentralización de un modo políticamente irreversible. Asimismo, la claridad en los plazos y la inminencia de elecciones obliga a dotar a los nuevos gobiernos regionales de las competencias y los recursos adecuados para responder a las demandas previsiblemente exigentes del electorado local. La definición de un calendario electoral, junto al trabajo de la Comisión Especial de Descentralización, debieran converger en 2016 con autoridades electas y con las competencias y los recursos necesarios para cumplir un programa de desarrollo regional validado por la ciudadanía.

La fijación del año 2016 para la elección de autoridades regionales no es casual. Desde luego, no parece conveniente intercalar elecciones regionales entre las presidenciales y parlamentarias por un lado y las municipales por otro. Ello nos llevaría a una secuencia de elecciones excesiva que perjudicaría la gestión. Forzados, por ende, a realizar elecciones simultáneas, la naturaleza más local de las regionales y municipales aconseja unir las, comenzando en octubre de 2016.

Finalmente, la descentralización es siempre un proceso de resultado incierto, toda vez que libera fuerzas cuya cristalización en materia de distribución de competencias y responsabilidades evoluciona en el tiempo. Con todo, las ganancias potenciales en calidad de la gestión, pertinencia de las políticas públicas y fortalecimiento democrático que cabe esperar en un escenario donde la región es mandante y principal de sus autoridades bien justifican avanzar por el camino de descentralizar Chile.

Capítulo 3

Modernización del Estado: una agenda necesaria

Alejandro Ferreiro

Síntesis

Adecuar las funciones estatales a las nuevas expectativas sociales y optimizar la gestión pública son exigencias permanentes e ineludibles de todo gobierno. Los planes en que ha de expresarse la reforma del Estado son múltiples, tanto que en cada función pública es posible imaginar y es deseable ejecutar mejoras en eficiencia e impacto. Un amplio y consensado catastro de reformas para optimizar la gestión del Estado se concretó el año 2009 en el marco del trabajo del Consorcio para la Reforma del Estado. Más que diagnósticos y propuestas, entonces, lo que falta es reponer los acuerdos políticos y el sentido de urgencia para concretar las mejoras propuestas.

Con todo, se deben definir algunas prioridades fundamentales en este empeño. Parece necesario resaltar la creación de una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas que mida el impacto de las políticas y los programas que impulsa el Estado, y contraste los objetivos propuestos con la evidencia de los resultados obtenidos con una metodología objetiva y rigurosa. Pero instalar en el Estado la práctica de medir los resultados requiere más que una agencia de evaluación: se necesita un nuevo marco legal que imponga obligaciones metodológicas (marco lógico) a todo programa y política, de modo de facilitar la medición posterior de su impacto. Es imprescindible que la agencia sea autónoma del gobierno, puesto que solo así sus evaluaciones tendrán la autoridad transversal necesaria para constituir información validada por todos, y que por ello facilite la toma de decisiones acerca de la conveniencia de escalar, modificar, reducir o eliminar programas o

políticas. El Estado cada vez gasta más recursos en miles de programas diversos; mejorar sustantivamente la capacidad de medir su costoefectividad probablemente sea el proyecto más rentable en que puede embarcarse el proceso de reforma del Estado. Si junto con ello además se favorece un debate político informado –con insumos objetivos, rigurosos y transversalmente legitimados–, es posible aspirar a una mejoría significativa en la capacidad institucional de adecuar oportunamente las políticas a las conclusiones que fluyen de la evidencia de su impacto.

Un segundo tema es la modernización de las relaciones laborales en el Estado. El régimen de contrata, ya mayoritario, lleva la flexibilidad al extremo de desproteger a los trabajadores de un modo que resultaría legalmente inaceptable si el empleador fuera privado. Se propone reformar ese régimen, incluyendo los beneficios que el Código del Trabajo ofrece a los trabajadores: seguro de desempleo, indemnizaciones y regulaciones propias del derecho laboral colectivo. En este campo, se propone adecuar la norma a la realidad observada, sincerando y regulando la negociación colectiva y la huelga, preservando así la continuidad de servicios esenciales, y contemplando, en ciertos casos, el arbitraje obligatorio.

Además, se aborda la necesidad de reformar el gobierno corporativo de las entidades reguladoras, abogando por el establecimiento de direcciones colegiadas, autónomas del gobierno y con atribuciones reforzadas. Por último, se propone la regulación de la gestión documental del Estado velando por la accesibilidad y preservación de la información.

Introducción

Conceptualmente un Estado se puede modernizar o reformar en dos aspectos. Primero, cuando se incrementa la pertinencia o se modifican los énfasis o prioridades de sus funciones. Entonces la reforma apunta a realizar cambios en la agenda de la función pública y responde a la pregunta “¿qué hace el Estado?”.¹ Segundo, se habla de reforma del Estado cuando se moderniza la gestión pública, lo que responde a la pregunta “¿cómo cumple el Estado sus funciones?”. En la práctica, sin embargo, las grandes reformas siempre impactan en ambas dimensiones. De hecho, mejorar sensiblemente la gestión incide tanto o más en el impacto efectivo de la actividad estatal como los cambios explícitos en su agenda.

Una segunda consideración importante dice relación con las dificultades que supone introducir cambios mayores en la gestión pública. La reforma del Estado concita unánimes apoyos en el plano de las declaraciones y los debates, pero mucho menos impulso eficaz por parte de quienes gobiernan y legislan. Es cierto que todo gobierno puede destacar algunos avances incrementales en la gestión, pero desde hace un tiempo que Chile no se beneficia del tipo de reformas de gran alcance que supuso, por ejemplo, a mediados de la década pasada, la creación del Sistema de Alta Dirección Pública o de ChileCompra. Los gobiernos cortos y sin reelección condicionan la agenda de las políticas públicas de modo que lo urgente y lo que genera rentabilidad política inmediata predomina por sobre lo importante, especialmente si se trata de un asunto complejo y caro de diseñar, debatir e implementar.

El escaso sentido de urgencia que parece tener la agenda de reforma del Estado en Chile puede deberse también a la relativa fortaleza que muestra el país en las mediciones internacionales sobre institucionalidad. Chile cuenta con un Estado relativamente pequeño y eficaz: su tamaño, en torno al 24% del PIB, se compara con un promedio de los países de la OCDE cercano al 44% del PIB entre 2008 y 2010 (OCDE, 2012a). Si se atiende a los factores que determinan el indicador de competitividad de las economías del mundo preparado por el Foro Económico Mundial, se advierte que la calidad de las instituciones le “sube el promedio” a Chile. Otra buena aproximación al funcionamiento del sector público es la percepción que se tiene sobre la corrupción. De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2012), Chile sigue liderando la región de América Latina y se ubica en el lugar 20 en el mundo, con menores niveles de corrupción percibidos que en Francia y un lugar por debajo de los Estados Unidos. En esta materia –como en pocas otras– Chile se encuentra marginalmente mejor que el promedio de los países de la OCDE (**Cuadro 1**).

Desde la perspectiva comparada, entonces, no se ve mal la calidad del Estado de Chile. Con todo, si atendemos a la decisiva importancia de las instituciones para el desarrollo económico, no es responsable excluir la modernización del Estado de las prioridades de política pública del futuro. La calidad del Estado puede ser un obstáculo o una ventaja competitiva frente al desafío

Cuadro 1
Competitividad y transparencia

Institución u organismo	Foro Económico Mundial (Reporte de Competitividad Global)				Transparencia Internacional
	Índice de Competitividad Global	Instituciones	Transparencia en las decisiones de política	Ausencia de despilfarro en el gasto público	Percepción de la corrupción
Puntaje de Chile	4,7	5,0	5,3	4,8	72,0
Puntaje promedio mundial	4,2	4,0	4,3	3,3	43,3
Lugar de Chile en el ranking	33	28	15	10	20
Número de países considerados		144			176

Fuente: Foro Económico Mundial, Reporte de Competitividad Global 2012-2013, y Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2012.

¹ La pregunta acerca de las funciones del Estado involucra preferencias normativas que resultan de la confianza que se tenga en el Estado y la disposición a asumir mayores porcentajes de gasto público respecto del producto. De cualquier modo, el catálogo de funciones básicas del Estado incluye el desempeño de sus funciones correctoras de fallas de mercado y de desequilibrios, redistributivas, promotoras y de fomento, y de garante de la seguridad social.

de avanzar en crecimiento y equidad.² De poco sirve confiarle nuevas políticas o prioridades al gobierno si su ejecución se ve limitada por la relativa inoperancia estatal.

En suma, sea por la miopía o el énfasis cortoplacista a que conducen los gobiernos breves, o por una cierta complacencia derivada de evaluaciones internacionales relativamente positivas, lo cierto es que la agenda de reforma del Estado ha perdido vigor. Y no es por falta de propuestas afinadas o de consensos técnicos con apoyo transversal. Un esfuerzo encomiable, orientado a definir propuestas de reforma en varios planos y bajo una metodología de trabajo que buscaba generar consensos entre técnicos de diversas perspectivas políticas –Centro de Estudios Públicos, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Fundación Jaime Guzmán, Universidad Adolfo Ibáñez, Instituto Libertad y Desarrollo, Cieplán, Instituto Libertad, Centro de Políticas Públicas UC, Corporación ProyectAmérica y Fundación Chile 21– fue, precisamente, el que culminó el año 2009 el Consorcio para la Reforma del Estado. Decenas de propuestas surgieron de allí en torno a los roles e institucionalidad del Estado, a la descentralización, la gestión de personas, la planificación, y el control y la evaluación. Aunque altos funcionarios del gobierno de Sebastián Piñera fueron parte del comité ejecutivo del Consorcio, su compromiso personal no ha sido suficiente para transformar incipientes consensos técnico-políticos en una agenda amplia y operativa de reforma al Estado en Chile.

En su gran mayoría, las propuestas del Consorcio siguen vigentes y constituyen un plan ambicioso y meritorio. Ellas, junto a los énfasis y urgencias que se proponen en este capítulo, ofrecen material suficiente para recorrer un camino de reforma que ponga al Estado de Chile a la altura de sus desafíos. El tema no admite más dilaciones. Pese a las complejidades de transformar el aparato estatal, es mucho lo que está en juego como para caer en parálisis irresponsables con el futuro. Un Estado de excelencia para Chile es esencial para:

- Potenciar el crecimiento, como lo demuestran innumerables estudios recientes que correlacionan la calidad de las instituciones con el crecimiento económico.
- Aumentar la pertinencia, la eficacia y el impacto de las políticas sociales que combaten la pobreza y la desigualdad.
- Mejorar la costoefectividad de las políticas. Es espe-

nable que el gasto público como porcentaje del PIB siga creciendo en Chile, lo que refuerza la importancia de garantizar a los contribuyentes el uso eficiente de los recursos. En tiempos en que buena parte del mundo desarrollado enfrenta imperiosas necesidades de ajuste del gasto, la eficiencia del gasto público será una ventaja competitiva de los países exitosos en esta materia.

- Recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones. Hoy las personas parecen exigir cada vez más del Estado, pero a la vez revelan una preocupante desconfianza hacia las instituciones públicas. La gestión del Estado es cada vez más compleja, requiere coordinaciones entre múltiples agencias y está sometida a las exigencias de esta ciudadanía cada vez más exigente, vigilante y escéptica. La excelencia en la gestión, más que una opción, es entonces una obligación para una democracia desafiada por la crisis de legitimidad de la representación política.

- Adoptar y adaptar las mejores prácticas internacionales. Tenemos suficiente información acerca de procesos de reforma en otras latitudes. Sin soslayar las particularidades nacionales, hoy es posible recoger un conjunto de buenas prácticas ya probadas.

Estos objetivos y desafíos requieren de principios rectores que inspiren las reformas y la gestión de los directivos. Sin ánimo de ser exhaustivos, parece imprescindible impulsar los siguientes criterios en el proceso de reforma estatal:

- Claridad y transparencia en la definición de objetivos estratégicos, metas e indicadores para medir el impacto de toda intervención de política. Las acciones del Estado deben perseguir fines explícitos y verificables.

- Capital humano de excelencia para un Estado de excelencia: incentivos, capacitación y gestión de personas. Según el informe Volcker, muchos de los más talentosos se alejan del servicio público muy pronto, mientras que los menos capaces se quedan demasiado tiempo.³ En el trato del Estado a sus funcionarios se advierten hoy inequidades e inconsistencias incompatibles con el desarrollo de una política que promueva el talento y el compromiso.

- Orientación al ciudadano, subrayando el carácter de servicio al público con mediciones de satisfacción de usuarios y su utilización como indicador preferente de calidad en la gestión.

² Comentando el libro del Consorcio para la Reforma del Estado (2009), Vittorio Corbo señala en la contratapa que “según diferentes estudios, incluyendo los de la OECD, dados los avances que ya se han logrado en estabilidad, apertura y economía de mercado, las principales oportunidades para dar un salto en la tasa de crecimiento sostenido y seguir avanzando en la equidad, están en mejorar la efectividad, la eficiencia y el capital humano del Estado. Para avanzar en estas tareas es necesario, antes que nada, tener un diagnóstico adecuado y afinar propuestas concretas de reformas en políticas e instituciones. El libro del Consorcio para la Reforma del Estado, por su profundidad y representatividad, viene a llenar ese vacío y debiera servir de base para al diseño de reformas”.

³ Report of the National Commission on the Public Service (2003).

- Más flexibilidad y coordinación. La gestión pública es cada vez más compleja. La coordinación para abordar temas nuevos y multisectoriales es imprescindible, aunque las divisiones estancas propias del legalismo administrativo no siempre las permiten. Se requiere dotar a los gerentes públicos de las capacidades de gestión que les permitan más flexibilidad y coordinación con entidades públicas y privadas.⁴

- Mayor aprovechamiento de las tecnologías de información en el Estado, de manera de ampliar las posibilidades de información, interacción, acceso a servicios, control social y participación ciudadana. La adopción decidida de una política de datos abiertos es, además, necesaria para que los ciudadanos y emprendedores puedan agregar valor a partir de las bases de datos, los estudios y las estadísticas que maneja el Estado.

Propuestas

Chile cuenta ya con un catálogo de propuestas de reforma en materia de modernización del Estado que, además de su pertinencia técnica, tienen la fortaleza adicional de haber sido elaboradas bajo un modelo de trabajo colaborativo entre técnicos vinculados a los sectores políticos más representativos. Por ello, más que ofrecer ideas alternativas, a continuación se destacan y profundizan aquellas propuestas que parecen especialmente relevantes. Por su significación y trascendencia, el tratamiento de la descentralización del país se aborda en un capítulo independiente dentro de este libro.

Una agencia autónoma de evaluación de impacto de políticas públicas

Antecedentes

Toda política pública debiese recorrer un ciclo vital que se inicia con la discusión y elaboración de fundamentos relativos a su mérito y a los objetivos que persigue. Luego procede su aprobación en las instancias correspondientes, en particular el Congreso, si supone gasto o es materia de ley. En tercer lugar corresponderá su ejecución. En seguida, y esto es relativamente reciente en la práctica estatal, hay que evaluar con rigor metodológico el impacto de la ejecución de la política, contrastándolo

con los objetivos declarados en las fases iniciales, que fueron el fundamento y motivo de su aprobación y de la correspondiente asignación de recursos. Finalmente, el ciclo virtuoso de las políticas públicas debiese utilizar las conclusiones de la evaluación de impacto para resolver si mantener, corregir, escalar, reducir o cancelar una política o programa.

Sin embargo, en la práctica el debate acerca del mérito de las políticas suele basarse más en especulaciones prospectivas que en la evidencia. Discutimos mucho antes de aprobar un nuevo programa o política, pero una vez que entra en ejecución su continuidad parece depender más de la inercia, o de los intereses de sus beneficiarios o ejecutantes, que de una evaluación rigurosa de su impacto efectivo. Pero cuando el gasto público en Chile supera ya los 65.000 millones de dólares, pasando del 18,7% del PIB en 2006 al 23,6% en 2012, se hace evidente y creciente la importancia de medir el impacto de lo que hacemos para velar por su eficiencia.

Definiciones básicas acerca de la evaluación de políticas

Todo es evaluable, por ello hay que priorizar

En principio, toda intervención de política pública puede, e idealmente debiera, someterse a una evaluación de impacto. Ello incluye acciones y omisiones; políticas integrales, instituciones, programas específicos, transferencias, regulaciones y desregulaciones, etc.; y cada evaluación exige la previa definición de un marco lógico que considere, al menos, líneas base, metas claras, indicadores y sistemas confiables de recolección de información. Con todo, es dudoso que los beneficios superen siempre los costos si todo se somete a evaluaciones. Además, evaluar intervenciones públicas que no cumplieron inicialmente con la definición del marco lógico no es simple, y las conclusiones tenderán a ser controvertidas. Por ello, resolver qué se evalúa es tan ineludible como esencial. Es difícil e inconveniente establecer en la ley, de modo rígido y completo, la agenda de lo que debe evaluarse. Es más, el valor de la evaluación de políticas depende en buena parte de la validación política y social de su agenda, aspectos esencialmente dinámicos. Así, la definición de qué políticas evaluar debe ser primordialmente tarea de los llamados a resolver sobre ellas, pues eso aumenta su pertinencia e incidencia potencial en el ciclo vital de las políticas.

⁴ El principio de legalidad restringe la acción de los organismos solo a aquello para lo que están expresamente autorizados por ley (art. 7, inc. 2º de la Constitución). Con todo, ello no impide que la ley habilite formas de coordinación y de gestión más flexibles. Desde luego, el control social favorecido por la transparencia, así como las evaluaciones de impacto, contribuyen a evitar que esa flexibilidad derive en abusos o arbitrariedades.

El aparente dilema entre incidencia en el ciclo presupuestario y autonomía

Un argumento frecuente para cuestionar la autonomía de una agencia evaluadora de políticas públicas apunta a que una agencia distante del Ejecutivo –y, más específicamente, de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (Dipres)– no tendría la capacidad de incidir en la elaboración presupuestaria, corriendo el riesgo de transformarse en un centro de estudios irrelevante en el proceso concreto de decisión de políticas.

Este argumento ha sido, de hecho, el que ha marcado la oposición soterrada pero eficaz del Ministerio de Hacienda a la creación de una Agencia de Calidad de Políticas Públicas autónoma, aun cuando los dos últimos gobernantes lo han propuesto de modo claro y explícito en sus programas de gobierno.⁵

Es cierto que en las últimas décadas la Dipres ha desarrollado un respetable sistema de evaluación de programas y políticas, favoreciendo con ello la elaboración y gestión presupuestaria de esa repartición. Y si bien toda autoridad fiscal debiese contar con capacidad propia para evaluar la efectividad del gasto público, eso no excluye la posibilidad de dotar de autonomía a un organismo aparte, puesto que solo la autonomía percibida por el resto de los actores políticos puede ofrecer la necesaria legitimidad transversal con que las mediciones de impacto pueden influir en los distintos sectores políticos a la hora de resolver. Si bien la dependencia de la autoridad fiscal parece asegurar que los resultados de las evaluaciones sean tenidos a la vista por los responsables del presupuesto, tal dependencia debilita el ascendiente transversal necesario para iluminar un debate que suele entraparse políticamente. Dada la centralidad del debate sobre el “domicilio” de la agencia, se volverá sobre este punto.

Las precondiciones metodológicas

La evaluación de una política o un programa nace, en rigor, en su formulación inicial, toda vez que ya entonces se hace necesario definir los criterios que permitirán luego cotejar los objetivos perseguidos con los logrados. Por ello es preciso definir el marco lógico de toda acción estatal que se desee evaluar después.⁶ Si bien desde 1999 la Dipres exige que todo programa nuevo contenga un marco lógico

que precise objetivos e indicadores, subsisten programas de anterior origen, o impulsados bajo urgencia o decisión estrictamente política, que exhiben carencias o debilidades fundamentales en el marco lógico.

Como se aprecia, la evaluación requiere una práctica y una cultura previa que aseguren su realización bajo el necesario rigor metodológico. Explicitar la línea base o situación inicial, los objetivos deseados, los indicadores para medirlos y el modo de recabar la información necesaria es la base sin la cual la evaluación se torna un ejercicio subjetivo, controvertido y, finalmente, inútil.⁷ Importa también, en la medida de lo ética y políticamente posible, contar con grupos de control que permitan comparar los efectos de las políticas entre quienes han estado sujetos a su impacto y quienes no lo han estado.

La evaluación incide en función de su credibilidad, pero no es vinculante

Los resultados de las evaluaciones aspiran a ser una fuente de consulta y orientación para las decisiones que corresponde adoptar por quienes gobiernan y legislan. Ellos gozan de la legitimidad democrática para resolver, por lo que las mediciones de impacto de una agencia no pueden, a riesgo de caer en un automatismo tecnocrático, imponerse sobre la decisión de quienes tienen la potestad de decidir sobre los asuntos públicos. Cabe, en tal sentido, recordar la distinción del derecho romano entre la *auctoritas* y la *potestas*. La primera aludía a la legitimidad social de las opiniones informadas y sabias de quienes gozan de autoridad moral; su ascendiente no depende de la ley sino de la convicción formada a partir de la reflexión persuasiva. La *potestas*, por su parte, correspondía a las atribuciones o competencias emanadas por ley, y que por ello obligan.

Una agencia autónoma de calidad de las políticas públicas aspira a conseguir la *auctoritas* que surge de hacer aflorar la voz de la evidencia obtenida con metodologías incontestables. No pretende reemplazar el rol de quienes tienen la *potestas* democrática, sino ofrecer elementos de análisis que orienten sus decisiones.

La *auctoritas*, legitimidad o ascendiente en los planos técnico, político y social no se logran espontáneamente o sin esfuerzo. Por eso, resulta imperioso garantizar que

⁵ “Estoy contigo”, programa de gobierno 2006-2010 de Michelle Bachelet, p. 77, y “Para el cambio, el futuro y la esperanza, Chile 2010- 2014”, programa de gobierno de Sebastián Piñera, p. 35.

⁶ Según la Dipres, el marco lógico es una herramienta de trabajo con la cual un evaluador puede examinar el desempeño de un programa en todas sus etapas. Permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos, y sus relaciones de causalidad, y sirve para evaluar si se han alcanzado los objetivos y para definir los factores externos que pueden influir para su consecución. La institución responsable de cada programa debe elaborar una matriz de marco lógico que por un lado explicita propósito, componentes y actividades del programa y, por otro, establezca el tipo de indicador que mida su cumplimiento, incluyendo la forma de cálculo, el medio de verificación y los supuestos considerados (Dipres, 2009).

⁷ En torno al marco lógico importan dos cosas esencialmente: afirmar su obligatoriedad para todo programa o política relevante, y establecer criterios de normalización metodológica que, sobre la base de las mejores prácticas, establezcan criterios comunes para definir y aplicar sus elementos esenciales. La calidad metodológica es fundamental para prevenir cuestionamientos a hallazgos que, con frecuencia, resultarán frustrantes o contrarios a los intereses de quienes promovieron o ejecutaron una determinada acción estatal.

el gobierno corporativo del nuevo organismo garantice excelencia operativa, que su agenda de evaluaciones sea socialmente pertinente y debidamente priorizada, y que cuente con profesionales y metodologías de alto nivel. Pero, sobre todo, es esencial su autonomía. Se trata de que el resultado de su trabajo sea reconocido y respetado por todo el espectro político, lo que no parece posible cuando evaluados y evaluadores tienden a confundirse o cuando la agenda de lo “evaluable” la resuelve siempre y solo el gobierno.

¿Evaluación antes o después?

La evaluación *ex ante* de un programa o política es un ejercicio –en parte abstracto y en buena parte político o normativo– relativo al mérito del objetivo esperado. En la política democrática más virtuosa, aquella en la que compiten más las propuestas programáticas alternativas y no tanto los carismas o la propaganda de los candidatos, los programas de gobierno debieran servir de orientación efectiva a la gestión gubernamental. La validación de la agenda del gobierno proviene esencialmente de las urnas. Los programas de gobierno encarnan las preferencias, los valores y prioridades de quienes los promueven. Unos pondrán más énfasis en la distribución, otros en el crecimiento; algunos en las regulaciones, otros en la desregulación. No parece conveniente, desde esta perspectiva, que una agencia autónoma –y esa es nuestra preferencia– intervenga en evaluaciones previas del mérito de definiciones de política pública.

Si bien siempre es posible –y en algunos casos deseable– hacer una estimación de la rentabilidad social esperada de políticas y programas, ello involucrará apreciaciones de causalidades y juicios de valor acerca de los objetivos planteados que pueden generar conflictos y desgastes en la relación entre la agencia y el gobierno. Por otro lado, resulta impensable que un gobierno vea paralizada su gestión a la espera de la evaluación aprobatoria de un cuerpo técnico autónomo.

En Chile, sin embargo, existe un sistema de evaluación previa de proyectos de inversión en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública, de responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social (antes Mideplan) y, en parte,

de la Dipres. No parece necesario desmontar una práctica de más de treinta años, aunque cabe reflexionar acerca de cuál debiese ser su dependencia institucional y cómo aumentar su agilidad. En tal sentido, es posible que la nueva agencia de calidad asuma funciones de evaluación social de proyectos permitiendo siempre que, por prioridad presidencial explícita y fundada, se decida avanzar en algún proyecto de inversión, ya sea sin dicha evaluación o incluso en casos en que esta haya sido negativa.

En suma, la definición de lo que un gobierno decide impulsar no debiera quedar subordinada a otra evaluación u opinión que el mandato electoral recibido. Con todo, cualquiera sea el conjunto de definiciones de un gobierno, todas perseguirán determinados objetivos, cuyo cumplimiento debe verificarse. Establecer mecanismos para dicha verificación, lejos de contradecir la legitimidad democrática, es un modo de garantizar su primacía, puesto que ayuda a que se concrete en la práctica lo que se ha propuesto a la ciudadanía, mejorando la rendición de cuentas. Por esa razón las evaluaciones *ex post* son un instrumento privilegiado para el control social y para mejorar la información que nutre el debate y la participación política.

Agencia de amplio espectro o sectorial

Otra definición relevante respecto de una agencia de evaluación es si abordará las mediciones de impacto de todo tipo de política y en función de la diversidad de los objetivos que persigan, o si, por el contrario, su foco consistirá en medir el modo como las políticas impactan un determinado objetivo. Este es el caso, por ejemplo, de la Productivity Commission de Australia, que inspira una parte de la propuesta del capítulo de crecimiento de este volumen, y cuya tarea es evaluar las políticas públicas –e incluso el funcionamiento de mercados e instituciones privadas– bajo el prisma de su efecto sobre la competitividad de la economía australiana.

Si bien una agencia especializada en promover la productividad tiene méritos sobrados para justificar su adopción en Chile, ello no excluye la necesidad de crear un modelo e institucionalidad “neutros”, esto es, que permitan verificar la eficiencia y eficacia con que se consiguen los resultados que cada política se haya definido.⁸

⁸ Una evaluación integral de impactos puede y debe incorporar la medición de las externalidades relevantes no deseadas de las políticas públicas. Para ello, por cierto, es imprescindible contar con buena información de las líneas base y, en lo posible, con grupos de control.

En la experiencia comparada, de hecho, son mayoritarios los ejemplos de las agencias que miden el desempeño de las políticas a partir de la verificación de sus propios y diversos objetivos. Nuestra propuesta también tiene alcance global.

Experiencia internacional

Para una breve descripción de los organismos encargados de la evaluación de políticas, sus funciones y dependencia institucional, es útil revisar Ferreiro y Silva en el documento del Consorcio para la Reforma del Estado (2009). En esta sección se destacan algunos casos usualmente citados por la bibliografía especializada.

Productivity Commission, Australia (www.pc.gov.au)

Surgeen 1998 de la fusión de la Industry Commission, el Bureau of Industry Economics y la Economic Planning Advisory Commission, y es un cuerpo asesor dedicado a revisar políticas y proponer reformas, en general microeconómicas, dirigidas tanto al sector estatal como al privado.⁹ Sus funciones principales son:

- Desarrollar investigaciones sobre industria y productividad, tanto a solicitud de órganos del gobierno como de oficio
- Investigar y reportar reclamos respecto de la neutralidad en implementación de las políticas de competitividad del gobierno
- Aconsejar al gobierno en temas de su interés en industria y productividad
- Promover el entendimiento público en torno a la competitividad

Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, España (www.aeval.es)

La agencia española se propone mejorar los servicios públicos y el conocimiento de los efectos en la sociedad de las políticas, promoviendo una mayor racionalidad del gasto público, la eliminación de trabas burocráticas y la optimización en el uso de los recursos. Define las metodologías base y buenas prácticas en materia de evaluaciones.

Si bien cuenta con cierta autonomía y flexibilidad de gestión, está adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, lo que impide considerarla propiamente como una agencia autónoma. De hecho,

su máximo órgano de gobierno es el Consejo Rector, conformado por representantes de los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas, Presidencia, y Asuntos Exteriores y Cooperación, de las organizaciones sindicales y profesionales independientes. La agencia evalúa programas y políticas bajo solicitud del Consejo de Ministros.

National Audit Office, Reino Unido (www.nao.org.uk)

La National Audit Office (NAO) inglesa supervisa el gasto público otorgando información al Parlamento, del cual depende. La Cámara Baja nombra a su presidente y sus actividades son supervisadas por el Parliamentary Committee y la Public Accounts Commission. Sus prioridades son el control y reporte del gasto público, y el análisis de costoefectividad de las políticas. Desarrolla una evaluación financiera de los diversos proyectos y programas, y elabora recomendaciones públicas para su mejora. Aunque su foco está en el control del gasto público, la NAO ha cumplido funciones más amplias, incluyendo estudios acerca del sistema impositivo inglés, la funcionalidad de las regulaciones laborales y diversos análisis sobre impacto regulatorio. Su tarea se focaliza en tres áreas que influyen en la capacidad de las agencias gubernamentales de conseguir *value for money*: mejoramiento del manejo y reporte financiero, mejor uso de la información disponible y verificación de la costoefectividad de los servicios públicos.

De acuerdo con la propia NAO, la rentabilidad social de su desempeño, incluyendo ahorros y ganancias de eficiencia en los organismos públicos, se cifró en más de 890 millones de libras esterlinas para el ejercicio 2009-2010 y más de mil millones para el período 2010-2011.¹⁰

Productivity Commission, Nueva Zelanda (www.productivity.govt.nz)

Se creó en abril de 2011 para replicar la experiencia australiana. Ayuda al gobierno a mejorar las leyes, regulaciones, instituciones y decisiones de política con la finalidad de aumentar la productividad atendidas las particularidades nacionales, la diversidad de las comunidades y los intereses que integran la nación y sus desafíos particulares (pequeño país insular, lejano, con escaso mercado interno). Su lema es "Crecimiento de la productividad para maximizar el bienestar social".

Reporta a un conjunto de ministros y su agenda de estudios se construye por solicitudes del gobierno,

⁹ La comisión se rige, por ley, por los siguientes principios y reglas: análisis independiente; resultados y metodologías abiertos al público; preocupación por el bienestar de la comunidad como un todo; mejorar la productividad y el desempeño económico; reducir la regulación innecesaria; promover el desarrollo eficiente, sustentable y de competitividad internacional de Australia; facilitar la adaptación al cambio estructural; promover el empleo y desarrollo regional; tomar en cuenta los compromisos y tratados internacionales; autonomía y transparencia de los procesos; propiciar el desarrollo de una visión de comunidad australiana; trabajar de manera cooperativa con la comunidad; diversidad de puntos de vista en los análisis e integridad intelectual y compromiso.

¹⁰ Ver "What we do" en www.nao.org.uk.

su actividad principal, y por las investigaciones que su consejo directivo estime necesarias para contribuir al incremento sostenido de la productividad. Además la Comisión se impuso la tarea de promover en la sociedad la comprensión de los temas asociados a la productividad y su importancia para Nueva Zelanda.

US Government Accountability Office, Estados Unidos (www.gao.gov)

Creada en 1921 como reacción al desorden financiero que siguió a la Primera Guerra Mundial, depende del Congreso y es reconocidamente independiente. Su tarea principal es evaluar el modo en que se gasta el dinero público y realizar las demás investigaciones que contribuyan a incrementar su efectividad.

Específicamente, se encarga de auditar si los recursos se gastan de manera eficiente y eficaz, investiga actividades impropias e ilegales, reporta sobre el cumplimiento de objetivos de los programas y políticas de gobierno, y realiza análisis de políticas y sistemas de relevancia pública, incluyendo el funcionamiento de entes privados regulados.¹¹

De acuerdo con la misión institucional, la GAO “asesora al Congreso y a las jefaturas de las agencias públicas para que el funcionamiento del gobierno sea más eficiente, efectivo, ético, equitativo y responsable. Nuestro trabajo conduce a leyes y regulaciones que mejoran la operación gubernamental ahorrando al gobierno y a los contribuyentes billones de dólares”.¹² El contralor general, cabeza de la GAO, es elegido por el Presidente a propuesta del Congreso y ejerce por un término único de quince años.

La evidencia internacional permite inferir algunas conclusiones. En primer lugar, la práctica de evaluar el impacto de las políticas o la efectividad del gasto público se consolida como función preponderante del buen gobierno en la mayoría de los países que sirven de referentes en la materia. Si bien existen casos de organismos con foco sectorial (Australia y Nueva Zelanda en productividad), la mayoría atiende a la revisión de la eficiencia y eficacia gubernamental en sentido amplio. Se observan diferencias relevantes en cuanto al “gobierno corporativo” o dependencia institucional. La mayoría de los casos analizados muestra independencia y autonomía del Poder Ejecutivo, ya sea en formato de agencia independiente (Australia, Noruega, Suecia, Holanda) o como entidades dependientes del Congreso (Estados Unidos o Suiza).

También existen entidades de apoyo al gobierno y bajo su dependencia, como en España y Chile.

Propuesta 6 Una agencia de evaluación de políticas públicas para Chile

A la luz de todo lo anterior, creemos que los rasgos esenciales de la agencia deberían ser los que se mencionan a continuación.

Autonomía

El aspecto central a resolver en el caso chileno es la dependencia de la agencia. El modelo que de hecho ha operado en Chile radica las competencias de evaluación de impacto y efectividad del gasto en la Dipres. El argumento técnico que se esgrime para sostener la situación actual consiste en que solo una agencia inserta directamente en el proceso de elaboración presupuestaria puede garantizar que el resultado de las evaluaciones retroalimente efectivamente el ciclo de debate de las políticas. Este argumento descansa en una premisa discutible: el debate relevante acerca de la efectividad de las políticas ocurriría preferente y decisivamente al interior del Ministerio de Hacienda. Ello soslaya el rol del debate en el Parlamento y en la sociedad. Además, el control del proceso evaluador por parte del gobierno debilita su posibilidad de incidir más allá de sus partidarios, restringiendo la posibilidad de contar con evidencia objetiva de legitimidad transversal.

Para un país que tiene elecciones y cambios de gobierno cada cuatro años, la decisión de cambiar, continuar o eliminar una política pública puede quedar sometida más a los vaivenes de la polarización electoral que a la evidencia de su efectividad. Para mitigar los riesgos del cambio por el cambio, o para justificarlo cuando sea procedente, contribuye más la opinión de un ente autónomo con *auctoritas* que la opinión emitida por quienes, más allá de su esmero y rigor profesional, inevitablemente serán percibidos como parte de los bandos en disputa.

Finalmente, y más allá de la eventual objetividad e imparcialidad de los contenidos de los informes, es esencial

¹¹ A consecuencia de los escándalos financieros que dieron origen a la ley Sarbanes-Oxley, se consideró la posibilidad de incluir la rotación obligatoria de las empresas auditoras externas como medio de fortalecer su independencia y objetividad. El Congreso encargó un estudio a la GAO con el fin de procurarse una visión rigurosa e independiente. Dicho informe (GAO, 2003) recomendó no adoptar la propuesta.

¹² “About GAO”, en www.gao.gov.

garantizar la legitimidad y pertinencia de la “agenda evaluadora”. Y aquí, otra vez, la autonomía muestra evidentes ventajas. Una agencia gubernamental muy probablemente tendrá un sesgo de selección vinculada a los intereses del gobierno, excluyendo, por ejemplo, las revisiones cuyos hallazgos posibles puedan suponer costos políticos.

Por cierto, en la conformación de la agenda evaluadora debe tener un papel importante el gobierno. La colaboración entre agencia y gobierno es un valor que convendrá cultivar. Pero ello no debe impedir que el Congreso y el órgano directivo de la propia agencia determinen otras materias a tratar, contribuyendo así a la pertinencia, transversalidad, amplitud y legitimidad en el trabajo de una entidad que debe ser más del Estado que del gobierno.

Centralidad del gobierno corporativo

La autonomía y excelencia profesional de la agencia debe reflejarse a partir de sus órganos de gobierno. Se propone que una mayoría calificada del Senado apruebe a los integrantes del consejo directivo luego de una audiencia pública. Los seleccionados deberán contar con demostrada experiencia profesional o académica en temas vinculados a políticas públicas. La agencia contará, además, con un director ejecutivo, quien será su representante legal, seleccionado por su consejo directivo a través del sistema de la Alta Dirección Pública.¹³

Al consejo directivo le corresponderá, especialmente, la dirección superior de la institución, la definición de sus orientaciones estratégicas, la revisión previa de los informes de evaluación, la aprobación de las normas y metodologías de evaluación, y la selección de temas por revisar que complementen la “agenda evaluadora”, también conformada por el Congreso y el Ejecutivo.

Una segunda dimensión de la excelencia operativa es la calidad de los equipos que trabajen en la agencia. Chile cuenta con un creciente número de profesionales expertos en políticas públicas graduados en las mejores universidades del mundo. A la luz de las ganancias esperadas en ahorro y efectividad del gasto público, el país puede y debe invertir los recursos que le permitan reclutar y mantener los equipos de excelencia necesarios. Ello no solo ayudará al cumplimiento cabal de las tareas del organismo, sino que contribuirá explícitamente a la

necesaria legitimidad de una institución cuya relevancia depende más de su *auctoritas* que de la *potestas*.

Tema frecuente y no siempre bien resuelto en relación con la autonomía institucional es su dimensión presupuestaria. Salvo el Banco Central, todas las demás entidades autónomas, incluso las de rango constitucional, se financian con cargo a un presupuesto elaborado por el Ministerio de Hacienda y aprobado por un Parlamento con escasas atribuciones prácticas para incidir en él. La solución a este tema trasciende el perímetro de una futura Agencia de Calidad de Políticas Públicas. Con todo, y dada la presumible oposición y rivalidad entre esta Agencia y la Dipres, debe tenerse especial cuidado con que el presupuesto que se le asigne sea adecuado.

Funciones de la agencia

Una agencia de evaluación como la que delineamos aquí debiese cumplir, al menos, las siguientes funciones:

- Realizar las investigaciones y los estudios solicitados por el Ejecutivo, el Congreso y su propio órgano directivo.¹⁴
- Velar por la excelencia y homologación metodológica de los marcos lógicos y de los demás aspectos relevantes de la disciplina evaluativa.¹⁵
- Capacitar y asesorar a los organismos públicos que así lo soliciten en el diseño de programas, políticas y regulaciones, de modo de favorecer la medición posterior de su impacto.
- Mantener y difundir los trabajos realizados bajo estándares de máxima transparencia y datos abiertos.

A modo de conclusión, conviene destacar el valor que supone contar con políticas y programas de calidad, cuya estabilidad descansa en el consenso informado. Como señalaba el Consorcio, “favorecen tales consensos las evaluaciones –también más de “Estado” que de “gobierno”– que arrojen luces no controversiales, al menos en lo que a datos se refiere, acerca de los efectos de una determinada política o programa. Creemos que aumenta la posibilidad de dar continuidad a lo que funciona bien, corregir oportunamente lo que merece enmienda, reforzar lo promisorio pero insuficiente y eliminar lo que no aporte valor público, si Chile es capaz de dotarse

¹³ Para acentuar el rasgo autónomo de la Agencia, se ha optado por un sistema de designación del director similar al que hoy rige para la selección del director general del Consejo para la Transparencia, esto es, entregando al consejo directivo plural su selección a partir de una terna propuesta por el Sistema de la Alta Dirección Pública, lo que excluye la participación del gobierno en esta materia.

¹⁴ Las mediciones de costoefectividad de las políticas públicas pueden abarcar todo tipo de acción estatal, incluyendo políticas globales, programas específicos y desempeños integrales de instituciones. Comprenden también las mediciones de impacto regulatorio y, eventualmente, el desempeño por privados de funciones de interés público.

¹⁵ No todas las evaluaciones de políticas las realizará la agencia. Es posible, incluso, que la propia Dipres retenga una parte de sus tareas actuales para alimentar sus propias decisiones mediante la subcontratación a terceros de evaluaciones de políticas y programas. En tal caso, parece importante que la normalización metodológica definida por la agencia aplique también a estas evaluaciones. Asimismo, podría contar con un registro de entidades evaluadoras externas acreditadas para cumplir esas tareas.

Cuadro 2

Crecimiento de la contrata y congelación de la planta, 2002-2011

Personal civil del gobierno central según calidad jurídica										
Total*										
Calidad jurídica	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Planta	87.762	83.600	90.696	90.316	89.454	87.119	86.069	86.352	85.547	84.387
Contrata**	68.520	71.661	68.435	73.938	79.954	88.366	97.430	106.473	113.823	119.043
Código del Trabajo	978	964	976	1.042	1.079	1.077	1.416	1.587	1.502	2.157
Honorarios asimilados a grado	90	53	72	64	64	37	24	14	9	11
Jornales permanentes	2.096	1.935	1.838	1.793	1.466	1.530	2.113	2.160	2.212	1.848
Total sector público	159.446	158.213	162.017	167.153	172.017	178.129	187.052	196.586	203.093	207.446

Fuente: Dirección de Presupuestos, Estadísticas de recursos humanos del sector público 2002-2011.

Nota: * Hasta 2006 se presenta la distribución de la dotación efectiva al 31 de mayo de cada año.

A contar de 2007 se presenta la distribución de la dotación efectiva al 30 de junio.

No incluye senadores, diputados ni personal de las Fuerzas Armadas y de Orden.

Para el cálculo de la dotación efectiva según calidad jurídica se consideró el número de cargos desempeñados por el personal del área médica de los servicios de salud, afecto a las Leyes 15.076 y 19.664

** Se incluye personal de planta, titular de un cargo, que conserva la propiedad del mismo pero que a la fecha de corte de la información se desempeñaba en un cargo a contrata. A contar de esta publicación se excluye de la dotación de los servicios de salud los profesionales médicos becarios, debido a que las becas no constituyen cargo o empleo sino hasta la fecha de término de la misma, momento en el cual pasan a formar parte de la dotación a contrata.

de un sistema de evaluación de excelencia, objetivo, no partidista y con mirada que trascienda gobiernos".¹⁶

Régimen laboral de funcionarios públicos

Antecedentes del empleo público en Chile

La hegemonía de la contrata: flexibilidad con precariedad extrema

Un Estado moderno requiere personal calificado, motivado y expuesto a capacitación continua. El régimen laboral de los empleados públicos debe equilibrar, por un lado, la flexibilidad necesaria para ajustar la dotación y las calificaciones del personal a las necesidades del servicio público y, por otro, la protección frente a formas de clientelismo que arriesguen transformar la planilla del Estado en botín político.

Este equilibrio no es fácil de lograr y, de hecho, más que buscar una síntesis balanceada de ambos objetivos a través de un régimen laboral único, Chile ha optado por consolidar un modelo dual en el que la flexibilidad extrema inspira la modalidad de contrata y la estabilidad caracteriza la designación en planta.¹⁷

La inequívoca preferencia tácita del Estado de Chile en cuanto empleador ha sido reducir la planta y aumentar la contrata. En 1995, de un total de 130.000 funcionarios públicos, 91.965 (70%) pertenecían a la planta, 33.415 (27%) a la contrata y el restante 3% se regía por otras formas de contratación (honorarios, jornales y Código del Trabajo). En 2011 el panorama era completamente distinto: de un total de 207.000 funcionarios, solo 84.387 (40%) está en planta, 119.043 (58%) a contrata y el 2% en las demás categorías (Cuadro 2).

Puede explicarse, y es incluso meritorio desde la perspectiva de la gerencia pública, la preferencia por un sistema

¹⁶ Consorcio (2009), 728.

¹⁷ La modalidad de contrata consiste en contratos de duración anual, renovables. La no renovación no requiere expresión de causa, genera la desvinculación al mes siguiente y no da derecho a indemnización por años de servicio ni al cobro del seguro de desempleo. En el caso de planta, la designación corresponde a un nombramiento en propiedad, salvo que se produzca la remoción previo sumario administrativo o por haber sido calificada la persona dos años seguidos en lista 3 o un año en lista 4. Las desvinculaciones en el caso de planta son muy infrecuentes.

flexible de contratación. Menos explicable resulta que la flexibilidad de la contrata no se acompañe de, al menos, la misma protección y los derechos que el Código del Trabajo brinda a los trabajadores. La Constitución (art. 19, N° 6) prohíbe la huelga de los funcionarios públicos y la ley los excluye de la negociación colectiva.

Largas jornadas, alto ausentismo y aplanamiento salarial

Con más de dos mil horas de trabajo al año, los funcionarios públicos chilenos son los que tienen las jornadas más largas de todos los países de la OCDE, cuyo promedio asciende a 1.750 (OCDE, 2012b). Con todo, las largas jornadas –y escasas vacaciones– parecen compensarse parcialmente con un elevado ausentismo respecto de sus pares de la OCDE. Chile, con 15,9 días de licencia por año, muestra el segundo mayor ausentismo por enfermedad (superado marginalmente por Alemania); el promedio de los países de la OCDE es de 10,3 días.¹⁸ Las remuneraciones son más bajas (ajustadas por PPC) y más desiguales que el promedio de la OCDE, pese a que las brechas salariales en el sector público son sensiblemente menores que las observadas en el ámbito privado. Las rentas públicas tienden a ser menores que las del mercado en cargos profesionales y, especialmente, directivos. En cargos de menor calificación, son marginalmente superiores a los privados.

Una planilla pequeña en perspectiva comparada

El empleo público corresponde en Chile a cerca del 9% del total de la fuerza de trabajo, y es el país con menor incidencia del empleo público en el mercado laboral después de Japón entre los países de la OCDE, cuyo promedio asciende al 15%.

La evolución de las tendencias modernas en gestión de personas en el sector público

Los principios que rigen el diseño de los sistemas de contratación de personas en el Estado han evolucionado en el tiempo. El modelo del servicio civil –al que se asocia nuestra modalidad de planta–, inspirado en parte en los principios de racionalidad, jerarquía y legalidad propuestos por Max Weber, predominó en buena parte del siglo XX. Sus rasgos fundamentales siguen vigentes: objetividad, legalidad, estabilidad; protección contra el clientelismo y la politización, y desarrollo de un *ethos* racional del servicio público.

Con todo, el modelo weberiano fue exhibiendo con el tiempo crecientes debilidades. Su inflexibilidad para responder a desafíos emergentes, y la falta de incentivos y de una práctica

de medición de desempeño y mejora continua, forzaron la revisión del modelo y la introducción de herramientas de gestión de uso frecuente en el mundo privado. Así, al modelo del servicio civil le sucedió, a fines del siglo XX, el paradigma de la *gerencia pública*, que propugnaba más flexibilidad en la gestión, el uso de incentivos al desempeño y el uso extensivo de la planificación y evaluación en cada repartición. Este modelo supuso un cierto relajamiento del marco legal que “racionalmente” ordenaba la gestión pública en el esquema del servicio civil, y abrió paso a una mayor libertad de gestión de los gerentes públicos. Si bien la efectividad de la gestión pública ha solido beneficiarse de los espacios de mayor innovación, flexibilidad y uso de incentivos, en años recientes han surgido críticas asociadas al riesgo de que esa mayor discrecionalidad gerencial se traduzca en clientelismo, politización, captura o inconsistencias injustificadas entre las distintas formas de gestionar un servicio. Inevitablemente, la mayor flexibilidad gerencial que es inherente a este modelo lo hacía especialmente dependiente de la calidad y el desempeño –variables– del propio gestor.

La escuela del “gobierno responsable” ha intentado corregir esos riesgos. Su propósito es disminuir la volatilidad o dependencia de los liderazgos gerenciales, fortaleciendo el rol de la comunidad como principal a través de mecanismos que incrementan la sensibilidad de la función pública al entorno. Transparencia, rendición de cuentas públicas, consejos ciudadanos consultivos, sistemas de medición de desempeño que relevan la importancia de la calidad de la atención percibida por el público son expresión de este modelo. El ciudadano deja de ser un mero “consumidor” de servicios públicos y asume un rol de *stakeholder* al que se le rinde cuenta de manera sistemática.

Propuesta 7 Un nuevo trato laboral para los funcionarios públicos

Un régimen único de contratación que armonice flexibilidad y protección

La dualidad de regímenes no parece tener racionalidad. Trabajadores de planta o a contrata sirven indistintamente cargos similares. La preeminencia creciente de la contrata irrita a los gremios del sector público y, paradójicamente, ha hecho de la precariedad y la desprotección la regla general de contratación pública: sin indemnización por

¹⁸ Los incentivos en el sector público favorecen el uso de licencias. Por ley, no se aplica el deducible de los tres primeros días para las licencias de menos de diez días de duración, con lo que el ausentismo no supone merma en los ingresos del trabajador. Las cifras sugieren algún grado de abuso. En efecto, los casi 16 días de licencia de los funcionarios públicos se comparan con los 5,1 días del promedio de los afiliados a Isapres y los 8,7 días de los afiliados a Fonasa (Comisión Asesora Presidencial en Salud, 2010, p. 22).

despido, derecho al subsidio de desempleo, negociación colectiva y huelga, este régimen de contratación trata a sus trabajadores de un modo que sería inaceptable e ilegal si el empleador fuera privado. Un Estado moderno no puede prolongar un estado de cosas tan resistido por los empleados como injustificable desde una perspectiva conceptual. No hay capacitación, gestión del talento, carrera funcionaria ni desarrollo de una cultura de servicio público bajo la amenaza permanente de que, sin expresión de causa, simplemente no se renueve la contrata el 30 de noviembre de cada año.

Por ello, es preciso transitar desde la dualidad extrema planta-contrata hacia un régimen general de contratación administrativa con mayores derechos para los funcionarios. En concreto, se propone una forma de *contratación administrativa indefinida* con una protección en caso de despido similar a la que la ley ofrece al resto de los trabajadores bajo contrato indefinido (indemnización por años de servicio, con tope, y cobertura del subsidio de desempleo). En caso de avanzarse, como se sugiere en el capítulo 11, a la sustitución de las indemnizaciones por año de servicio por un sistema de cuentas individuales a todo evento complementado por un seguro de desempleo más robusto, la contratación administrativa debiese seguir esa tendencia.

Todo nuevo contrato o renovación de las contrata debiera transitar hacia la nueva modalidad. Y la nueva forma de contrato administrativo debiera estar disponible para el personal de planta que voluntariamente decida acogerse a él. Con esta medida se corrige una distorsión según la cual el Estado empleador somete a sus trabajadores a condiciones que no son aceptables para el Estado regulador de las relaciones laborales entre privados.

Negociación colectiva y huelga reglada para quienes integren ese régimen de contratación

La negociación tendrá dos niveles. El primero, de alcance general, es similar al que de facto hoy desarrollan los gremios públicos con el Ministerio de Hacienda y el Parlamento. Pero esa negociación debe tener parámetros objetivos definidos por ley que indexen los reajustes posibles a aumentos de productividad, inflación y/o evolución de los ingresos fiscales. Una segunda negociación, acotada al cumplimiento de metas de desempeño, debiese desarrollarse en cada organismo o Ministerio.

En caso de que la negociación no concluya en acuerdo, la huelga podrá declararse en aquellos servicios y cargos declarados por ley como no esenciales, debiendo aplicarse estrictamente los descuentos por días no trabajados. La ley podrá establecer aquellas situaciones en que por la naturaleza del servicio la huelga sea del todo improcedente, en cuyo caso procederá el arbitraje forzoso para resolver.

La regulación de la huelga supone reconocer e intentar encauzar una realidad de facto hoy en Chile. En Chile se negocia y se va a huelga al margen de la ley. Y si bien el predominio observado de los hechos sobre el derecho puede reducir la efectividad de toda propuesta de ley en la materia, siempre es más viable la aplicación de una legislación que reconoce la realidad de las cosas que aquella que la niega. Las normas percibidas como justas y razonables tienden a cumplirse más y, por lo mismo, se hace más legítimo imponer sanciones por su incumplimiento.

Programa de capacitación de funcionarios públicos: Academia del Servicio Civil

En toda organización la gestión del talento supone el desarrollo de capacitaciones y entrenamientos permanentes. Esta práctica, sin embargo, se ha desarrollado por debajo de lo deseable respecto de los funcionarios públicos chilenos. Se gasta y hace poco en la materia, con lo que se prescinde de un mecanismo esencial para aumentar la productividad, el desarrollo y la motivación de las personas. Un programa de capacitación extendido y permanente debiese ser parte del nuevo trato del Estado a sus funcionarios. El rol del servicio civil debe potenciarse en tal sentido para desarrollar una verdadera Academia del Servicio Civil que desarrolle o subcontrate cursos especializados, presenciales y *online*, sobre habilidades transversales y especializaciones técnicas o sectoriales.

Una nueva institucionalidad para la regulación

Son pocas las novedades que cabe señalar en torno a la conveniencia de modificar el gobierno corporativo de las agencias reguladoras en Chile. La regulación de los mercados es una tarea esencial y compleja y, si bien admite la incidencia de cada gobierno en algunos énfasis y orientaciones, requiere de continuidad en lo esencial y demanda importantes grados de autonomía respecto del gobierno.

La regulación de los mercados está, en Chile, esencialmente contenida en la ley. De hecho, algunos cuestionan que los reguladores tengan las competencias para emitir normas de carácter obligatorio que no sean la simple aplicación o derivación de una ley previa que lo autorice. La reserva legal de la regulación económica obliga a debatir en el Parlamento una gran cantidad de normativas, incluso aquella que por su naturaleza y detalle es más propia de la reglamentación administrativa. Por lo engorroso que resulta, ello termina por impedir la actualización oportuna de la regulación y no siempre priman los criterios técnicos en su contenido final.

El gobierno corporativo de los entes reguladores deja mucho que desear. Pese a que la designación de jefaturas por el Sistema de la Alta Dirección Pública se aplica a casi la totalidad de los jefes de servicios públicos, no se ha extendido a los superintendentes de bancos y de valores y seguros. Por otro lado, todos los super-

intendentes pueden ser removidos a voluntad por el gobierno, lo que los hace vulnerables a las presiones del Ejecutivo y les resta la autonomía que los estándares internacionales exigen.

Los riesgos de la conducción unipersonal son claros. Aumenta el riesgo de captura, la probabilidad de cambios bruscos en orientaciones y políticas y, en la medida en que el regulador se percibe como dependiente del gobierno, reduce las posibilidades de que el Parlamento le reconozca mayores potestades normativas para resolver con agilidad los dinámicos desafíos regulatorios.

A principios de 2011, una comisión asesora presidencial (Comisión Desormeaux) propuso cambios importantes al modelo de supervisión financiera y a la estructura de gobierno corporativo de los reguladores, propiciando la conducción colegiada y una mayor autonomía de las agencias de regulación en el sector financiero. Al cierre de este trabajo tales propuestas no habían sido acogidas aún por el gobierno.

Propuesta 8 Reforma a la estructura de gobierno de las agencias reguladoras

En suma, se propone insistir en la reforma de la estructura directiva de las agencias reguladoras en Chile, sin que ello suponga privar totalmente a los gobiernos de una influencia democrática legítima. Para ello se propone establecer una conducción colegiada, con designación, en la que intervenga una mayoría calificada del Senado, que permita la integración de visiones y experiencias profesionales distintas. En la medida en que la conformación sea plural, se reduce el riesgo de adopción de decisiones abusivas, extremas o políticamente inspiradas. Ello, a su vez, crea las condiciones para asignar a estas agencias mayores potestades normativas, de modo que puedan actuar con flexibilidad, detalle técnico y oportunidad, lo que no siempre es posible cumpliendo los ritmos y procesos de la tramitación legislativa. En rigor, los fundamentos para una dirección colegiada no

son de exclusiva aplicación para las agencias reguladoras. En efecto, y como en este mismo libro se sugiere respecto de la mejora del gobierno de Fonasa, la posibilidad de establecer una agenda de largo plazo y menos expuesta a las particularidades de las conducciones unipersonales dependientes del gobierno de turno se fortalecen si se cuenta con un consejo directivo plural. En ocasiones, y aunque suene paradójico, para fortalecer el Estado se requiere restar discrecionalidad al gobierno: es el caso de la conducción de agencias públicas esenciales para velar por el correcto funcionamiento de los mercados y de la fe pública –como las superintendencias– o de administradoras del seguro de salud que protegen al 80% de los chilenos, como Fonasa.

Hacia una gestión documental moderna en el Estado de Chile

Diagnóstico

Chile ha avanzado notablemente en el campo de la transparencia. La Ley 20.285 de 2008 ha contribuido a iniciar un cambio práctico y cultural que transforma la transparencia y el acceso a la información pública en un derecho ciudadano que potencia el control desde la sociedad, la participación política informada y la rendición de cuentas. La ley de transparencia, de modo silencioso quizá, se ha transformado en un motor virtuoso de la modernización del Estado, toda vez que la eficiencia de la gestión estatal se potencia notablemente cuando se desarrolla en un escenario de apertura y mayor escrutinio ciudadano.

Pese a los avances, la ley de transparencia ha evidenciado fallas en su aplicación que amenazan su potencial benéfico. Especial mención merece el desorden observado en la conservación de los archivos y documentos estatales, lo que perjudica la disponibilidad práctica de la información estatal. Con preocupante frecuencia, los órganos de la administración responden a los requerimientos de información alegando la inexistencia de lo pedido. En ocasiones la información pedida existe, pero no es habida entre el caos de los archivos públicos. En otras ocasiones la información no existe, pero no ha quedado registro fiel de su destrucción. Finalmente, el desorden predominante da pie para que se alegue la inexistencia de la información cuando no se quiere entregar documentación pública cuya revelación

resulta incómoda para la administración: la inexistencia, alegación plausible en un contexto de desorden documental, se transforma en una excusa mañosa para burlar la ley.

La mala gestión documental no es solo obstáculo para la transparencia; también afecta la propia gestión del Estado y la gestión del conocimiento acumulado. No son poco frecuentes los casos en que se duplican estudios o esfuerzos solo porque se desconoce que ya otra repartición había hecho el mismo trabajo. Así, a la propia gestión pública le afecta el difícil acceso a la información histórica generada o financiada por el Estado.

Por último, en Chile los archivos de los Presidentes de la República han pasado a ser, en los hechos, patrimonio personal de quienes ejercieron esa magistratura o de las fundaciones que crean, cuando en rigor esos archivos debieran considerarse propiedad estatal y de acceso público. El déficit normativo en este aspecto da pie a una suerte de privatización de una parte de la documentación estatal más relevante, y no cabe extrañarse, entonces, ante la frecuente queja de las nuevas administraciones por la escasa documentación que heredan.

En suma, la mala gestión de archivos y documentos en el Estado se ha transformado en el principal obstáculo práctico para el pleno acceso a la información pública. Ello no debiese extrañar si, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países que regulan la materia con criterios modernos, en Chile solo se regula la obligación de remitir ciertos documentos al Archivo Nacional mediante el DFL 5.200 del año 1929. Solo un dictamen de la Contraloría General de la República, del año 1981, dictado a propósito de la necesidad de reglar el modo como se destruyen los documentos oficiales, ha contribuido a reglamentar algo más esta materia. Nada existe a nivel legal acerca de la conservación de los documentos electrónicos.

En suma, el pleno ejercicio de la transparencia y el acceso a la información, por un lado, y la necesidad de gestionar el conocimiento público en la administración del Estado, por otro, exigen para Chile una regulación moderna de sus archivos y de la gestión documental, tanto en sus versiones físicas como electrónicas.

Propuesta 9 Regular la gestión documental del Estado, velando por su accesibilidad y preservación

La nueva regulación debe normar el ciclo vital completo de un documento para permitir su trazabilidad y acceso. Se trata de definir cuándo un documento oficial debe ser creado como tal y, en tal caso, cómo debe preservarse, indexarse y, bajo ciertas condiciones y resguardos, destruirse al cabo de un plazo por definir. Esencialmente, corresponde velar por la accesibilidad de la información, para lo cual deberá ser un objetivo de la nueva regulación explicitar a la ciudadanía el universo de la información generada y preservada por el Estado, permitiendo su accesibilidad mediante índices y buscadores.

La regulación debiese incluir también definiciones de lenguajes o metadatos que faciliten la búsqueda de la información por Internet –es más, que la tornen preferente–, y exigir que aquellos documentos contemplados en una política de datos abiertos sean efectivamente puestos a disposición del público en la web. El aprovechamiento de la información generada con recursos públicos que redundará de este acceso crea valor público.

Chile ha desatendido esta materia históricamente. Las debilidades en la aplicación de la ley de transparencia a consecuencia de la supuesta inexistencia de la información pedida han puesto en evidencia la falla que existe. En tiempos en que solemos hablar de la sociedad de la información y de la potencia de los buscadores en la web, no es razonable que un Estado moderno gestione su información histórica bajo criterios obsoletos.

Para alcanzar un nivel de vida acorde con un país desarrollado y disponer de los recursos para ser un país más equitativo, Chile debe crecer más, sostenida y sustentablemente. Entre muchos elementos, debemos impulsar el ahorro, la inversión, la productividad y el emprendimiento, asegurar la energía necesaria sin descuidar nuestro entorno, mejorar la estructura tributaria, velar por el funcionamiento eficiente de los mercados y cautelar los derechos de los consumidores. Las 39 propuestas en los seis capítulos de esta sección aportan a encaminar a Chile en esa senda.

Capítulo 4
Superando la trampa
del ingreso medio:
cómo crecer más

Capítulo 5
Un nuevo trato
para la energía

Capítulo 6
Más competencia y
protección efectiva de
los consumidores

Capítulo 7
Una reforma
tributaria para la
eficiencia y
la equidad

Capítulo 8
Compromiso ciudadano
con un entorno
sustentable y limpio

Capítulo 9
En busca de la
eficiencia y la
efectividad en
el transporte

Desarrollo económico, mercados y medio ambiente

Capítulo 4

Superando la trampa del ingreso medio: cómo crecer más

Juan Andrés Fontaine / Jorge Quiroz / Klaus Schmidt-Hebbel

Síntesis

El crecimiento económico es una condición necesaria para el desarrollo socioeconómico de Chile y para el bienestar de la población. Es este carácter de medio fundamental (aunque no de fin), de condición necesaria (aunque no suficiente), lo que hace que las reformas para acelerar el crecimiento económico sean un componente central de una estrategia de desarrollo integral para nuestro país. Chile ha crecido más que el promedio mundial durante los últimos veinticinco años, pero durante la segunda mitad de este período el aporte principal al crecimiento ha venido de la acumulación de trabajo y capital, no de las mejoras en productividad. De hecho, el nivel de la productividad media de la producción de Chile está estancado desde 1997, con lo cual se ubica entre los países con el peor desempeño en productividad del mundo.

Además de los fundamentales retos que enfrenta para volver a incrementar significativamente su productividad, Chile debe aumentar la acumulación de factores, vale decir, sus tasas de inversión en capital físico y capital humano.

Este capítulo presenta un conjunto de propuestas complementarias, cuyo objetivo es incrementar la tasa de crecimiento económico de tendencia en al menos un punto porcentual en las dos siguientes décadas, desde el 4,5% de crecimiento tendencial del PIB estimado para Chile en los últimos años. Respecto de la acumulación de factores, partimos con políticas de apoyo a aumentos en el ahorro nacional y la inversión en capital físico. En cuanto a la acumulación de trabajo, el foco está en

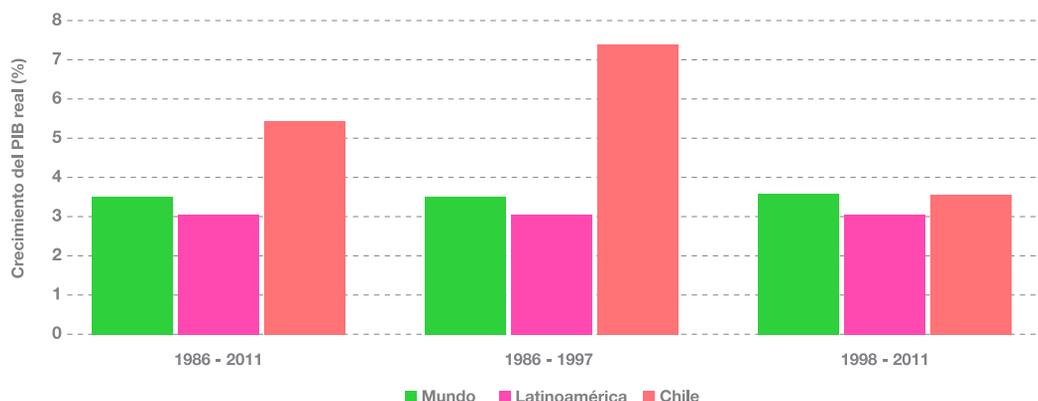
las políticas de inmigración, que se complementan con las propuestas sobre empleo y capital humano de otros capítulos de este libro. Para fomentar el crecimiento de la productividad, se presentan propuestas para mejorar las condiciones de las actividades productivas en las áreas de emprendimiento, competencia de mercados, innovación y desarrollo de sectores de recursos naturales renovables.

Introducción

El crecimiento económico es una condición necesaria para el desarrollo socioeconómico de los países y para el bienestar humano. Aunque ciertamente no se trata de un fin en sí mismo, el crecimiento es la única forma de lograr las condiciones materiales para asegurar una mayor igualdad de oportunidades y alcanzar mayores niveles de bienestar. Lo anterior no implica, sin embargo, que crecer sea condición suficiente para alcanzar el desarrollo. En palabras de Sen (2011), “el alcance e impacto del crecimiento depende en gran parte de qué es lo que hacemos con el mayor ingreso”. Es este carácter de medio fundamental (aunque no de fin), de condición necesaria (aunque no suficiente), lo que justifica que las reformas para acelerar el crecimiento económico de Chile sean un tema central para nosotros.

Chile es uno de los países con más alto crecimiento económico en las últimas dos décadas y media. Mientras el promedio mundial de las tasas anuales de crecimiento en el período 1986-2011 fue de 3,6%, el país creció en

Gráfico 1
Crecimiento en Chile, América Latina y el mundo, 1986-2011



Fuente: Banco Central de Chile.

promedio al 5,5%. Esto explica en gran medida por qué Chile fue capaz de avanzar en forma importante en la disminución de la pobreza, por qué han aumentado significativamente los ingresos de todos los quintiles, o por qué se ha expandido en forma exponencial la cobertura de la educación, la salud o el sistema previsional. Tal como lo muestran las cifras de la introducción de este libro, bajo cualquier métrica Chile es hoy un mucho mejor país para vivir que hace tres décadas.

El crecimiento promedio de estos últimos veinticinco años esconde, sin embargo, dos realidades completamente distintas: mientras la tasa promedio de crecimiento anual del período 1986-1997 fue de 7,6%, en el período 1998-2011 llegó a 3,7%, no muy lejos del promedio mundial o latinoamericano (**Gráfico 1**).

Estas realidades disímiles nos llevan a preguntarnos qué determina el crecimiento de los países. A nivel muy general, existen dos formas en que las economías crecen. La primera es la acumulación de factores productivos (capital físico y trabajo) o “transpiración”. La segunda consiste en aumentos de productividad (producir más con la misma cantidad de factores), fenómeno que denominaremos “inspiración”. A la descomposición del crecimiento de los países entre lo que se atribuye a transpiración e inspiración se le conoce como contabilidad del crecimiento, ejercicio que es útil para entender qué está detrás de los aumentos de ingreso de los países.

Según Villena y Magendzo (2012), el crecimiento promedio de la productividad total de factores (PTF) en el período 1992-2011, es decir, la parte del crecimiento que no es atribuible a aumentos en la cantidad de capital físico (en stock o en nivel de uso) ni a aumentos en la cantidad y calidad de trabajo (horas trabajadas y salarios), fue de 0,9% anual. Esta medida es un *proxy* de cuánta inspiración hubo en el crecimiento de dicho período,¹ y, nuevamente, esconde dos realidades bastante disímiles. La PTF creció en promedio al 2,8% anual entre 1992 y 1997, mientras que en el período 1998-2011 ¡lo hizo al 0,0%! En otras palabras, entre la crisis asiática y el año 2012 no es posible explicar ni siquiera una décima de punto porcentual de crecimiento de la economía por aumentos de productividad (**Cuadro 1**).

Desde la perspectiva internacional, la productividad agregada residual de Chile (después de corregir por aumentos de calidad del trabajo y del aporte de nuevas tecnologías de información y comunicación) retrocedió a una tasa promedio anual de 2% entre 1998 y 2009, lo que contrasta con el crecimiento promedio positivo de la PTF mundial (0,9%) y el de las economías emergentes (1,1%). Este dramático resultado sitúa a Chile entre el 2% de los países con peor desempeño en su PTF agregada en el mundo (**Cuadro 2**).

Tales cifras siembran la duda sobre las pretensiones de Chile de transformarse en un país desarrollado en la actual década, en el sentido (obviamente limitado) de que parece imposible alcanzar un nivel de PIB promedio

¹ Este ejercicio de contabilidad del crecimiento considera que los aumentos en la calidad del trabajo (medidos por la vía del salario) no forman parte de la PTF, sino que se contabilizan en la acumulación del factor trabajo corregido. Otros estudios consideran estos aumentos en la calidad del trabajo como parte de la PTF. En ese sentido, podríamos decir que la estimación de Villena y Magendzo (2012) es una medida “neta de capital humano”.

Cuadro 1

Crecimiento de la productividad en Chile, 1992-2011

Período	Crecimiento de la PTF en Chile
1992-2011	0,9%
1992-1997	2,8%
1998-2011	0,0%

Fuente: Villena y Magendzo (2012).

Nota: PTF = Productividad total de factores.

Cuadro 2

Crecimiento de la productividad total de factores, 1993-2009

Período	Chile	Mundo	Economías avanzadas	Economías emergente y en desarrollo	Percentil de Chile en la muestra mundial (120 países)
1993-2009	-0,8%	0,9%	0,6%	1,0%	9
1993-1997	2,2%	0,9%	1,2%	0,7%	67
1998-2009	-2,0%	0,9%	0,4%	1,1%	2

Fuente: The Conference Board, Total Economy Database 2012.

Nota: La metodología de cálculo de la productividad total de factores reportada aquí (que se aplica homogéneamente a todos los países del mundo, incluido Chile) es diferente a la aplicada en el Cuadro 1. En particular, se incluye la contribución de la inversión en tecnologías de la información y la comunicación, con lo cual las estimaciones residuales de la PTF son más pequeñas que las reportadas en el Cuadro 1.

por habitante para situar al país en el reducido grupo de naciones de alto ingreso. Este tema es de enorme importancia. De hecho, en la experiencia internacional del desarrollo se reconoce que existe una primera etapa relativamente “fácil” de crecimiento, que permite a los países pasar desde el grupo de ingresos bajos al de ingresos medios como resultado de políticas adecuadas y relativamente conocidas. Sin embargo, también se reconoce que la etapa siguiente, que implica pasar de ingresos medios a altos (a “alcanzar el desarrollo”), ha probado ser mucho más elusiva, y que es más probable quedarse atascado en la “trampa de los ingresos medios”. Parece difícil que Chile logre superar esta valla sin que medie un incremento en la productividad total de factores, entre otras condiciones que debe cumplir.

Ilustremos más detenidamente este último punto a través de un ejercicio simple. Calcularemos el tiempo que tomaría si Chile tuviese como objetivo llegar a un producto por habitante equivalente a 0,7 veces el de Estados Unidos.² Proyectando un crecimiento del PIB por habitante de Estados Unidos de 2% anual (en torno a su promedio histórico), si el PIB por habitante de Chile creciera en el futuro a una tasa promedio de 4,3% anual (equivalente a un 5% del crecimiento del PIB agregado), tomaría un cuarto de siglo llegar a un 70% del producto per cápita de Estados Unidos (Cuadro 3). La gran sensibilidad de este resultado a distintas tasas de crecimiento de Chile ilustra la alta prioridad que debe tener el objetivo de acelerar el crecimiento para alcanzar el desarrollo económico.

² Hoy, países como Corea del Sur o Francia tienen niveles cercanos a ese PIB per cápita.

Cuadro 3 Ejercicio de convergencia para Chile

Tasa de crecimiento anual promedio del PIB por habitante	Año en que se alcanza la meta
5,3%	2030
4,3%	2036
3,3%	2050

Fuente: Fuentes (2012).

Nota: La meta se define como un nivel de PIB per cápita equivalente a 0,7 veces el de Estados Unidos.

El consenso académico internacional es que no es posible sostener tasas elevadas y sostenidas de crecimiento sin aumentar sistemáticamente la productividad. Y esto pasa fundamentalmente por aumentar el capital humano de los trabajadores con una mejor educación y más capacitación; y por incrementar sostenidamente las capacidades de innovación, emprendimiento, adopción de nuevas tecnologías, reasignaciones de recursos y otras fuentes de ganancias en productividad. Es en estos dos frentes en los que Chile enfrenta enormes desafíos.

Reconociendo la importancia central del crecimiento sostenido por productividad o inspiración, aún hay espacio para seguir creciendo por transpiración. Una forma de hacerlo es incrementando la fuerza de trabajo, especialmente la de mujeres. Otra es elevando nuestras tasas de ahorro nacional e inversión, más allá de sus niveles moderadamente altos. Por lo tanto, sin una reversión radical en el desempeño de la productividad, sin mejoras importantes en la cantidad y la calidad del trabajo, y sin incrementar el ahorro y la inversión en capital físico, el cierre de brechas de ingreso con los países desarrollados será una meta a la que no llegaremos en muchas décadas. Transpiración e inspiración se refuerzan mutuamente, como lo sugieren las experiencias de países (especialmente asiáticos) que crecen sostenidamente a tasas altas.

Con este objetivo, en lo que sigue se plantea una serie de propuestas para que nuestro país sostenga la capacidad de crecer en forma acelerada. Otras condiciones fundamentales para la acumulación de factores y de los aumentos en productividad —educación, empleo, calidad del sistema político, el desafío energético o el aseguramiento de la competencia en los mercados— se abordan en diversos capítulos de este libro.

Partimos de la premisa de que existe un conjunto de herramientas de política que pueden y deben ser ac-

tionadas para acelerar el crecimiento potencial de la economía chilena, pese a las obvias complejidades e incertidumbres que ese desafío acarrea. Ello se funda en una evaluación positiva de lo que ha sido la construcción de las bases para un crecimiento alto y sostenido durante las últimas tres o cuatro décadas. Pero también se descarta la visión de que todo lo fundamental para crecer está ya hecho y que en adelante el dinamismo de la economía chilena ha de depender de las decisiones espontáneas de los agentes económicos privados.

Sostenemos que Chile, por su solidez macroeconómica, la calidad de sus instituciones, la eficiencia y apertura de sus mercados, la riqueza natural de su territorio, la capacidad de sus recursos humanos y las favorables condiciones internacionales que le significan el despegue de China y otras economías emergentes del Asia, puede aspirar a acelerar sustancialmente su crecimiento potencial. En efecto, mientras en la última década el crecimiento potencial del PIB se ha estimado en torno a 4,5% promedio anual (DIPRES), consideramos que —con las políticas apropiadas— se puede elevar en un punto porcentual, al 5,5% anual, para las dos siguientes décadas. Descartando desviaciones cíclicas y proyectando para el futuro la tasa de crecimiento de la población chilena estimada preliminarmente por el INE para el período 2002-2012 en 1,0%, ello implicaría un crecimiento del PIB per cápita de 4,5%. En términos del ejercicio planteado arriba, supone alcanzar en 2035 un nivel equivalente al 70% del PIB per cápita de Estados Unidos.

La experiencia de las naciones que han logrado un exitoso despegue desde el subdesarrollo indica que es necesario que el crecimiento económico sea una prioridad fundamental en el quehacer del gobierno. Desde luego, esto no implica que crecer sea la única meta. Tampoco significa desconocer que en algunos casos se requiere resolver disyuntivas entre favorecer

el crecimiento u otros objetivos, es decir, enfrentar *trade-offs* entre crecimiento y otros objetivos intermedios para alcanzar un desarrollo integral. Pero el hecho de que una economía próspera sea tanto un objetivo en sí mismo como una condición necesaria –aunque no suficiente– para el cumplimiento de la mayoría de los otros objetivos imaginables (reducción de la pobreza y la desigualdad de oportunidades, estabilidad, seguridad interior y exterior, medio ambiente, cultura, familia, etc.) sitúa al objetivo del crecimiento en una jerarquía superior. En otras palabras, cualquier desviación en pos de otro objetivo ha de ser justificada muy cuidadosamente.

El compromiso con el crecimiento, que se verifica día a día en la acción política del gobierno, exige que sus decisiones favorezcan la libertad de iniciativa y la creatividad de las personas, con amplio acceso a las oportunidades y libre competencia. Que tomen en cuenta el rol de los incentivos que gobiernan la conducta de las personas, incluyendo la propiedad sobre los frutos de las mejoras de productividad. Que promuevan la austeridad en los gastos públicos y privados, y la eficiencia en la asignación de recursos.

El objeto del crecimiento conlleva también un compromiso con la estabilidad, lo que implica mantener y fortalecer un marco macroeconómico y financiero estable, que promueva el uso de la capacidad productiva disponible, mantenga una inflación baja y cautele el buen funcionamiento del sistema de pagos. La certidumbre sobre la operación del marco jurídico y la confianza en el accionar del sistema político son también ingredientes esenciales de un ambiente estable y propicio al crecimiento. Mayor estabilidad institucional, política, macroeconómica y financiera contribuyen a mayor transpiración e inspiración, y, por lo tanto, a mayor crecimiento.

Desde la perspectiva del nexo entre estabilidad y crecimiento, también cabe destacar que las políticas para disminuir la pobreza y propender a una menor desigualdad –que constituyen otros objetivos fundamentales del gobierno, y que se abordan en otros capítulos de este libro– pueden contribuir al crecimiento económico a través de la reducción de la incertidumbre política y la construcción de capital social.

Finalizamos esta introducción preguntándonos si las políticas industriales –fomento de determinadas actividades o sectores productivos con incentivos selectivos– debieran ser parte de nuestras propuestas. La política industrial tradicional está basada en la teoría de la “industria naciente” que, requiriendo apoyos estatales transitorios es capaz de pararse en sus propios pies, sin apoyo del Estado, una vez que alcanza la madurez. Se caracteriza por una combinación de políticas de sustitución de importaciones y políticas de incentivos (de precios o cantidades, incentivos tributarios, subsidios

a los precios de sus factores productivos, inversiones públicas complementarias y facilidades regulatorias) a sectores o empresas identificados a priori como de gran potencial de crecimiento y externalidades para otros sectores. Desde los años treinta y hasta el presente, en algunos países de América Latina la historia de la política industrial ha sido larga y, en general, poco exitosa. Contrasta con ello la aparentemente más exitosa historia en Asia (Corea del Sur, Singapur o China), donde la protección inicial estuvo orientada a transformar empresas e industrias en líderes exportadores mundiales.

Más recientemente, el enfoque del desarrollo basado en políticas industriales ha recobrado fuerza con teorías que desafían las nociones de especialización y ventaja comparativa, los puntales de la teoría estándar del comercio internacional. Esta “nueva” política industrial enfatiza que el mix productivo y de exportación de los países importa y que, en particular, una mayor sofisticación o complejidad de estos está asociada a mayores tasas de crecimiento (ver, por ejemplo, Hausmann, Hwang y Rodrik, 2007; Hidalgo y Hausmann, 2009; o Hidalgo y otros, 2011).

Siguiendo la lógica anterior, se justificaría el rol estratégico y coordinador del Estado a través de una política industrial que ayude a lograr esta mayor diversificación y sofisticación. El argumento se basa en la existencia de tres fallas de mercado: externalidades tecnológicas, externalidades de información y externalidades de coordinación.

Entre los instrumentos de política propuestos para superar estas fallas se encuentra una estrategia de incentivos y castigos (*carrot and stick strategy*), en la que se subsidia o protege las inversiones en nuevas industrias no tradicionales, pero se vigilan fuertemente los resultados para evitar un comportamiento oportunista. También se han propuesto subsidios prometidos *ex ante*, que toman la forma de garantías para los inversionistas. De acuerdo con Rodrik (2004), la bondad de este instrumento estaría en que la garantía llevaría a los inversionistas a tomar la decisión de invertir y, como se logra la coordinación, el subsidio no necesita pagarse *ex post*.

Los defensores de las políticas industriales suelen fundamentar su relevancia práctica en estudios de casos exitosos de países e industrias particulares. Por otro lado, estudios empíricos disponibles que analizan la variación entre industrias en países como Turquía, Corea del Sur y Japón, muestran en general efectos negativos o no significativos de las políticas industriales (Rodrik, 2008). Asimismo, evidencia de los efectos indirectos de estas políticas en otros sectores también aparecen como negativos (ver, por ejemplo, Blonigen, 2013). A pesar de esto, debe destacarse que Rodrik (2008), gran promotor de la nueva política industrial, tiene una visión muy crítica de los estudios empíricos disponibles

puesto que, argumenta, no responden adecuadamente a la pregunta sobre la efectividad de estas políticas por problemas de identificación causal que, en su interpretación, difícilmente pueden resolverse. Por otra parte, una excepción a la evidencia negativa de la efectividad de las políticas industriales lo constituye el reciente estudio de Criscuolo y otros (2012), quienes, usando una metodología convincente, encuentran efectos positivos sobre el empleo y la inversión de una política de apoyo a la industria manufacturera en el Reino Unido, pero no sobre la productividad agregada.

Por lo tanto, aunque existen dudas metodológicas respecto de la significancia de los efectos negativos de las políticas industriales sobre el crecimiento del PIB y de la productividad, ciertamente no existe evidencia sistemática sobre los efectos positivos de las políticas industriales sobre las variables anteriores. Basados en esta evidencia internacional, decidimos no incluir la adopción de políticas industriales entre las propuestas de este capítulo.

Propuestas

A la luz de la experiencia chilena de crecimiento económico y de los principios estratégicos expuestos, detallamos aquí un conjunto de propuestas complementarias para incrementar el crecimiento económico de Chile en las dos siguientes décadas. En coherencia con una visión del proceso de crecimiento a partir de una función de producción, nos focalizamos en políticas de fomento de acumulación de factores productivos (transpiración) y de fomento del crecimiento de la productividad (inspiración). Respecto de la acumulación de factores, partimos con políticas de apoyo a aumentos en el ahorro nacional y la inversión en capital físico. Respecto de la acumulación de trabajo, nos enfocamos en este capítulo solamente en políticas de inmigración, considerando que el empleo y la acumulación de capital humano es el foco de los capítulos centrados en mercados del trabajo, ingresos del trabajo, capacitación laboral y educación. Chile enfrenta un reto importantísimo: revertir el estancamiento de la productividad total de factores observado en los últimos quince años (**Cuadro 1**). Con este norte, se presentan propuestas para mejorar las condiciones de las actividades productivas en las áreas de emprendimiento, competencia de mercados, innovación y desarrollo de sectores de recursos naturales renovables.

Este capítulo no presenta una cuantificación de los efectos esperados de las propuestas, por la dificultad analítica de realizar dicha cuantificación con algún grado

de certidumbre. Sin embargo, planteamos nuestras propuestas con el objetivo de incrementar la tasa de crecimiento económico de tendencia del país en al menos un punto porcentual anual en las dos siguientes décadas, a partir del 4,5% de crecimiento tendencial del PIB estimado para Chile en los últimos años.

Políticas de ahorro

El desafío

El financiamiento del gran esfuerzo de inversión necesario para acelerar el crecimiento proviene del ahorro nacional y del ahorro externo. Este último incluye tanto el endeudamiento neto externo como la inversión extranjera neta. La evidencia indica que el ahorro interno es normalmente la fuente principal. El **Cuadro 4** ilustra el desafío de ahorro interno y externo que tenemos por delante, a la luz de la evolución de tales variables en años recientes. Últimamente, la tasa de ahorro nacional se ha beneficiado de los ingresos extraordinarios del cobre, los que en gran medida han permitido aumentar tanto el ahorro público –mérito de la regla fiscal vigente– como el ahorro privado –a través de la retención de utilidades– de las empresas mineras. Pero, como se muestra en las líneas correspondientes del cuadro, al corregir tales ingresos por los precios estimados de tendencia del cobre –según la estimación efectuada para la aplicación de la regla fiscal en cada año– se observa que el esfuerzo de ahorro nacional es insuficiente.

Las últimas dos columnas presentan valores referenciales de órdenes de magnitud del esfuerzo de ahorro que cabe anticipar de los diferentes agentes para satisfacer el necesario incremento en la inversión. Es necesario incrementar el ahorro bruto total en 3 puntos porcentuales del PIB respecto de lo observado en 2012, para financiar un aumento de la tasa de inversión bruta en un monto idéntico. Como el ahorro externo a precio normal del cobre o “estructural” ya en 2012 se situó en torno al 4% del PIB, es prudente mantenerlo en esos niveles a mediano plazo para evitar un endeudamiento externo excesivo.³ Por lo tanto, el esfuerzo habrá de provenir del ahorro interno.

El ahorro fiscal actualmente es compatible con un déficit estructural del 1% del PIB. Cabe plantear como objetivo retornar a una posición de equilibrio estructural, lo cual incrementaría en un punto porcentual del PIB el esfuerzo de ahorro público, suponiendo que la tasa de inversión pública se mantiene en su nivel actual (nótese que la inversión en concesiones se registra como privada).

³ Un endeudamiento externo excesivo o insostenible es aquel que implica un aumento sistemático en la razón entre deuda externa y PIB. La experiencia internacional y chilena sugiere que los flujos de endeudamiento externo deben ser inferiores a los que implican una creciente razón de deuda a PIB, con el fin de mantener un bajo costo del endeudamiento y un fluido acceso al mercado mundial de capitales.

Cuadro 4

Ahorro e inversión efectivos y corregidos por precio de tendencia del cobre, 2003-2020

				(A)	(B)	(B) - (A)			
I. Inversión y ahorro: Valores efectivos				Promedio 2003-2007	Promedio 2008-2010	2011	2012*	Requerido 2013-2020	Diferencia
(1)=(2)+(3)	Inversión bruta		21,1	23,2	24,6	26,4		29,5	3,1
(2)	Variación de inventarios		0,8	0,6	1,5	2,4		1,5	-0,9
(3)	Formación bruta de capital fijo		20,3	22,6	23,2	24		28	4
(4)=(5)+(6)	Ahorro nacional		23,2	23,3	23,4	23,1		25,5	2,4
(5)	Ahorro público		7,6	4,3	5,4	3,4		3,6	0,2
(6)=(7)+(8)	Ahorro privado***		15,6	19	17,9	19,6		21,9	2,3
(7)	Hogares		-	6,3	6	6,5		7,3	0,8
(8)	Empresas		-	12,7	12	13,1		14,6	1,5
(9)=(1)-(3)	Ahorro externo		-2,2	-0,1	1,3	3,4		4	0,6
Memo:	Precio del cobre (UScts/libra)		201	297	400	356		306	-50

				(A)	(B)	(B) - (A)			
I. Inversión y ahorro: corregidos por precio de tendencia del cobre				Promedio 2003-2007	Promedio 2008-2010	2011	2012*	Requerido 2013-2020	Diferencia
(1)=(2)+(3)	Inversión bruta		21,1	23,2	24,6	26,4		29,5	3,1
(2)	Variación de inventarios		0,8	0,6	1,5	2,4		1,5	-0,9
(3)	Formación bruta de capital fijo		20,3	22,6	23,2	24		28	4
(4)=(5)+(6)	Ahorro nacional		19,3	20,9	21	22,3		25,5	3,2
(5)	Ahorro público		3,7	1,9	3	2,6		3,6	1
(6)=(7)+(8)	Ahorro privado***		15,6	19	17,9	19,6		21,9	2,3
(7)	Hogares		-	6,3	6	6,5		7,3	0,8
(8)	Empresas		-	12,7	12	13,1		14,6	1,5
(9)=(1)-(3)	Ahorro externo		1,8	2,3	3,7	4,2		4	-0,2
Memo:	Precio del cobre (UScts/libra)		97	183	259	302		306	4
	Efecto cíclico de los ingresos asociados al cobre**		4	2,4	2,4	0,8		0	-0,8

Fuente: Elaboración propia.

Nota: * Estimado.

** Se corrige el ahorro público (6), el ahorro nacional (4) y el ahorro externo (9) por los ingresos generados por la diferencia del precio del cobre respecto de su precio de tendencia estimado por el Comité del Precio del Cobre (DIPRES).

*** Composición del ahorro nacional entre hogares y empresas para columna (B), determinado por el promedio 2008-2010. Cifras en porcentaje del PIB a precios corrientes.

Más abajo se discuten estas y otras consideraciones de política fiscal proahorro.

Los restantes 2,3 puntos porcentuales del PIB de ahorro adicional deberán provenir del ahorro privado, pero ello solo será posible si el crecimiento del consumo privado crece significativamente por debajo del aumento del PIB. Al respecto, cabe destacar que en los últimos diez años (2003-2012), mientras el PIB creció a un ritmo promedio de 4,4% por año, el consumo total lo hizo a un 5,8%. Por lo tanto, se requiere un importante cambio en los patrones de ahorro del sector privado (hogares y empresas) y del sector público.

El Cuadro 4 presenta un posible desglose del esfuerzo de ahorro interno entre hogares y empresas, basado en su contribución relativa en los últimos diez años. Este desglose es particularmente sensible a factores

como expectativas de riqueza, términos de intercambio, condiciones de endeudamiento y estructura tributaria.

La evidencia internacional (por ejemplo, Schmidt-Hebbel, 2010) sugiere que, aunque no existe una política dominante de gran eficacia, las siguientes son efectivas para incrementar el ahorro:

- **Ahorro público:** en promedio, \$ 1 de mayor ahorro público aumenta en \$ 0,5 el ahorro nacional
- **Ahorro previsional obligatorio:** en promedio, \$ 1 de mayor ahorro previsional obligatorio aumenta en \$ 0,5 el ahorro nacional
- **Reforma tributaria:** si eleva los incentivos para el ahorro privado y la inversión, puede incrementar el ahorro nacional y la inversión agregada

Naturalmente, las reformas a los sistemas previsionales y a la política fiscal pueden perseguir otros objetivos, que van más allá o incluso pueden ser más importantes que el incremento del ahorro o de la inversión agregada. En la situación actual de Chile, destacaremos estos otros objetivos, además del incremento del ahorro, que persiguen las reformas propuestas a continuación.

Propuesta 10 Reforma del sistema de ahorro previsional obligatorio

El sistema de ahorro previsional obligatorio (o sistema de AFP), complementado por incentivos tributarios al ahorro previsional voluntario (APV) y por el aporte previsional solidario (APS) del Estado para elevar las pensiones más bajas, es un sistema de pensiones que, en general, se compara favorablemente con otros sistemas en el mundo. Sin pretender desarrollar un análisis completo, destacamos algunas debilidades paramétricas del sistema chileno, en comparación internacional: una tasa de contribución relativamente baja (10%), edades de jubilación relativamente bajas (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres), topes impositivos bajos y significativos componentes no impositivos de las remuneraciones. Estas características tienen consecuencias negativas para el nivel de las pensiones, los pasivos pensionales del Estado, y el ahorro privado y nacional.

El sistema de ahorro pensional obligatorio ha tenido una tasa de rentabilidad más elevada de lo esperado desde su inicio en 1981. Sin embargo, el sistema de pensiones no está entregando (y, con alta certeza, no entregará en el futuro) las pensiones que muchos afiliados esperan.⁴ Por ejemplo, en las condiciones actuales (de expectativas de vida, rentabilidad de fondos y otras), un hombre a la edad de jubilación mínima legal actual (65 años) alcanza una tasa de reemplazo (la relación entre su pensión y su salario promedio de los últimos 10 años) de 55%, y una mujer a la edad de jubilación mínima legal actual (60 años) alcanza una tasa de reemplazo de 39%, sin aportes previsionales solidarios (Cuadro 5).⁵ En principio, en un sistema de contribuciones definidas y una edad de jubilación no obligatoria, como es el sistema de pensiones chileno, son

los afiliados quienes deciden cuándo jubilarse o cuántos años trabajar más allá de las edades mínimas legales de jubilación. Sin embargo, las personas que reciben aportes previsionales solidarios tienen incentivos para jubilarse cuando reciban dichos aportes (a los 65 años, hombres y mujeres). Otros grupos de personas –las que enfrentan restricciones de liquidez y las que enfrentan presiones de sus empleadores para jubilarse– se jubilan a las edades mínimas legales actuales. Por ello, no sorprende que las edades promedio de jubilación efectivas son actualmente 61,3 años para las mujeres y 65,8 años para los hombres, es decir, exceden en aproximadamente un año las edades mínimas legales de jubilación.

Las bajas tasas de reemplazo se deben a cuatro factores: (i) un aumento muy significativo en las expectativas de vida (que han aumentado en 30% desde 1980); (ii) una tendencia declinante en las tasas de rentabilidad de los ahorros financieros en Chile y en el mundo desde fines de los años noventa, que se ha agudizado coyunturalmente desde la gran crisis financiera de 2008-2009;⁶ (iii) los elevados aumentos que muestran en Chile los salarios reales de los mayores de 55 años hasta su jubilación (a una tasa real anual de 3,3% entre 2004 y 2011), y (iv) el significativo componente no impositivo de las remuneraciones (un 18% de las remuneraciones totales en 2012).

En términos distributivos, aunque el problema de las bajas tasas de reemplazo afecta a todos, se concentra en mayor medida en (i) trabajadores de ingreso medio, porque los de ingreso alto complementan sus cotizaciones con APV y los de ingreso bajo reciben APS, (ii) los trabajadores que pasan períodos como informales o que trabajan como independientes, (iii) las mujeres, porque viven más tiempo y tienen menor densidad de cotizaciones, y (iv) los trabajadores con altos aumentos de ingreso real hasta jubilarse.

Una evaluación preliminar de los efectos de la reforma previsional de 2008 sugiere que algunos de sus cambios fueron en la dirección correcta, ya que se elevaron las tasas de reemplazo (como la futura cotización obligatoria de trabajadores independientes, el subsidio a la cotización de jóvenes, los bonos por hijo y el APV individual y colectivo). Sin embargo, estos cambios han sido insuficientes para revertir la caída tendencial en las tasas de reemplazo actuales, que continuará en el futuro si no se aplican reformas correctivas.

⁴ De acuerdo con la Encuesta de Protección Social, en Chile las personas tienen una expectativa promedio para su tasa de reemplazo de 70%.

⁵ Como se nota en el Cuadro 5, estas simulaciones para las tasas de reemplazo en las condiciones económicas y demográficas actuales son similares para las personas que han cotizado toda su vida laboral y para las que lo han hecho en forma interrumpida, si las lagunas previsionales de estos últimos se distribuyen homogéneamente a lo largo de su vida laboral.

⁶ Debido a la influencia de los dos primeros factores, las tasas reales de rentas vitalicias han caído desde 5,2% en los años noventa a 3,2% en los últimos años.

Cuadro 5

Efectos de los aumentos en las tasas de cotización obligatoria y edades de jubilación sobre las tasas de reemplazo

Edad de jubilación	Tasa de reemplazo de mujeres (%)		Tasa de reemplazo de hombres (%)	
	Tasa cotiz. 10%	Tasa cotiz. 13%	Tasa cotiz. 10%	Tasa cotiz. 13%
60	39	50	40	52
61	41	53	43	56
62	44	57	46	59
63	46	60	48	63
64	49	64	51	67
65	52	68	55	71
66	55	72	58	76
67	59	77	62	81

Fuente: Estudios actuariales de la Subsecretaría de Previsión Social.

Nota: Las tasas de reemplazo se calculan como la razón entre la pensión y el salario promedio obtenido en los diez años previos a la jubilación. Con ello, estas tasas no son diferentes para personas con o sin lagunas previsionales, en la medida en que presenten porcentajes similares de períodos sin cotizaciones durante los últimos diez años previos a la jubilación y los observados entre su entrada al mercado laboral y el año 11 antes de su jubilación. Además, estas simulaciones suponen una tasa real anual de rentabilidad de los fondos de 4,5%, una tasa de crecimiento real anual de remuneraciones de 1,5%, un capital necesario unitario de 3,7% y se considera al cónyuge como único beneficiario de pensión.

La propuesta, que consta de las tres partes que se presentan a continuación, tiene el doble objetivo de incrementar significativamente los niveles de las pensiones (o las tasas de reemplazo) y los niveles de ahorro obligatorio, total privado y nacional del país.

Elevar gradualmente (un punto porcentual al año) la tasa de cotización obligatoria de 10% a 13% del sueldo imponible

Este aumento podría ser financiado por un aporte del empleador (incrementando en los primeros años el costo total bruto del trabajo) o por un aporte del empleado (reduciendo en los primeros años su sueldo líquido). Cabe destacar que en el largo plazo (quizás después de 5 años) es indiferente quién haga el aporte, porque los sueldos netos y brutos se ajustarán en montos que dependen de las correspondientes elasticidades-salario de las ofertas y demandas laborales, así como de la percepción del trabajador respecto de cuánto de la cotización corresponde a un impuesto.

Elevar gradualmente las edades legales de jubilación de 60 a 67 años para las mujeres y de 65 a 67 años para los hombres

Se propone elevar gradualmente las edades mínimas legales de jubilación de las mujeres, desde los 60 a los 67 años de edad, y de los hombres, desde los 65 a los 67 años de edad. Para su implementación gradual

existen muchas alternativas; aquí se propone una, solo a modo ilustrativo. Distintas consideraciones económicas y políticas determinarán la forma en que se acordará esta propuesta en práctica gradual. La opción que sugerimos a continuación está acorde con la experiencia internacional. Consiste en elevar gradualmente las edades mínimas legales de jubilación para las mujeres en medio año de edad de jubilación por cada año calendario. En este caso, la transición sistémica para las mujeres afectadas por este cambio será por un período de 14 años. De forma análoga, se propone elevar gradualmente las edades mínimas legales de jubilación de los hombres, también en medio año de edad de jubilación por cada año calendario. Además se propone (también podría ser de otra forma) comenzar la transición de los hombres al año 11 de la transición de las mujeres, para que ambos grupos completen su transición al año 14.

También acorde con la experiencia internacional, se plantea considerar la exclusión de las cohortes de mujeres que caen bajo cierto umbral de edad (por ejemplo, de 55 años) en el año en que comienza la transición de las mujeres. En el caso de los hombres, se propone no excluir a ninguna cohorte de menores de 65 años, pues en su caso la implementación gradual comenzaría mucho más tarde.

Esta reforma también podría considerar una jubilación anticipada, anterior a la nueva edad de jubilación de

67 años, condicional al cumplimiento de un nivel de ahorro pensional privado que permita financiar una pensión de renta vitalicia (o su equivalente en retiro programado) tal, que en combinación con el aporte pensional solidario (cuando corresponde obtenerlo) permita alcanzar una cierta tasa de reemplazo, por ejemplo de 70%.

Para el largo plazo, después de esta reforma se podría considerar indexar las edades legales de jubilación a las expectativas de vida, que van aumentando en el tiempo.

Complementar las reformas anteriores con un aumento gradual del tope imponible de la cotización obligatoria y hacer imposables, también en forma gradual, todos los ingresos del trabajo

La proporción de afiliados que cotizan por el tope imponible ha aumentado de 6% en el año 2002 a un 8,2% en 2011. A la luz de esta evolución, se propone elevar el tope imponible (actualmente de UF 70,3 por mes) a UF 80 mensuales. Complementariamente se propone hacer imposables todos los ingresos del trabajo, incluyendo el actual promedio de 18% no imponible (bonos de transporte, colación y productividad). Se propone implementar ambos cambios en forma gradual.

Efectos de la reforma al sistema de ahorro previsional obligatorio

En lo que sigue evaluamos los posibles efectos de las tres propuestas anteriores sobre las tasas de reemplazo, el ahorro y otras variables.

El efecto combinado de las dos primeras reformas sobre las tasas de reemplazo promedio se presenta en el **Cuadro 5**. Para las mujeres de 60 años que elevan su tasa de cotización de 10% a 13% durante toda su vida laboral, su tasa de reemplazo aumenta de 39% a 50%. Y el aumento en la edad de jubilación de las mujeres hasta los 67 años (dada una contribución de 13%) eleva su tasa de reemplazo del 50% al 77%. Para los hombres de 65 años que aumentan su tasa de cotización de 10% a 13% durante toda su vida laboral, su tasa de reemplazo aumenta de 55% a 71%. Además, el aumento en la edad de jubilación hasta los 67 años (dada una contribución de 13%) eleva su tasa de reemplazo del 71% al 81%.

La tercera propuesta (aumento del tope imponible y hacer imposables los componentes actualmente no imposables) tiene efectos adicionales sobre las tasas de reemplazo, pero no se han cuantificado. El efecto combinado de las tres propuestas llevaría a aumentos significativos en los

niveles de pensiones y, por tanto, en las tasas de reemplazo, que excederían el 70%. En el caso de los cotizantes con menor densidad previsional, sus tasas de reemplazo subirían en proporciones similares, pero las pensiones absolutas aumentarían proporcionalmente menos.

Los efectos sobre el ahorro son los siguientes. El aumento de la tasa de cotización obligatoria de 10% a 13% incrementa el ahorro obligatorio de los hogares en 30%, lo que equivale aproximadamente a un aumento de 1,0% del PIB, lo que se traduce en un incremento estimado del ahorro nacional de 0,5% del PIB. El aumento de las edades de jubilación también tiene efectos positivos sobre el ahorro obligatorio de los hogares (ya que se incrementa el período de ahorro obligatorio y se reduce el período de desahorro pensional) y un aumento proporcional (por la mitad) en el ahorro nacional. El aumento del tope imponible y hacer imposables todos los componentes de los ingresos del trabajo tienen efectos adicionales sobre el ahorro obligatorio de los hogares y el ahorro nacional. Estimamos que el efecto combinado de las tres propuestas podrá incrementar el ahorro nacional en 1% a 2% del PIB.⁷

Otras variables afectadas por estas reformas son la participación laboral, el empleo en el sector formal y el ahorro fiscal. La participación laboral y el empleo total aumentarán con los mayores períodos de trabajo de tres grupos de trabajadores: (i) los que obtienen APS y que jubilaban antes de los 67 años; (ii) los que jubilaban voluntariamente antes de los 67 años, que no obtienen APS y no alcanzan el monto requerido para jubilar anticipadamente respecto de los 67 años, y (iii) un retraso en las edades de jubilación de parte de aquellos que jubilan voluntariamente a edades menores a las nuevas edades de jubilación y que no obtienen APS debido a efectos de pares y una posible mayor empleabilidad de personas entre 60 y 67 años.

También es posible que, producto del alza de la tasa de contribución previsional del 10% al 13%, cambie algo la composición del empleo desde trabajos formales (con cotizaciones previsionales) a trabajos informales (sin cotizaciones). Esto ocurriría en el caso de aquellos trabajadores que tienen una alta tasa personal de descuento y consideran al menos parte de su cotización previsional como un impuesto, y cuyos empleadores estuviesen dispuestos a contratarlos informalmente. Para reducir estos efectos, más adelante se plantea la propuesta de fomento de la formalización.

Finalmente, las tres propuestas anteriores reducen los pasivos pensionales del Estado (los pagos de APS), ya

⁷ Estos efectos se verificarían gradualmente en el mediano a largo plazo (entre 1 y 30 años), pero no en el estado estacionario sistémico posreforma (más de 50 años), porque en el estado estacionario los incrementos en el ahorro son compensados en gran medida por el mayor desahorro de los pensionados. Estos efectos dinámicos (y muy disímiles en el tiempo) solo se pueden cuantificar haciendo uso de un modelo dinámico de generaciones traslapadas y de equilibrio general, que no está disponible para hacer esta evaluación.

que se incrementa significativamente la proporción de la pensión que es autofinanciada (a través de cotizaciones previsionales) por los trabajadores de ingresos bajos.

Propuesta 11 Reforma de la regla fiscal y de la institucionalidad fiscal

La regla fiscal y la institucionalidad de la cual la regla forma parte son buenas en comparación internacional, pero también son perfectibles. La regla fiscal, basada en una estimación del balance fiscal cíclicamente ajustado (BCA), define un nivel de gasto fiscal agregado igual a la estimación del ingreso fiscal de tendencia menos la meta de BCA. El ingreso fiscal de tendencia se estima de acuerdo con estimaciones anuales del PIB de tendencia (y luego de la brecha de producto) y de los precios de largo plazo del cobre y del molibdeno. Por lo tanto, la regla fiscal es acíclica para el gasto fiscal, porque este crece con los ingresos fiscales estimados de tendencia y es insensible a las condiciones cíclicas de la economía. El beneficio de esta regla es que evita la prociclicidad del gasto fiscal (observada en el pasado en Chile y actualmente en muchos países del mundo), que perversamente contribuye a incrementar la intensidad de los ciclos económicos. Pero la aciclicidad actual no permite usar el gasto (ni menos las tasas de impuestos) como una herramienta contracíclica de estabilización del gasto agregado y del PIB. Esta inflexibilidad cíclica del gasto, congruente con la regla fiscal actual, explica, por ejemplo, la muy significativa desviación respecto de esta regla fiscal, en que se incurrió en enero de 2009 para adoptar una política fiscal contracíclica en respuesta a la recesión de 2008-09.

La política fiscal del período 2011-2013 se ha anclado a un objetivo para el BCA de -1% del PIB. Esta meta es más modesta que la adoptada entre 2001 y 2007 que fijaba un BCA de 1% a 0,5% del PIB (aunque más ambiciosa que el -3,1% del PIB en 2009). Aunque la meta del -1% del PIB es coherente con el objetivo de sostenibilidad fiscal, no realiza un aporte importante al ahorro público y, por ende, tampoco al ahorro nacional.

Implementar gradualmente modificaciones a la regla fiscal basada en el BCA

A la luz de los antecedentes anteriores, se propone adoptar dos cambios a la regla fiscal actual, ninguno de los cuales requiere de modificaciones legales. Como lo estipula la ley de responsabilidad fiscal de 2006, es potestad y obligación de cada gobierno entrante fijar,

en un documento que debe publicar al comienzo de su período, el marco de su política fiscal, incluyendo los parámetros de la regla fiscal, como los que se propone modificar a continuación.

El primer cambio propuesto consiste en incrementar la meta del BCA desde -1% del PIB a un balance de 0% del PIB, implementado gradualmente. Esta reforma incrementará el ahorro público en un 1% del PIB y el ahorro nacional estimado en un 0,5% del PIB (si el mayor ahorro público refleja una combinación de financiamiento a través de menor gasto y mayores impuestos) o más (si el financiamiento es mayoritariamente por ahorros fiscales derivados de la reforma previsional, mayores impuestos al consumo y reducciones de gasto). Se estima que los efectos combinados de la reforma del sistema previsional obligatorio y de la regla fiscal contribuirán a subir la tasa de ahorro nacional en torno a 2% del PIB al cabo de diez a veinte años, cuando sus efectos de largo plazo se materialicen.

El segundo cambio propuesto a la regla fiscal consiste en reemplazar la actual política fiscal acíclica por una contracíclica, tal como lo sugirió el Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile (2011), en adelante, Comité Asesor (2011). Este cambio implica reemplazar la meta fija o acíclica del BCA por valores procíclicos para dicha meta, que sean proporcionales a la brecha estimada del producto. Así, en años de bonanza o expansión cíclica (con una estimación de brecha de producto positiva, vale decir, un producto efectivo que excede al producto de tendencia), la meta será superior a la de largo plazo, con lo que se ahorrará más que en años de brecha de producto negativa.

La implementación de esta política fiscal contracíclica puede reflejarse en un gasto fiscal agregado contracíclico, en impuestos (o algunas tasas impositivas, como el IVA) procíclicos o en una combinación de ambas medidas. Considerando el amplio rango de las estimaciones de los multiplicadores de corto plazo (dentro de un año) del déficit público y del gasto público, tomamos el rango intermedio, más estrecho, de 0,5 a 0,7 (Blanchard y otros, 2008; Spilimbergo y otros, 2009; OCDE, 2009) como representativo de lo que podría esperarse para Chile. Bajo este supuesto, cabría esperar que, en promedio, un aumento (disminución) de un 1% en el BCA y en el balance fiscal efectivo, coherente con una brecha positiva (negativa) del PIB sobre su nivel potencial estimado, contribuya a reducir (aumentar) el PIB entre 0,5 y 0,7 puntos porcentuales en el año correspondiente.

Por lo tanto, se anticipa que este cambio puede aportar a la estabilización del producto y del empleo en Chile. Con ello, el ahorro público y el ahorro nacional se harán más procíclicos, aunque no se afectarán sus valores de tendencia o de largo plazo.

Fortalecer la institucionalidad fiscal

La mejor práctica internacional sugiere que las políticas fiscales y la adopción de reglas fiscales se fortalecen con la creación de organismos encargados de auditar las proyecciones y el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal, así como de promover su transparencia.⁸ En paralelo, los gobiernos de muchos países adoptan reformas que refuerzan la transparencia y la rendición de cuentas en la formulación y ejecución de su política fiscal y de sus presupuestos.

La institucionalidad fiscal chilena es, en términos generales, relativamente madura en comparación internacional. Sin embargo, exhibe algunas debilidades que pueden afectar adversamente su credibilidad. Una debilidad es la ausencia de un Consejo Fiscal autónomo. La segunda radica en falencias en la transparencia, la rendición de cuentas y la coherencia intertemporal de la política fiscal chilena. Estas falencias están reflejadas en la posición no estelar de Chile en el ranking global de transparencia y rendición de cuentas de la política fiscal, con 72 puntos sobre 100, bastante rezagada respecto de los punteros mundiales, que son Sudáfrica (92 puntos) y Nueva Zelanda (90 puntos) (Open Budget Survey 2010 de International Budget Partnership). Así, siguiendo las recomendaciones internacionales y del Comité Asesor (2011), se propone fortalecer la institucionalidad fiscal a través de los siguientes cambios.

Primero, se propone adoptar un Consejo Fiscal autónomo del Ejecutivo y del Congreso, creado por ley especial, con un mandato y tareas específicas determinadas por la ley, sin delegación de autoridad de la política fiscal ni de sus parámetros. El Consejo Fiscal sería apoyado por consejos consultivos o asesores, y encabezado por un consejo de tres miembros. Este consejo sería propuesto por el Ejecutivo y ratificado por el Congreso, con períodos de permanencia traslapados e independientes del ciclo presidencial.

El mandato del Consejo Fiscal sería servir como órgano autónomo del Estado en la evaluación técnica de la política fiscal y el monitoreo de su implementación, y dar cuenta pública de su trabajo al Congreso y al público general. Hacemos nuestras las propuestas del Comité Asesor (2011) respecto de ocho funciones específicas que le debería asignar la ley en materias relativas a la formulación de la política fiscal, su evaluación técnica y sus impactos fiscales y macroeconómicos de corto y largo plazo, el monitoreo de la ejecución presupuestaria,

y la emisión de opiniones fundadas sobre la política fiscal en informes regulares y sobre asuntos en que es consultado por la autoridad fiscal.

Segundo, se plantean recomendaciones para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de la política fiscal y su ejecución. La mayor parte de estas propuestas tampoco requieren cambios legales y se refieren a cuatro ámbitos: (i) hacer plenamente transparente y, por ende, perfectamente replicable el cálculo del balance cíclicamente ajustado; (ii) perfeccionar la información y el análisis presentados en el Informe Anual de Finanzas Públicas; (iii) elevar a obligación legal la provisión de cierta información sobre el presupuesto y la Hacienda Pública, y (iv) extender la entrega de estudios e información sobre la política fiscal en ámbitos que incluyen los flujos presupuestarios, el balance de activos y pasivos del gobierno, y los efectos actuariales de cambios legales con impacto presupuestario. También aquí hacemos nuestras las propuestas del Comité Asesor (2011) respecto del detalle de los cuatro ámbitos anteriores.

Se anticipa que estas importantes mejoras en la institucionalidad del país contribuirán a la transparencia y estabilidad del régimen fiscal y, por lo tanto, a la credibilidad y predictibilidad de la política fiscal, lo que podría reducir aun más el riesgo soberano de Chile y las tasas de interés internas, todo lo cual atraerá la inversión en Chile.

Políticas de inmigración

Como se ha indicado, otro factor relevante para explicar el crecimiento es el crecimiento de la fuerza laboral. A este respecto, la economía chilena ha entrado en una fase demográfica más propia de países ricos, en la que se observa una restricción activa en el proceso de crecimiento. Hay quienes sostienen que para enfrentar esta restricción Chile debiera tener una política absolutamente abierta a la inmigración. No compartimos dicha postura. Si se tratara de mano de obra calificada bien podría ser así, pero no es el caso con la mano de obra no calificada, que podría ayudar a subir el PIB pero sus efectos últimos sobre el PIB per cápita son más bien ambiguos, además de que podría tener efectos adversos sobre la igualdad de ingresos. Consecuentemente, sostenemos y abogamos en este punto por la necesidad de una política de inmigración que distinga trabajo no calificado del calificado.

⁸ Entre los países que hoy en día cuentan con algún tipo de Consejo Fiscal están Austria, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido (Debrun y otros, 2009). Fuera de la Unión Europea, Suecia y Japón cuentan también con Consejos Fiscales. En el pasado más reciente, y frecuentemente en reacción a la crítica situación fiscal de Europa, se está observando una nueva ola de adopción o de reformas de Consejos Fiscales, especialmente en países desarrollados, incluyendo a Francia y el Reino Unido.

Propuesta 12

Una nueva política de inmigración

Para el trabajo calificado postulamos una política lo más abierta posible. Para el no calificado, planteamos la necesidad de una política que, al tiempo que vele por un mayor control del ingreso ilegal de mano de obra, facilite, bajo esquemas bien definidos, la importación temporal de mano de obra. Nuestras propuestas concretas son las siguientes.

Adoptar políticas generales que favorezcan la inmigración de trabajadores calificados

La experiencia estadounidense es concluyente respecto de los beneficios económicos que traen aparejados estos trabajadores; además, los problemas causados por la ausencia de trabajadores, como ocurre actualmente en Alemania, nos llevan a pensar que es necesario aumentar la mano de obra calificada en nuestro país. Una política de “puertas abiertas” a este tipo de trabajadores es muy recomendable. Hoy la inmigración de profesionales se ve limitada debido a procesos demasiado engorrosos de convalidación de títulos, entre otras razones. Deben proveerse medidas que faciliten la convalidación de títulos profesionales y la inmigración de empresarios que acrediten la disposición a invertir determinados montos de capital, como lo hace Estados Unidos.

Adoptar políticas de inmigración controlada de mano de obra no calificada

Junto con un mayor control a la inmigración ilegal, se postula la incorporación de mano de obra extranjera temporal a determinadas actividades económicas. Tenemos en mente aquí a ciertos sectores, como la fruticultura de exportación, que a diferencia del sector construcción o servicios (que también son empleadores relevantes de mano de obra no calificada), no pueden pasar a precios las alzas de costos porque enfrentan un mercado internacional con precios dados, por lo que deben ajustarse, como consecuencia de un alza en el salario de trabajadores no calificados, a través de la sustitución de trabajo no calificado por capital –lo que ya está ocurriendo– o trasladando la producción a otros países, como también se observa. Los efectos de la estrechez del mercado laboral en el sector agrícola ya están a la vista. También se observa una sustitución desde plantaciones intensivas en mano de obra, como la uva de mesa, por otras menos intensivas, como las nueces y almendras. Esta sustitución, que podría lucir óptima y socialmente deseable en un marco de economía cerrada a la inmigración, resulta más bien indicativa de una pérdida social si se tiene en cuenta un marco alternativo que permita la inmigración temporal de mano de obra no calificada.

En consecuencia, en este campo proponemos una política de inmigración controlada. Con un programa de este tipo, un empleador podría superar la regla que establece que no más del 15% de su planta sea extranjera (de trabajadores no calificados), en la medida que la entrada al país de esas personas esté directamente relacionada con su contrato de empleo, que debe ser de naturaleza temporal (por ejemplo, de seis meses). Los trabajadores temporales tendrían un estatus especial en nuestra legislación y los beneficios de las políticas sociales se debieran reducir. En definitiva, esta política consta de dos aspectos. Por un lado, implica un control más estricto del trabajo ilegal –los inmigrantes que entran a Chile como turistas y se quedan a trabajar– y, por otro, implica una formalización del trabajo temporal del inmigrante, que emula en cierto modo la política seguida en la posguerra por Alemania y actualmente por muchos países productores de petróleo en el Medio Oriente.

Políticas de inversión

La inversión es una fuente clave de crecimiento económico porque incrementa el stock de capital físico por trabajador, lo cual redundaría en una mayor productividad (a través de la mecanización de faenas). Además, la nueva inversión suele destinarse a los rubros de mayor rentabilidad, lo que redundaría en un incremento en la productividad de factores (por ejemplo, resolviendo cuellos de botella en infraestructura, o expandiendo sectores que han sido objeto de cambios tecnológicos u otras innovaciones). Por último, el nuevo capital suele traer consigo tecnologías más avanzadas.

Para elevar la tasa de inversión bruta en capital fijo en los 4 puntos porcentuales del PIB identificados arriba para crecer más, se deberán hacer importantes esfuerzos para incrementar la inversión pública y privada. A continuación se presentan nuestras propuestas para impulsar la inversión y asegurar que se focalice en los proyectos de mayor rentabilidad económica social.

Propuesta 13

Nueva institucionalidad para la evaluación social de proyectos de inversión pública

En una economía de mercado la mayor parte de la inversión y su asignación la determina la acción de los mercados. Pero la inversión pública debe jugar un rol clave en la provisión directa o indirecta de bienes y servicios que, por estar sujetos a grandes economías de

escala, altas exigencias de coordinación entre diversas entidades públicas o privadas o tener características de bien público, no son de interés de los inversionistas privados sin el apoyo del Estado. Las inversiones del Estado deben, por lo tanto, ser sometidas a una rigurosa evaluación económico-social. En Chile el sistema de evaluación social de proyectos tiene más de treinta años de existencia, ha sido básicamente exitoso y ha servido de modelo en América Latina. Sin embargo, todavía es posible fortalecerlo, por lo que se propone una nueva institucionalidad para la evaluación social de proyectos, con las siguientes características.

Dependencia institucional

Hoy el sistema depende del Ministerio de Desarrollo Social, en circunstancias que su rol trasciende lo meramente social. Se propone que sea responsabilidad de una entidad autónoma (integrada por ejemplo en la Agencia para la Competitividad, propuesta más adelante) y que se vincule con el Ejecutivo a través de un Ministerio que se enfoque en políticas de crecimiento, con visión de largo plazo; podría ser un Ministerio de Economía reformulado, como se propone más abajo.

Autonomía, transparencia y rendición de cuentas

Actualmente la evaluación de proyectos públicos la efectúan internamente funcionarios de gobierno, en un proceso sin mayor transparencia ni rendición de cuentas vía evaluaciones ex post, excepto por la participación consultiva de expertos externos. Es en ese aspecto donde se pueden introducir mejoras sustanciales. Proponemos que la acción de la entidad autónoma a cargo de la evaluación de proyectos públicos esté sujeta a estrictas normas de transparencia y rendición de cuentas.

Ámbito de acción

Hoy no todos los proyectos de inversión pública se someten al sistema. Proponemos que se aplique a todos los proyectos que involucren recursos públicos, ya sea directa o indirectamente –vía concesiones–, y que se extienda también a los programas de subsidios de mayor envergadura.

Propuesta 14 Mejorar el sistema de inversión pública en infraestructura y concesiones

Si bien no se cuenta con información suficiente de los beneficios sociales de las obras de infraestructura en Chile, distintos elementos de juicio puntuales sugieren

que en nuestro país, atendido su estado de desarrollo, las inversiones de infraestructura exhiben elevados retornos. Esta observación coincide con los hallazgos internacionales sobre el alto retorno para países en desarrollo (Kessides, 1997). Un primer factor es nuestra geografía, crucial en una economía como la chilena, donde la base exportadora, por tener en su mayoría un sustrato en los recursos naturales, está extendida por el territorio. Un segundo elemento es la distancia a los mercados internacionales, lo que convierte a los aspectos logísticos en un factor fundamental para el desarrollo. Un tercer elemento es el crecimiento mismo de la economía, con el consecuente aumento de ingresos y salarios y su consecuencia última: el incremento en las tasas de motorización y en el costo relativo del tiempo. Entonces, la relación entre infraestructura y crecimiento se establece en dos sentidos: la infraestructura pública influye sobre el crecimiento y un mayor crecimiento empuja nuevas demandas por este tipo de inversión.

Chile ha sido relativamente exitoso en implementar un marco que propicia las concesiones privadas de obras públicas, capaces de movilizar importantes recursos privados de inversión. Dicho marco, que también se ha perfeccionado en el último tiempo, ha propendido a una mayor competencia. Asimismo, el sistema implementado en los noventa para la privatización de operaciones e inversiones en puertos también ha funcionado razonablemente bien, tanto así que algunos puertos, como Valparaíso y San Antonio, exhiben niveles de eficiencia y calidad comparables a los de la OCDE.

Con todo, hoy por hoy se verifican retrasos en la licitación de diversas obras, así como la necesidad de mantener el ritmo en la inversión portuaria, todo ello atendiendo al crecimiento observado y que se espera continúe en las toneladas transportadas. Asimismo, en sectores con elevado potencial de crecimiento, como la salmonicultura, no se advierte cómo nuestro país podría emular las mejores prácticas regulatorias –como las observadas en Noruega– sin emular al mismo tiempo una infraestructura compatible con ello. Planteamos a este respecto dos propuestas concretas, que si bien no abarcan la totalidad de los desafíos de los sistemas de concesión de obras públicas, sí propenden a resolver algunos retos específicos que estimamos de primer orden de importancia.

Mecanismos complementarios de financiamiento público

El mercado de capitales de hoy no es el mismo que enfrentaron los gobiernos de Frei y Lagos en el período de oro de las concesiones. No estamos hablando de la época en que Endesa emitió un bono a cien años y en que las inversiones en Chile se reaseguraban por medio de *monoliners*, agencias de alta calificación de riesgo cuyo negocio era precisamente reasegurar los bonos que emitían los concesionarios u otras empresas. Los

monoliners desaparecieron como resultado de la crisis financiera internacional, y hoy los bonos corporativos difícilmente superan los veinte años. Actualmente, con las bajas tasas de financiamiento de los bonos del gobierno, bien podría darse la paradoja de que el costo financiero que deban soportar implícitamente los usuarios vía tarifa o peaje sea mucho más alto producto de los elevados costos de deuda privado y, muy particularmente, de la escasez de financiamiento para la etapa de construcción que deberán enfrentar los concesionarios. En Estados Unidos, este problema se superó mediante el sistema TIFIA, que consiste en una facilidad de financiamiento que se le agrega a obras que se licitan, y en que el financiamiento es de largo plazo a tasas bajas (igual al financiamiento del Tesoro en el caso estadounidense). Usualmente tiene cinco años de gracia (capitalización de intereses), luego una secuencia de obligaciones con una banda en función de los ingresos efectivos, de manera que el saldo que no se pueda pagar se remite al año 25. Ello sustituye en parte a los bonos, que ya prácticamente no existen. Los concesionarios compiten por la cancha por este financiamiento y se requieren niveles mínimos de capital accionario para la sociedad concesionaria, lo que evita acciones oportunistas o la especulación por parte de los inversionistas.

Mecanismos más flexibles de recaudación

En infraestructura pública –como también en industrias con altos costos hundidos y sistemas de redes– son usuales los casos en que una determinada inversión, que aunque es socialmente rentable, no es financiable por medio de cobros uniformes porque la curva de costos unitarios está por sobre la demanda, en todos los puntos. Concretamente, existen proyectos de vías urbanas, por ejemplo, que no son financiables a ningún precio uniforme entre usuarios, pero que sí podrían ser financiables si se cobrara con algún grado de discriminación, por ejemplo, mayores tarifas en horas punta. De ahí la necesidad de permitir la discriminación de precios en dichos casos, como de hecho ocurre en otras instancias tales como las líneas aéreas, los servicios de telefonía y aquellos que descansan en redes en general. Lo mismo ocurre en obras de infraestructura, y no es de extrañar que en Chile suceda con una frecuencia cada vez mayor (la disparidad de ingresos da origen a distintas disposiciones a pagar, para comenzar). La necesidad de permitir la discriminación de precios es imperiosa además porque la percepción es que los beneficiados con la obra son mayoritariamente grupos de ingresos altos (por ejemplo, proyecto Vespucio Oriente).

En países como Estados Unidos y Canadá ello se ha resuelto con mecanismos inteligentes de discriminación de precios, las *Managed Lanes* (ML). En ese esquema el concesionario hace una nueva obra de infraestructura que se suma a las existentes (“un nuevo carril”), se compromete a que en la nueva vía la velocidad

promedio nunca esté por debajo de una meta, pero, como contrapartida, tiene libertad para subir los precios todo lo que sea necesario para lograr esa meta. Este sistema es diferente al chileno, en que si bien existen cláusulas de alzas de precio por congestión, estas no permiten al concesionario subir la tarifa todo lo que sea necesario para reducir el tráfico y aumentar la velocidad, con el resultado de que el trayecto cuesta más y es también más lento, lo que ha motivado una iniciativa parlamentaria para prohibir este tipo de mecanismos (ello sepultaría para siempre la posibilidad de tener *Managed Lanes* en Chile).

Propuesta 15 Remover barreras y mejorar regulaciones para una mayor atracción de inversión privada

Autorizaciones ambientales

Es conocido que la operación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental adolece de muchos defectos, que lo hacen demoroso, burocrático e impredecible. Los proyectos de inversión requieren además numerosos permisos sectoriales que se tramitan independientemente de la resolución de calificación ambiental (RCA) y representan costos adicionales. La superposición de leyes y la correspondiente intervención judicial ante reclamos de particulares es otra fuente de paralización o demoras. Rectificar estas fallas es crucial para generar un clima favorable a la inversión. El capítulo sobre entorno sustentable y limpio se hace cargo de este diagnóstico y elabora las propuestas correspondientes.

Sectores regulados

La inversión privada en sectores sujetos a regulaciones de tarifas o de otra índole es muy dependiente de la calidad de esas regulaciones y de la acción de los reguladores. Los marcos regulatorios aplicables para concesiones de infraestructura, de transmisión eléctrica, de telecomunicaciones, de derechos de agua y otros deben ser revisados a fin de hacerlos más favorables a la inversión eficiente.

Inversión extranjera

Aunque muy ligada al auge minero, Chile está obteniendo excelentes resultados en cuanto a inversión extranjera. Según la Cepal, en 2012 Chile fue el tercer país de la región en captar inversiones (tras Brasil y México) en volumen absoluto (más de US\$ 20.000 millones) y el primero en porcentaje del PIB (7%) en 2011. La inversión extranjera,

además de ser una positiva fuente de financiamiento, suele traer consigo incrementos en la productividad de la economía receptora a través de la incorporación de nuevas tecnologías, modelos empresariales y potencia competitiva. Respecto de la inversión extranjera nuestras propuestas son las siguientes.

- Mantener el Estatuto de la Inversión Extranjera (DL 600) como instrumento para atraer inversión extranjera, porque garantiza la estabilidad de las reglas de repatriación y –en ciertos casos– ofrece estabilidad tributaria.
- Introducir un programa preferente para la atracción de nuevos proyectos de inversión extranjera directa, no destinados a la minería, ofreciéndoles por un lapso de diez años una reducción de la tasa adicional que grava las remesas de utilidades, de modo que estas en lugar de estar afectas a un gravamen total de 35% tributen un 25%. Esta propuesta se basa en la observación de que hay una intensa competencia entre los países por atraer inversiones mediante estímulos tributarios o de otra índole, y pretende contrarrestarla ofreciendo una tributación total a las rentas que los inversionistas extranjeros perciban en el país que sea competitiva. La exclusión de la minería se funda en que su alta rentabilidad en Chile probablemente le permite enfrentar bien esa competencia sin dicho beneficio.
- Para promover la inversión extranjera, planteamos mejorar las instancias de todas las acciones que potencian la “marca país”, incluyendo la promoción de exportaciones (ProChile), el turismo (Subsecretaría de Turismo y Sernatur), CORFO (en la atracción de empresas de alta tecnología) y la Fundación Imagen País, dependiente del Ministerio de RR.EE.

Mercado de capitales

Chile cuenta con importantes mecanismos para fomentar el ahorro de las personas para fines previsionales y el ahorro empresarial mediante la retención de utilidades en sociedades. Dichos ahorros se canalizan al mercado de capitales. Si las regulaciones de dicho mercado, con un sesgo marcadamente averso al riesgo, alientan financiamientos considerados más seguros, como el crédito para la vivienda, pueden desalentar inversiones en rubros más innovadores. De allí la importancia de las regulaciones que afectan a los fondos de capital de riesgo y el acceso al crédito de las empresas emergentes. Por lo tanto, se propone potenciar la inversión privada en proyectos y áreas más riesgosas e innovadoras.

Lo anterior implica revisar las normas tributarias y otras que afectan los fondos de capital de riesgo, así como las normas relativas a la emisión de bonos “securitizados” y bonos de alto riesgo. También se requiere promover el desarrollo de bolsas para la cotización de empresas de menor tamaño. Finalmente, se propone expandir hacia intermediarios no bancarios –por ejemplo, bonos

securitizados– los programas de garantía estatal parcial al financiamiento de las pymes que mantienen CORFO y Banco del Estado (FOGAPE).

Políticas de productividad, emprendimiento, competencia e innovación

No hay una explicación única para el fenómeno que Chile experimentó en los últimos veinticinco años (“doce años de oro”, desde 1985 a 1997, y luego un nulo avance en la PTF entre 1998 y 2011), pero probablemente inciden en él los siguientes factores:

- Probablemente el fuerte crecimiento de la productividad total de factores (PTF) en 1985-1997 incluya algo de la recuperación cíclica poscrisis de 1982-1983 y el sobrecaletamiento de 1996-1997. El período siguiente incorpora dos recesiones (1998 y 2009) y la correspondiente subutilización de capacidad productiva. La evolución de la PTF corregida por grado de uso de la capacidad productiva también denota una desaceleración, pero menos drástica.
- La desaceleración de la PTF refleja en parte la disipación en el tiempo del impacto de las grandes reformas estructurales de los años 1970 y 1980, las cuales dieron lugar a una reasignación de recursos que se refleja en un alza en el nivel de la PTF, pero no necesariamente en su tasa de crecimiento de largo plazo.
- La verificación de importantes cambios en los precios relativos puede haber desorientado las decisiones de inversión. Durante buena parte del período el tipo de cambio real ha caído –con breves interrupciones asociadas a las recesiones externas e intervenciones del Banco Central–, lo cual puede haber provocado una reasignación de recursos hacia el sector no transable y el sector minero que, temporalmente, puede reflejarse en menor crecimiento y productividad. Además, en el último período el país sufrió la pérdida del gas argentino y la obsolescencia de las correspondientes inversiones (que se reemplazaron sin ganancia neta de valor agregado).
- La progresiva incorporación de regulaciones que –más allá de su posible justificación– han subido los costos de emprender debido a las trabas burocráticas y a las barreras de entrada a los mercados.

Más allá de la indagación sobre las causas de la desaceleración de la productividad, una política procrecimiento debe plantearse como objetivo su pronta redinamización. Las propuestas que se presentan más abajo proponen impulsar el emprendimiento, la competencia y la innovación, con el fin de crear las condiciones para el surgimiento de un proceso sostenido de alto crecimiento en la productividad.

Propuesta 16 Impulsar el emprendimiento

El incremento de la productividad es el resultado de la incorporación de nuevas ideas que se traducen en nuevos tipos de bienes, procesos productivos o formas de organización. Desde Schumpeter (1942), la introducción de esas innovaciones se considera el quehacer principal de los emprendedores. Más recientemente, Harberger planteó una visión similar: los incrementos de la productividad son la contraparte de las reducciones de los costos unitarios de producción que todo empresario se esmera en hacer posible. Esta visión ha sido realizada por variados estudiosos del crecimiento económico, como Romer (1990), y Aghion y Howitt (1992). Estos últimos, siguiendo a Schumpeter, ponen énfasis en el proceso de “destrucción creativa” que surge del nacimiento de nuevas empresas más productivas y el reemplazo de las empresas viejas y menos productivas. Impulsar el emprendimiento es entonces un ingrediente fundamental de la estrategia procrecimiento.

Creación de empresas

Un importante avance fue la Ley 20.494, de febrero de 2012, que al modificar los procedimientos para obtener patente comercial y timbraje de facturas, según el Banco Mundial redujo de 22 a 7 el número de días necesarios para iniciar una empresa simple y en 33% el costo correspondiente, lo que le permitió a Chile escalar desde el puesto 62 al 32 en el correspondiente rubro del ranking Doing Business del Banco Mundial (y contribuyó a subir desde el puesto 41 al 37 en el ranking general).

Aunque también pueden incidir otros factores, desde la entrada en vigencia de la ley, el número de empresas creadas anualmente ha aumentado en 50%, lo que mejoró la relativamente baja tasa de creación de empresas en Chile. Pero es necesario hacer más y lograr crear empresas en tan solo un día. Siguiendo el modelo neozelandés, se acaba de aprobar la Ley 20.659 para facilitar la constitución de sociedades mediante un formulario que puede llenarse por Internet (quienes cuenten con firma electrónica avanzada) y crea un registro digital de sociedades en reemplazo del actual Registro de Comercio, administrado por el Ministerio de Economía. La dictación de los reglamentos correspondientes y la correcta aplicación de esta ley constituirán un marco propicio al nacimiento de nuevas empresas.

Simplificación de trámites

La creación y el desarrollo de las empresas normalmente exigen permisos de edificación y otras aprobaciones tales como las sanitarias, de servicios eléctricos, etc. Respecto de los primeros, el ranking del Banco Mundial

nos sitúa en el lugar 84, con una estimación de 155 días para obtener la autorización de edificación de un establecimiento industrial estándar. Otras fuentes plantean que los plazos son muy superiores. El Banco Mundial no compara otras autorizaciones importantes como las sanitarias, requeridas en todo establecimiento que procese o expendan alimentos. Sin desconocer que la actual normativa en la materia aborda importantes aspectos que deben tomar en cuenta los nuevos emprendimientos, la Agenda Impulso Competitivo (AIC), puesta en marcha por el gobierno en 2011, se propuso modificar sustancialmente los permisos de construcción y modernizar la normativa y la gestión de las autorizaciones sanitarias. Ambas están siendo muy parcialmente abordadas en las iniciativas hoy en trámite. Es necesario ir más allá y efectuar una reingeniería de las regulaciones relativas a permisos de edificación, autorizaciones sanitarias y otras, con el objeto de eliminar la duplicidad de normas y funciones, de cambiar el énfasis desde la prevención a la sanción, de introducir la fórmula de “silencio administrativo positivo” donde no opera, de modernizar la “firma electrónica avanzada” para difundir la realización de trámites en línea (hay proyecto de ley en trámite sobre esta materia), y considerar cambios institucionales (por ejemplo, traspasar la regulación y fiscalización de alimentos desde el Ministerio de Salud a un ampliado Ministerio de Agricultura y Alimentos).

Nueva ley de quiebras

La normativa chilena relativa al cierre y quiebra está muy atrasada. En el ranking Doing Business del Banco Mundial Chile se ubica en el puesto 98 en esta materia. La resolución de una quiebra toma 3,2 años, en comparación con los 0,6 años en los países más eficientes, como Japón. Nuestro sistema no asegura la pronta resolución de los problemas de liquidez de las empresas viables ni la pronta disolución y liberación de los factores productivos correspondientes en el caso de fallidos insolventes. Los acreedores prendarios tienen un poder excesivo en el proceso, lo que otorga a la posesión de garantías un valor desmedido y probablemente restringe la competencia bancaria. La quiebra es fácilmente asociada al fraude mediante la figura de la “quiebra fraudulenta” y el fallido puede ser objeto de fuerte castigo civil o penal, así como del descrédito social. Todo ello atenta contra un clima a favor del emprendimiento, que debe reconocer que la innovación avanza mediante un proceso de ensayo y error, que admite fallas, quiebras y que permite volver a emprender. Es necesario dictar una nueva ley de quiebras. El proyecto de ley en trámite se hace cargo de buena parte de las falencias de la actual legislación en la materia.

Fomentar la formalización de la economía

La informalidad del empleo y de la producción se observa en sectores y actividades que escapan a la regulación del Estado. Principalmente, se concentra en empresas pequeñas, de productividad más baja que sus competidores formales. La informalidad se traduce típicamente

en la evasión de leyes laborales, de control sanitario, y de calidad de productos y leyes tributarias.

Es cierto que la informalidad puede ser una respuesta económica “óptima” (un segundo mejor) a regulaciones malas o excesivas (De Soto, 1986; La Porta y Shleifer, 2008). Sin embargo, en un marco legal y regulatorio “razonable”, la informalidad refleja el intento exitoso de evasión, una competencia desleal con la producción formal y niveles inferiores de productividad. En estas condiciones se justifica, por lo tanto, contar con una política global y coherente de represión de la informalidad y fomento de la formalización.

Los componentes esenciales de una política integral que fomenta la formalización de la economía son las propuestas de reducción de tiempo para la creación de empresas y de simplificación de trámites, presentadas arriba, y las propuestas de fomento de la libre competencia, que se detallan más abajo. Creemos que todas ellas deben complementarse con las siguientes medidas dirigidas directamente a incentivar la formalización y desincentivar la informalidad:

- Adoptar un programa nacional de subsidios temporarios y reducciones de impuestos transitorios para actividades y emprendimientos informales que dejan su informalidad y se formalizan en sus contratos con trabajadores, proveedores, clientes, en sus pagos de obligaciones impositivas y previsionales, así como en su cumplimiento de obligaciones laborales y ambientales.
- Adoptar/extender programas de capacitación de empresarios informales que se formalizan.
- Dotar al SII, en colaboración con las policías, de obligaciones y facultades más poderosas para controlar y perseguir el comercio informal.
- Establecer un impuesto de 2% a las compraventas de bienes usados en ferias y mercados. Ello también ayudaría a reducir la delincuencia por bienes robados y tráfico de armas en dichas ferias y mercados.
- Controlar más efectivamente la comercialización informal de productos agrícolas.

Propuesta 17 Derribar barreras de entrada para favorecer la libre competencia

Debido a la amplia apertura de los mercados chilenos al comercio exterior (con un arancel aduanero promedio de solo 1%) y a la ausencia de barreras legales a la entrada

en la mayoría de los sectores, son pocas las restricciones a la libre competencia que podrían distorsionar la acción de los emprendedores. Sin embargo, más allá de la necesaria vigilancia y rectificación de prácticas anticompetitivas por parte de la autoridad competente (tratados en el capítulo respectivo), es necesario revisar algunas normativas que limitan la entrada a ciertos sectores y desalientan el ingreso de nuevos actores, emprendedores e innovadores. En la línea de lo planteado en la AIC, proponemos actuar en los siguientes frentes.

Logística

La cadena logística, que es crucial en un país que aspira a ser potencia alimentaria, está afectada por: i) la reserva del cabotaje a naves nacionales (hay proyecto en el Congreso para su levantamiento, como ya se hizo en transporte aéreo, por la vía administrativa); ii) el monopolio legal concedido a agentes de aduana; iii) las restricciones a la instalación de almacenes extraportuarios; iv) las restricciones y exigencias impuestas a la navegación en aguas territoriales nacionales; v) altos cobros por “faros y balizas”; vi) dificultades para la instalación y operación de puertos impuestas por la autoridad marítima, restricciones para la navegación aérea y la operación de aeropuertos impuestas por la autoridad respectiva; vii) la subinversión en la red ferroviaria por las dificultades financieras y de administración por parte de la Empresa de Ferrocarriles del Estado, y viii) posibles limitaciones a la entrada en el transporte terrestre de pasajeros interurbanos y de carga. En todos estos rubros es necesario arbitrar las medidas legales o administrativas pertinentes para despejar barreras de entrada.

Mercado de capitales

La competencia en servicios financieros (tanto crediticios como transaccionales) está limitada por la baja movilidad de garantías; por las restricciones a la entrada en servicios transaccionales (pagos electrónicos); por la escasa competencia en el mercado crediticio no bancario debido a que variadas regulaciones intentan proteger la fe pública involucrada; por el insuficiente desarrollo de aperturas bursátiles, particularmente para empresas medianas, y por la insuficiente información sobre y entre usuarios de productos masivos (la ley de “Sernac financiero” debe ayudar a que se entregue mejor información; el proyecto de ley de consolidación de deudas apunta en el mismo sentido). Es necesario revisar la ley de bancos y modificar las normas que limitan la competencia en la industria de servicios financieros, con los debidos resguardos que cautelen la fe pública involucrada en esta actividad.

Notarios y conservadores

Es necesario, con los resguardos que exige la preservación de la seguridad jurídica de los actos de que dan fe, abrir la entrada de notarios y licitar la función de los conservadores. Esta medida se traducirá en menores costos en dinero y tiempo en los respectivos trámites, y en las consiguientes

ganancias de productividad. La modernización de la firma electrónica—de acuerdo con el proyecto de ley en trámite—también introduce más competencia.

Mercado farmacéutico

En la línea del proyecto de ley en trámite, es necesario terminar con la exclusividad de las farmacias en la venta de medicamentos sin receta, promover la información sobre bioequivalencias y modernizar el Instituto de Salud Pública para eliminar barreras burocráticas impuestas al ingreso de nuevos medicamentos. Cabe destacar que este proyecto, en diversas versiones, ha sido tramitado en el Congreso sin éxito, en buena medida debido a presiones de los intereses afectados.

Energía

En generación eléctrica no hay barreras legales a la entrada, excepto las dificultades ya comentadas para obtener los permisos ambientales. Con todo, debe consignarse que en el sector de generación eléctrica los índices de concentración son muy elevados—al ser medidos por los estándares usuales— tanto en el Sistema Interconectado Central (SIC) como en el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING). Una posible área de acción en este campo podría ser revisar la normativa que regula las licitaciones de bloques de energía por parte de los distribuidores. Actualmente, esta normativa, procurando velar por el bien superior que significa la seguridad en el suministro, ignora del todo otro bien, cual es la promoción de la competencia y la facilitación de la entrada a nuevos competidores. En lo que respecta a la distribución eléctrica propiamente tal, en la que operan concesiones monopólicas, proponemos explorar la posibilidad de que estas sean sometidas a competencia mediante una suerte de multicarrier, con las precauciones regulatorias del caso por tratarse de un mercado complejo. Ello permitiría la entrada a comercializadores que contraten energía con generadores, la vendan a clientes finales y la distribuyan a través de las redes de la concesionaria (pagando cargo de acceso).

Abrir más acceso a propiedades y derechos fiscales

La mitad del territorio nacional (el 51% según el Ministerio de Bienes Nacionales) es propiedad del Estado, lo que en determinadas regiones y actividades (por ejemplo, para turismo o generación eólica) se constituye en una barrera de entrada que solo es superada por ventas o concesiones ocasionales, obtenidas tras largas tramitaciones. Se propone poner en práctica un amplio programa de venta o concesión de terrenos de propiedad fiscal, mediante licitaciones competitivas y transparentes. En el caso de los parques nacionales se propone estimular su utilización con fines turísticos, mediante concesiones a operadores privados, otorgadas por licitación y con el debido resguardo de su patrimonio ecológico.

El borde costero es propiedad del Estado, incluyendo una franja de territorio terrestre de 80 metros de ancho

contados desde el mar (salvo excepciones anteriores al gobierno militar). La asignación de concesiones portuarias, acuícolas, industriales, etc. es engorrosa, discrecional y susceptible de corrupción. Se propone modernizar los procesos, traspasar las funciones a municipios costeros y aplicar donde sea posible asignaciones por licitación.

La asignación de derechos de agua, de minería y de pesca extractiva están mejor regulados, pero se debe revisar las correspondientes normativas para propender a su acceso mediante procedimientos competitivos y transparentes. En el caso de la minería hay restricciones legales al otorgamiento de concesiones para hidrocarburos, litio y otros productos, y una alta concentración de pertenencias en empresas públicas. En pesca, la ley recientemente aprobada mejora la transabilidad de las licencias de pesca, pero no abre la licitación de cuotas sino muy limitadamente. En acuicultura el otorgamiento de concesiones es engorroso y poco transparente.

Propuesta 18 Potenciar la innovación

Los incrementos de la productividad operan a través de la innovación, que es la incorporación de nuevas ideas, ya sea fruto de invenciones o de la aplicación a nuevos usos de invenciones ya efectuadas, a la producción de valor. La cadena de la innovación abarca así desde la investigación y desarrollo (I+D), que insume recursos para generar ideas, al surgimiento y financiamiento de nuevos negocios (*start-ups*), que ponen esas ideas a crear riqueza. Para estimular este proceso es necesario poner en marcha un conjunto de piezas cuidadosamente ensambladas —el “ecosistema de la innovación”— y tener paciencia, porque los cambios se verifican muy paulatinamente. Nada menos aconsejable que las impacencias políticas que redundan en frondosas burocracias estatales y dispendio de recursos.

Durante los últimos años ha sido política del gobierno de Chile promover la innovación a través de diferentes instrumentos. Aunque todavía es muy prematuro, la evaluación de los resultados a la fecha es mixta. En los rankings respectivos, Chile aparece relativamente bien posicionado —entre países de similar desarrollo y en la región— en cuanto a recursos humanos y financieros destinados a este objeto, pero los resultados son más bien pobres en registro de patentes de valor comercial y formación de empresas de alta tecnología. Desde luego, tanto los esfuerzos destinados como sus resultados son claramente insuficientes en comparación con los observados en economías desarrolladas.

El avance de la estrategia de innovación debe ser una preocupación central de la estrategia procrecimiento.

Como se sabe, Chile cuenta con grandes ventajas en la producción de recursos naturales, o bien, no renovables, que están sujetos a riesgo de extinción u obsolescencia. Se trata, en definitiva, de preparar hoy el camino para el desarrollo de nuevas ventajas comparativas.

La estrategia de innovación debe estar inspirada por una serie de consideraciones generales. En primer lugar, el Estado debe intervenir para resolver fallas de coordinación de agentes privados, generación de bienes públicos, externalidades, pero no debe sustituir al mercado en la planificación de áreas prioritarias. Por otro lado, se debe orientar a los resultados, esto es, a crear ideas que generan valor, por ejemplo, nuevas empresas tecnológicas. El enfoque ha de ser eminentemente global. En relación con los *clusters*, es perfectamente válido concentrar la acción del Estado en remover primero los obstáculos que se aprecian más importantes en sectores previamente identificados como los de mayor potencial. La selección de esos sectores y la detección de esos obstáculos mediante grupos de trabajo sectorial, de escala nacional o regional, es un método apropiado mientras no genere burocracia o estimule la formación de lobbies. En cambio, parece demasiado rígido y susceptible de crear distorsiones determinar a priori la exclusión o reducción del acceso a programas de apoyo financiero o tecnológico a rubros productivos que no se consideran prioritarios.

A continuación se presentan los principales lineamientos de una agenda que, a partir de lo avanzado hasta la fecha, pretende incrementar el volumen y la productividad de los esfuerzos para apoyar la innovación.

Financiamiento de investigación y desarrollo

De acuerdo con la última estimación disponible, el gasto total en Chile destinado a I+D (que mide los recursos destinados tanto a la creación de nuevas tecnologías de producción o administración como a la adopción de aquellas desarrolladas en el exterior) equivale a solo el 0,5% del PIB, cifra inferior a la meta de 1% repetidamente pregonada por sucesivos gobiernos, y muy inferior al 2,4% observado en promedio en los países de la OCDE. Mayoritariamente, dicho gasto es financiado por el gobierno, mientras que la participación de la empresa privada representa un 40% (en la OCDE es de un 66% en promedio). Mientras algunos de los insumos necesarios para el despegue de la actividad de I+D en Chile se desarrollan en relación con la región latinoamericana (como las instituciones y la sofisticación de los mercados y del ambiente de negocios), su productividad en términos de patentes y del surgimiento de negocios tecnológicos es aún muy limitada.⁹ Nuestras propuestas son las siguientes:

- Poner como meta triplicar la tasa de inversión en I+D, pasando desde el 0,5% del PIB al 1,5% en diez años. Esto implica incrementar el presupuesto correspondiente en 17% real por año. El grueso del esfuerzo debería efectuarlo el sector privado, que debe pasar del 40% de la inversión al 60%.

- Ampliar el apoyo estatal al financiamiento de investigaciones individuales o en equipo mediante fondos estatales concursables (Fondecyt e Iniciativa Milenio) y potenciar un fondo concursable para la adquisición de equipos científicos (Fondequip, hoy en estado incipiente). Al respecto cabe considerar la amplia oferta de nuevos doctores en disciplinas científicas provenientes de universidades nacionales y de los programas de becas al extranjero.

- Fortalecer la formación de capital humano avanzado, perfeccionando Becas Chile y privilegiando estudios de doctorado y posdoctorado en universidades de reputación con buena vinculación con universidades chilenas.

- Fortalecer la investigación en las universidades, condicionando el aporte fiscal directo a sus esfuerzos y resultados de I+D, particularmente en lo que se refiere a sistemas de incentivos relacionados con la distribución de los réditos de eventuales patentes.

- Impulsar la inversión de las empresas en I+D mediante la utilización del estímulo tributario del 35%, creado en 2006 y recientemente ampliado y flexibilizado (Ley 20.241). Este estímulo puede perfeccionarse para equiparlo a los estándares de la OCDE. Específicamente, se debe establecer como opción voluntaria la fiscalización ex post en lugar de la aprobación previa por parte de CORFO de los proyectos susceptibles de estímulo tributario y extender la aplicación del correspondiente crédito tributario a los impuestos global complementario y adicional.

Estimular la conexión con el exterior

Para pensar en una estrategia de innovación exitosa en la economía global es necesario dar a todos los esfuerzos dedicados a este campo una orientación hacia el exterior, y de este modo generar una conexión con los principales centros globales de la innovación. Proponemos hacerlo de la siguiente forma:

- Mantener y acentuar el programa iniciado por CORFO años atrás, destinado a atraer –con financiamiento estatal parcial– centros de investigación tecnológica de excelencia mundial, seleccionados competitivamente, en asociación con universidades nacionales. Ya hay cuatro centros adjudicados (vinculados a *clusters*) en biotecnología, metalurgia, informática y tecnología alimentaria.

⁹ Por ejemplo, según OCDE (2012), de una muestra de 42 países desarrollados y emergentes, Chile ocupa el lugar 36 en el número de patentes solicitadas simultáneamente a las oficinas respectivas en Europa, Estados Unidos y Japón (*triadic patent families*) por cada millón de habitantes. En la medición, esta cifra corresponde a 0,5 para Chile, mientras que la media y mediana de la muestra llegan a 25,4 y 11,6, respectivamente.

- Mantener y acentuar el programa iniciado por el gobierno el año 2010 para apoyar la modernización a las escuelas de ingeniería mediante acuerdos con universidades extranjeras de excelencia (hoy ya hay acuerdos con Stanford, MIT y Harvard).

- Mantener y promover los programas CORFO de atracción de empresas de alta tecnología y de conexión de innovadores nacionales con incubadoras de éxito mundial.

- Mantener el programa Start Up Chile, que otorga becas a emprendedores nacionales o extranjeros para el desarrollo inicial de sus proyectos de innovación. El programa, que comenzó como piloto en 2010, a la fecha ha becado a 700 jóvenes de 35 países, que están contribuyendo a crear una masa crítica de innovadores cuya interacción parece ser crucial en el desarrollo de un ecosistema innovador.

Apoyar la creación de negocios innovadores

- Mantener y perfeccionar los programas CORFO de aportes de “capital semilla” para proyectos innovadores de emprendedores individuales o pymes. En lugar de que tales aportes tengan el carácter de subsidio que tienen actualmente, proponemos que adopten la forma de créditos subordinados.

- Continuar perfeccionando la institucionalidad asociada a la protección de la propiedad intelectual tanto en relación con su adecuada protección como con la agilización de los procedimientos de registro.

Fomentar la economía digital y de servicios

El desarrollo de la economía digital se alimenta con la innovación y a su vez promueve un ecosistema innovador. Para incentivar dicho desarrollo, se propone lo siguiente:

- En relación con las exportaciones de servicios, ampliar y flexibilizar el tratamiento del IVA tanto en cuanto a exceptuar las ventas de servicios hacia el exterior de dicho impuesto, como la devolución del IVA correspondiente a los insumos necesarios para la prestación de tales servicios. Hoy existen categorías de servicios que se excluyen de este tratamiento, pero su administración por Aduana y el SII no asegura un criterio favorable al desarrollo de la actividad.

- Para las importaciones de servicios, revisar y rebajar los impuestos adicionales que hoy se aplica a los pagos al extranjero de royalties, patentes y asesorías. Los referidos impuestos pretenden evitar la transferencia al exterior de utilidades tributables, ya que así se elude el impuesto adicional a la renta que grava tales remesas. Por eso, la rebaja propuesta debe cuidar que los precios de transferencia aplicados a los servicios sean de

mercado y debe mantener las actuales tasas cuando no sea posible probar tal caso.

- En relación con la banda ancha y con el fin de acelerar la introducción de nuevas tecnologías (como la tecnología 4G, materia en la cual estamos retrasados), facilitar la compartición de redes, manteniendo los incentivos adecuados a su expansión y buen servicio.

Propuesta 19 Una nueva institucionalidad para la innovación y la competitividad

Las reformas propuestas se deben reforzar con cambios institucionales que aseguren los incentivos apropiados para mantener como objetivos centrales de las políticas públicas la promoción del emprendimiento, la competencia y la innovación. Por eso, proponemos los siguientes cambios institucionales.

Institucionalizar el sistema de innovación

Dada la importancia del tema, se propone agrupar innovación, ciencia y tecnología en un Ministerio. Una opción es transferir Conicyt desde el Mineduc al Minecon (que podría desprenderse de Pesca y de Turismo). Así, el sistema de innovación sería dirigido por el Minecon –como ya en parte ocurre– y asesorado por una comisión de alto nivel, de carácter público-privado, lo que es hoy la Comisión Nacional de Innovación y Competitividad (CNIC), cuya misión sería sugerir lineamientos para la estrategia de innovación. Los principales brazos ejecutores de la estrategia deben ser Conicyt y CORFO. La primera de estas entidades debe ser gobernada por un directorio autónomo, conformado por científicos y expertos de alto nivel, nacionales o extranjeros. La calidad de los expertos que integren tanto el CNIC (como órgano consultivo) como el consejo de Conicyt (como órgano operativo en cuanto a investigación) debe asegurar que la estrategia de innovación resguarde el necesario equilibrio entre la promoción de las diferentes ramas de la ciencia (incluyendo las ciencias sociales), así como entre la investigación básica y la aplicada.

Crear una Comisión de Competitividad

Siguiendo el modelo de la Productivity Commission de Australia, se propone crear una comisión autónoma que, a solicitud del Ejecutivo, revise regulaciones desde la óptica de la productividad y la competitividad, proponga

reformas y efectúe evaluaciones de impacto regulatorio de modificaciones legales o reglamentarias. Cabe establecer también que tal evaluación sea obligatoria y acompañe a los proyectos de ley ingresados al Congreso. Se propone además que se estudie la posibilidad de que esta agencia se haga responsable de la evaluación socioeconómica de los proyectos del gobierno general.

Modernizar el Sistema de Empresas Públicas

Las empresas públicas siguen teniendo un lugar de importancia en sectores clave (minería, energía, transporte, banca). Su capacidad de innovación, inversión y mejora de eficiencia está muchas veces limitada por restricciones presupuestarias y por su dependencia de las autoridades políticas.

Nuestra propuesta tiene dos componentes centrales:

- Fortalecer el Sistema de Empresas Públicas (SEP). Se propone fortalecer la institucionalidad y autonomía del SEP, incluyendo en él a todas las empresas públicas excepto Codelco (por su dimensión) y otorgándole un auténtico rol de holding de las empresas del Estado.
- Constituir empresas públicas en sociedades anónimas, con la colocación del 33% en manos privadas. Como criterio general, proponemos que toda empresa pública se constituya en sociedad anónima abierta que mantenga un tercio de su propiedad en manos privadas (excepto las no rentables, como el Metro de Santiago) y sus acciones sean preferentemente cotizadas en la bolsa. En su venta se debe considerar fórmulas para hacer participar a sus trabajadores y al público general. Esta propuesta persigue que la inversión que el Estado mantiene en empresas públicas de orientación comercial se sujete a las exigencias de transparencia y se administre con los criterios de eficiencia usuales en las sociedades transadas en la bolsa. La retención del Estado de la mayoría absoluta de las acciones (y el quórum de dos tercios requerido para ciertas decisiones) mantendría la calificación de estatales de las correspondientes empresas, así como ocurre con la mayoría de sus similares en el mundo, que registran un desempeño exitoso.

Propuesta 20 Potenciar sectores clave: los recursos naturales renovables

Un sector fundamental en la economía chilena es el de los recursos naturales renovables, que incluye la agricultura y la agroindustria, la pesca y la acuicultura, y el sector forestal. En conjunto, da cuenta de US\$ 20.500 millones en exportaciones (la mitad de las exportaciones de cobre y cerca de un 30% del total exportado). Se trata de un sector relativamente intensivo en mano de obra –muy particularmente la agricultura y acuicultura–, con mucha importancia en la ocupación del territorio e influencia sobre zonas rurales de menor desarrollo, con diversos efectos de encadenamiento productivo. Debido a su relativa intensidad en el uso de mano de obra, particularmente la menos calificada, este sector podría contribuir en gran medida a elevar la productividad de la economía.

Contrariamente a cierto pensamiento tradicional, que asocia este sector a estructuras económicas menos desarrolladas, este puede ser un componente muy relevante de una economía con ingresos elevados. Basta notar al respecto la importancia de la pesca en Islandia, uno de los países con mayores ingresos per cápita del mundo; la relevancia de la acuicultura en Noruega, donde coexiste, al igual que en Chile, con un gran sector extractivo generador de rentas (petróleo en ese caso), o el desarrollo forestal de Nueva Zelanda y el agropecuario de Australia (donde coexiste con la minería).

La literatura especializada ha enfatizado que para que sectores como estos se transformen en un componente dinámico de la estructura económica general de un país en crecimiento, es menester atender con especial cuidado a los factores institucionales y legales. En particular, resulta de extrema importancia contar con derechos bien definidos de propiedad, como los que rigen a la pesca en Islandia, con estructuras institucionales eficaces y eficientes, o como los que rigen a la acuicultura en Noruega. Asimismo, es menester contar con mecanismos que permitan la rápida adopción de tecnología. De alguna forma, la tríada de institucionalidad, derechos de propiedad y adopción de tecnología constituyen los pilares del desarrollo de este sector. Aun más, dado su clima y geografía, Chile está en condiciones de adoptar las mejores prácticas de muchos países desarrollados que cuentan con un sector de recursos naturales renovables de alta productividad que coexiste con otros de muy diversa naturaleza.

Quiroz (2013) propone un significativo conjunto de medidas procrecimiento en los sectores de recursos naturales renovables, que hacemos nuestras. Estas propuestas siguen en términos generales la tríada señalada de mejores prácticas institucionales, reforzamiento de los derechos de propiedad y apoyo a la adopción de nuevas tecnologías.

Impacto fiscal

Varias de las propuestas planteadas en este capítulo tienen efectos notorios sobre el presupuesto público. Algunas implican un mayor gasto público (o menor recaudación fiscal), como la propuesta de potenciar la innovación, para la que, entre otras cosas, se requiere elevar la inversión pública en I+D en 0,3% del PIB anuales de aquí a diez años. Por otro lado, hay propuestas con impacto fiscal positivo, como el ajuste de la meta de balance cíclico ajustado, que significará una combinación de mayores impuestos y menor gasto público por un monto total equivalente al 1% del PIB al año.

En el caso de otras propuestas solo conocemos cualitativamente su impacto presupuestario, puesto que enfrentamos dificultades analíticas para cuantificarlo con algún grado de certidumbre. En esta categoría se encuentra, por ejemplo, la propuesta de licitaciones competitivas de terrenos en manos del Estado y la colocación en manos privadas de un tercio del valor de capitalización (que hoy no existe porque no se transa en la bolsa) de las empresas públicas. En ambos casos es previsible un impacto significativo sobre los ingresos de capital del Estado, pero también que habrá menos transferencias futuras de excedentes de empresas públicas al gobierno central.

Una incertidumbre análoga, pero de signo opuesto, se observa respecto de la propuesta de reducción del impuesto adicional para las remesas de utilidades de inversión extranjera no minera. Si bien el efecto directo de corto plazo implica una menor recaudación producto de la rebaja de tasas, parte de ella puede compensarse por un aumento en la base tributaria correspondiente, siempre que dicha rebaja incremente la inversión extranjera no minera.

Con todo, las dificultades analíticas y la incertidumbre en las estimaciones hacen poco razonable presentar una cuantificación del impacto fiscal del conjunto de propuestas, aunque esperamos que una implementación completa del paquete de propuestas aumente la fortaleza de la posición fiscal mediante el incremento del saldo presupuestario del gobierno central.

Capítulo 5

Un nuevo trato para la energía

Jorge Quiroz / Andrea Tokman

Síntesis

Chile se encuentra en una frágil situación energética, con altísimos costos como resultado de paralizaciones, cancelaciones y retrasos significativos en nuevas inversiones en generación. La ralentización de las inversiones no proviene (hasta ahora) de un menor dinamismo empresarial sino más bien de oposiciones sociales de diverso tipo, canalizadas por vías institucionales pero también expresadas fuera del contexto institucional. Esta oposición proviene de diversos frentes; en parte la motiva una demanda civil insatisfecha que tiene como foco principal el tema ambiental; en parte tiene también otras motivaciones no tan altruistas. En cualquier caso, el resultado es contrario al propio interés ambiental ya que menores inversiones en generación no solo redundan en elevados costos de energía –hoy tenemos los precios de energía más altos del mundo en el Sistema Interconectado Central (SIC)– sino también en efectos ambientales más adversos que los que se observarían si la inversión fuese mayor, toda vez que el sistema debe operar al límite, usando en plenitud incluso las unidades de generación más antiguas y contaminantes. Asimismo, el equilibrio con menores inversiones implica utilidades anormales para los actores establecidos. Altas utilidades, negativo impacto ambiental y altos precios configuran un equilibrio políticamente inestable. Tal es el desafío que enfrenta hoy Chile en esta materia.

Nuestro diagnóstico es que hay una clara tensión entre un marco legal de generación eléctrica basado en un mercado competitivo que suponía “libre entrada”, por un lado, y los acumulativos cambios sociales y las crecientes preocupaciones ambientales. Las múltiples oposiciones a los proyectos de inversión han echado por tierra el supuesto de “libre entrada” sobre el que se

basa el modelo, y mientras ese problema no se resuelva, viviremos con la tríada ya anotada: altos precios, altas utilidades, pobre desempeño ambiental. Se precisa entonces de un nuevo trato.

Nuestras propuestas buscan perfeccionar el sistema, partiendo de la convicción de que los desafíos energéticos son de tal envergadura, y el atraso de las inversiones de tal magnitud, que se precisa de acciones urgentes, que tengan resultados lo más inmediatos posible sin perjuicio del establecimiento de nuevas reglas del juego que tengan efecto en horizontes de tiempo más amplios. En algunos casos estimamos necesaria la acción directa del Estado en la transición de corto plazo, para ir desapareciendo gradualmente una vez que se consolide el nuevo marco de reglas del juego. Específicamente, vemos un rol potencial, transitorio, para el Estado en apurar una nueva configuración de mercado donde la tecnología de expansión sea el gas natural, en oposición al carbón. Esta opción tiene un doble fundamento. Por un lado, las emisiones de CO₂ por cada kWh generado a partir de gas natural son la mitad que a base de carbón; el gas natural concilia de mejor modo el equilibrio entre las necesidades energéticas y las demandas ambientales, amén del hecho de que se complementa mucho mejor desde un punto de vista técnico con las energías renovables no convencionales (funciona mejor en condiciones de intermitencia de una fuente complementaria). Por otro lado, los desarrollos recientes de *shale gas* en Estados Unidos permiten pensar que Chile podría tener mayor acceso a este tipo de energético en el futuro. El Estado podría contribuir a este objetivo de múltiples formas; en este documento sugerimos algunas.

Una segunda propuesta concierne a la generación a carbón, la que en el actual contexto solo vemos viable mediante una suerte de ordenamiento territorial para el desarrollo termoeléctrico, captando la renta y devolviéndola a los usuarios (el carbón como opción inframarginal del sistema). Una tercera propuesta consiste en el desarrollo paulatino del potencial eólico y solar introduciendo un nuevo instrumento de política –licitaciones de seguros de precio–, y la última propuesta consiste en declarar de modo inequívoco el carácter estratégico de la gran hidroelectricidad del sur, coinvirtiéndose con el sector privado en la línea de transmisión. Estas ideas deben considerarse y presentarse como un todo, es una propuesta de “nuevo trato” que por su naturaleza diversa busca explícitamente un equilibrio entre aspiraciones y demandas ambientales por un lado, y las necesidades propias del desarrollo y ciertos estándares mínimos de eficiencia, por otro. Por último, una vez implementado este “nuevo trato”, y así reducida la fragilidad estratégica de nuestro sistema de energía, proponemos negociar acuerdos de integración energética mutuamente beneficiosos con nuestros vecinos.

Los costos fiscales de estas propuestas son cercanos a cero. Donde se propone una intervención directa del Estado, son más bien bajos y recuperables. En la medida en que la participación del Estado se va retirando mediante la licitación a privados, se recuperan costos y se transfiere en parte las rentas desde los privados a las arcas fiscales. En la propuesta sobre energías renovables no convencionales (ERNC) el costo fiscal dependerá de cómo evolucione el precio de largo plazo y el precio garantizado. Ante un *shock* inesperado que haga caer el precio de largo plazo, el Estado estará pagando a los productores de ERNC; sin embargo, como este pago se correlaciona negativamente con otros pagos del gobierno asociados al precio del petróleo –que también se moverá con este *shock* sorpresivo–, habría una compensación, con lo que el efecto final en el gasto fiscal debiese ser cercano a lo neutral.

Energía y crecimiento

El desarrollo económico está estrechamente ligado a un consumo creciente de energía, en todas sus formas. A modo ilustrativo, mientras en Estados Unidos a comienzos del siglo XX el consumo de energía por habitante era de 87.000 kcal diarias, hoy alcanza a 217.000 kcal. En Chile, en 1990 el consumo de energía era de 30.000 kcal diarias por habitante; hoy alcanza a 46.000 kcal. Tratándose de energía eléctrica, las cifras de crecimiento son incluso más significativas: mientras en 1990 en Chile se consumían 1,2 MWh por habitante al año, la última cifra disponible (2011) indica un consumo de 3,5 MWh, esto es, un aumento de 192% en veintinueve años.

El crecimiento suele demandar un mayor consumo de energía, en particular energía eléctrica. Ello es par-

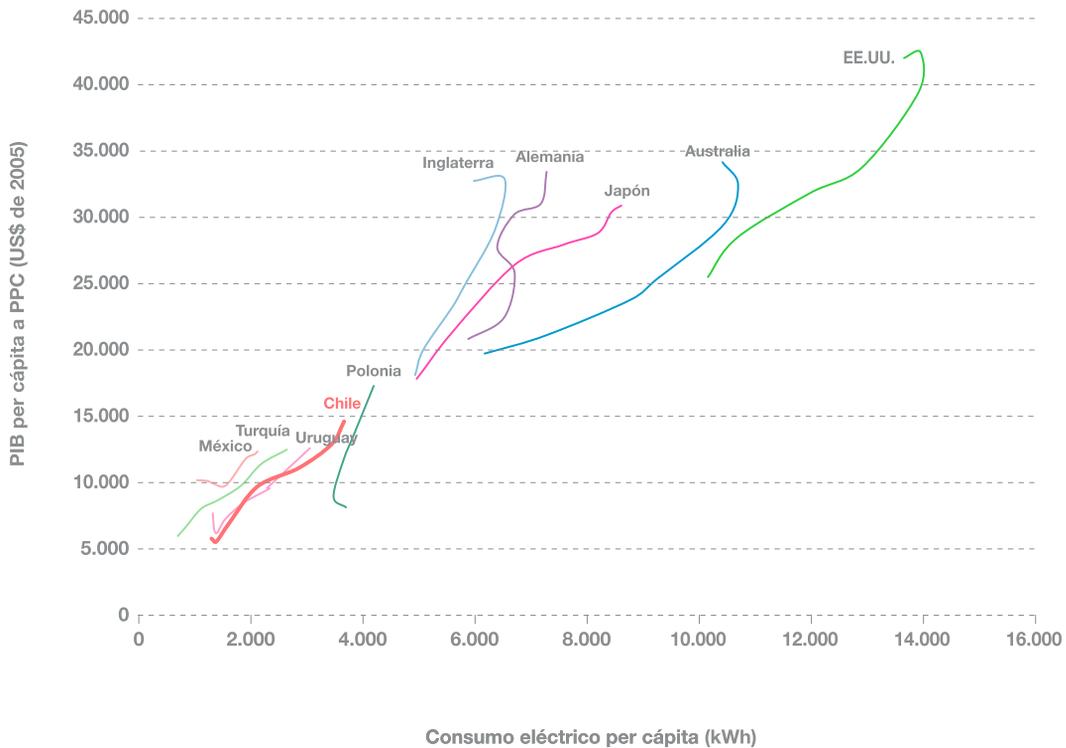
ticularmente relevante para países en el estadio de desarrollo de Chile. La relación crecimiento-consumo de energía logra abatirse parcialmente, y en algunos casos quebrarse del todo, con políticas específicas de ahorro de energía (políticas de “eficiencia energética”), pero ello aparentemente es más fácil una vez alcanzados ciertos umbrales de consumo de energía. En el caso de nuestro país, si bien se observan algunos avances en esta materia, estamos aún lejos de alcanzar dichos umbrales. Ello no quiere decir que no sean pertinentes políticas específicas de ahorro de energía –que no cubrimos en este informe–, sino más bien que, dado el estadio de desarrollo en que nos encontramos, sería iluso pensar que logren abatir de modo significativo la demanda por energía que se deriva de un proceso de crecimiento sostenido.

De cara a esta estrecha relación entre crecimiento y consumo de energía, particularmente la eléctrica, no cabe sino colegir que el devenir económico de los países depende crucialmente de cómo resuelvan sus necesidades energéticas. Si bien no es posible inferir reglas de aplicación general, parece ser que aplicar una buena dosis de pragmatismo, poner debida atención a que las señales de precio reflejen efectivamente los niveles de escasez, acomodar las reglas del juego para facilitar el desarrollo de fuentes de energía locales relativamente competitivas, proveer un marco normativo y de mercado propicio a la iniciativa individual y a la adopción del cambio tecnológico, atender a la conformación de una matriz de generación equilibrada y la promoción de una fuerte “diplomacia de la energía” son todos elementos comunes en casos exitosos. A lo anterior podemos agregar la necesidad de incorporar una mayor proporción de energías limpias, para ser consistentes tanto con las demandas ambientales de la ciudadanía como con las exigencias incipientes de los mercados externos.

Países como Japón durante la última posguerra, con escasas fuentes de energía locales, acomodaron las reglas del juego para permitir el desarrollo masivo de centrales nucleares, las que a su vez proveyeron un sólido soporte al crecimiento de marcado sesgo industrial exportador que caracterizó al país. Europa Occidental, en plena guerra fría, aun a riesgo de provocar una crisis diplomática con el gobierno de Reagan, no dudó en alcanzar un acuerdo con la Unión Soviética para desarrollar uno de los gasoductos más grandes del mundo, Urengoy-Pomary-Uzhgorod, que se extiende por 4.500 kilómetros (más de toda la longitud de Chile) desde Siberia a Ucrania. Una década más tarde esa interconexión se profundizaría con otra obra de similar envergadura, el gasoducto Yamal. Después de algunas dudas, Estados Unidos dejó transmitir al mercado interno las señales de precio que representaron las alzas del petróleo después de la crisis de 1974; el resultado fue un aumento sin precedentes en los niveles de eficiencia

Gráfico 1

Consumo de electricidad y crecimiento económico, 1980-2010



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

de los motores de combustión interna en los años subsiguientes, situación que se repitió en Europa y Japón.

Más recientemente, de nuevo la combinación entre señales de precio, inventiva individual y cambio tecnológico está cambiando el mapa energético del mundo con la irrupción del *shale gas*, gracias al cual Estados Unidos ha recuperado su liderazgo energético. Finalmente, frente a la oposición ciudadana al consumo de fuentes fósiles, los países desarrollados han emprendido, con distintos grados de éxito, un desarrollo importante de energías renovables no convencionales, así como políticas de eficiencia energética.

Parece ineludible entonces concluir que en el campo de la energía, y especialmente en la energía eléctrica, así como en otros aspectos cruciales del desarrollo económico y social, estamos frente al tipo de dialéctica que el historiador Arnold J. Toynbee llamó de “desafío y respuesta”. Dependiendo de cómo una sociedad

responda al desafío de la energía será más o menos exitosa y, lo que es más importante incluso, ello definirá buena parte de su carácter. Nuestro país tiene un desafío importante en la materia, el que se manifiesta en una virtual crisis energética. Y dependiendo de cómo lo resuelva será como luzca buena parte del devenir económico y social. ¿Cuál es exactamente la naturaleza de ese desafío? A ello vamos ahora.

El desafío de Chile

El modelo chileno de desarrollo energético, si bien ha sufrido algunos cambios y ajustes, en lo esencial data de 1982, año de la promulgación de la ley general de servicios eléctricos. Cuando se dictó esa ley, el ingreso per cápita era de solo US\$ 3.000 (PPC), 45% de la población vivía bajo la línea de pobreza, los proyectos de inversión no precisaban de evaluaciones de impacto

ambiental, las tecnologías disponibles eran básicamente tres –hidroelectricidad, carbón y diésel–, no existía prensa libre, tampoco Internet ni redes sociales en la forma como las conocemos ahora. Postulamos aquí que este modelo de desarrollo se ha visto tensionado por la creciente preocupación por el medio ambiente y por el efecto acumulativo de todos los cambios sociales ocurridos en las últimas tres décadas: el advenimiento de la democracia y cada vez mayor participación ciudadana; el aumento del ingreso per cápita y la menor incidencia de la pobreza, con la consecuente irrupción de las capas medias; la promulgación de diversos cuerpos legales que obligan a hacer extremadamente prolijos los procesos de inversión y multiplican las fuentes de oposición legal; prensa y televisión libre, ciberespacio, comunicación prácticamente instantánea y crecientes demandas por transparencia.

A ello se agrega la irrupción de nuevas fuentes de energía, que afectaron el desarrollo del sistema y tuvieron consecuencias; en particular el gas natural argentino, que –dado que el sistema legal vigente no se pronuncia respecto de cómo debe ser la “matriz energética– propició “soluciones esquina” (todo el crecimiento basado en gas natural), con el consiguiente *shock* cuando Argentina cortó el suministro, impacto del que el sistema eléctrico aún no se recupera.

La tensión entre ambos mundos –el marco legal original, que como veremos no hacía otra cosa que consagrar un mercado “marshalliano” en la generación eléctrica, donde se suponía amplia competencia como resultado de la “libre entrada”, y por otro lado los acumulativos cambios sociales y la preocupación por el medio ambiente– no ha sido resuelta, lo que ha tenido como consecuencia una cuasi parálisis de las inversiones. A su vez, esta ralentización de inversiones ha ocasionado que los precios de la energía en Chile se empujen 100% o más por sobre los de muchos de nuestros competidores, lo cual sin duda amenaza las perspectivas del crecimiento económico y, con ello, un mayor bienestar.¹

Sin embargo, al decir que el modelo de desarrollo eléctrico original aparece tensionado, y acaso sobrepasado, por una sociedad muy distinta de la de ayer no pretendemos adelantar un mal juicio del desempeño de este modelo en el pasado. Muy lejos de eso, resulta evidente, para cualquiera que vea las cifras, que aquel modelo fue capaz de proveer energía a precios competitivos, asegurando el suministro y la calidad, por más de veinte años, y todo ello en un país que vio multiplicar su demanda de energía eléctrica desde 13.500 GWh en 1990 a 57.000 GWh en 2011, esto es, un aumento del 322%. Asimismo, a pesar de todas las oposiciones de naturaleza

ambiental, resulta destacable que nuestro país exhiba tasas de emisión de CO₂/kWh de generación eléctrica muy similares a los de la OCDE (IEA, 2012b: 111). Pero tan evidentes como las fortalezas pasadas son también las debilidades que hoy exhibe el modelo de desarrollo eléctrico; basta señalar que, atendiendo a las obras hoy en ejecución, la incertidumbre de suministro es casi total, o en el mejor de los casos habrá un suministro a precios récord de altos, para el año 2016 en adelante, particularmente en la zona central del país (Sistema Interconectado Central, SIC).

El **Gráfico 2** muestra cómo se ha comportado el costo marginal en el SIC desde 1990 a la fecha. La figura habla por sí sola. Hasta 2004, el costo marginal, con fluctuaciones al alza y a la baja, se movía en torno a 26 US\$/MWh; desde esa fecha hasta ahora ha escalado, también con fluctuaciones, a niveles de US\$ 200/MWh, esto es, un alza del 670%. Es cierto que hasta 2004 el país disponía de gas natural barato desde Argentina, fuente con la que ya no se cuenta. Pero seguimos teniendo, en teoría al menos, el carbón. Y el costo marginal de largo plazo para una central a carbón (aquel que remunera el costo de operación y también el capital, asumiendo un 10% de retorno) se sitúa hoy en US\$ 90/MWh, lo que en el gráfico se ilustra con una línea roja horizontal. Claramente, el costo marginal del sistema está hoy un 122% por sobre el costo de largo plazo que supondría una central a carbón.

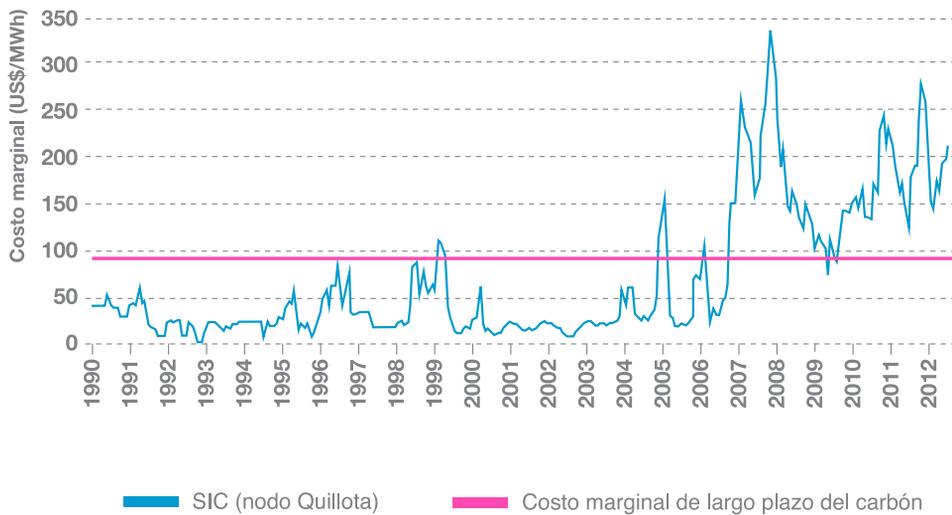
¿Qué explica esta situación? Simple: el rechazo o postergación de numerosas centrales a carbón. Solo en los últimos dos años los proyectos rechazados o postergados suman 2.900 MW de potencia instalada, equivalentes a seis años de consumo eléctrico nacional; tal es la magnitud del problema. El Consejo Asesor para el Desarrollo Eléctrico (CADE) estimó que atrasos de un año en obras aumentan los precios en un 20%; dicho 20% equivale a unos US\$ 5.000 millones en valor presente. Estamos muy por sobre ello.

Esto nos lleva al quid del asunto. El modelo de desarrollo energético suponía que cuando el costo marginal del sistema subía por sobre el costo marginal de largo plazo de una determinada tecnología que se suponía la más competitiva (la “tecnología de expansión”), los inversionistas reaccionaban a la señal de precios, invertían, aumentaba la oferta y entonces el costo marginal volvía a bajar. Como el costo marginal estaba solo por un lapso breve por sobre el costo marginal de largo plazo de la tecnología de expansión, los generadores tendrían interés en cerrar contratos de largo plazo con los grandes clientes y distribuidores en torno a esos niveles, para protegerse contra futuras bajas en el costo marginal.

¹ A modo de referencia, el precio de la energía eléctrica al sector industrial en Chile de 154 US\$/MWh se compara con un precio de 69 US\$/MWh en Estados Unidos (Energy Prices and Taxes, FourthQuarter 2012, IEA) La comparación con países como Perú es igualmente impresionante.

Gráfico 2

Costo de la energía eléctrica en el SIC, 1990-2012



Fuente: Centros de despacho económico de carga (CDEC) del Sistema Interconectado Central (SIC) y del Sistema Interconectado del Norte Grande (SING).

Como se puede ver en el **Gráfico 2**, esa fue precisamente la situación entre 1990 y 2000: costos marginales que subían y luego volvían a bajar; las bajas eran simplemente la consecuencia de inversiones que respondían a las señales de precios y aumentaban la oferta cuando los precios subían. Posteriormente, desde el año 2000 en adelante, con la irrupción del gas natural de Argentina, su precio resultó tan bajo que el sistema convergió virtualmente a una solución esquina: a abril de 2004 un 68% de las inversiones contempladas en el plan de obras de la Comisión Nacional de Energía (CNE) para el SIC correspondían a centrales que funcionaban sobre la base de gas natural. Ello llevó a los costos marginales más bajos de la historia, entre los años 2000 y 2004.² Después de la crisis del gas, cuando Argentina incumplió unilateralmente el Protocolo de Integración Gasífera, los costos marginales se dispararon pero ya no volvieron a exhibir el patrón de altos y bajos en torno al costo marginal de la tecnología de expansión (supuestamente el carbón): el sistema dejó de operar como se había concebido que lo haría. En jerga técnica, se dice que hoy el sistema vive “desadaptado”.

¿Qué pasó? El modelo que supone que los inversionistas entran a invertir cada vez que la señal de precios así lo indica, y así abaten rápidamente los altos costos marginales que pudiera originar una situación de escasez, ignora la existencia de una sociedad civil a la cual no le es indiferente qué central se instala y dónde; crecientemente, las comunidades dentro del área de influencia de los proyectos pueden adoptar medidas de presión, exigir compensación y realizar acciones que incluso logran detener proyectos completos. No supone que una obra tenga que pasar por un complejo sistema de evaluación, así como dar cumplimiento a muchos otros cuerpos legales (Convenio 169, Ley de bosque nativo y Ley Lafquenche, por nombrar algunas), ni que dicho sistema exige un diálogo con la comunidad, que esta puede oponerse, que puedan sumarse ONG, que estas pueden comunicarse rápidamente con la sociedad toda haciendo uso de las tecnologías de información y comunicaciones actuales, que las objeciones pueden ser llevadas a la justicia, que los tribunales pueden fallar en contra (atendiendo a múltiples cuerpos legales nuevos) o bien que el propio gobierno, cediendo a protestas

² Con la ventaja que da conocer el pasado, podemos señalar que un error regulatorio de la época fue no exigir algún grado de “respaldo” (en unidades de carbón o diesel) para las inversiones basadas en gas argentino; ello, en un contexto de mercado puramente marshalliano, propició la “solución esquina” mencionada. En el momento de la crisis del gas, casi un 30% de la capacidad instalada en el SIC consistía en centrales a gas.

ciudadanas, puede cancelar proyectos, todo lo cual ha estado ocurriendo el último tiempo.

Solo a modo ilustrativo, podemos citar un estudio reciente de la Universidad de Chile (2011) donde se indica que en los 13 proyectos eléctricos más importantes del último tiempo se verificaron 47 recursos administrativos y 37 judiciales (**Cuadro 1**).

Una buena forma de imaginar cómo habría operado nuestro sistema marshalliano en ausencia de fricciones es ver qué ha ocurrido en el SING (Sistema Interconectado del Norte Grande). En el SING, donde la competencia por el espacio es menor, donde existen locaciones como Mejillones donde ya se ha producido una suerte de ordenamiento territorial que lo ha conformado como un nodo generador de energía (y puerto gasífero), donde la densidad poblacional es más baja, y las demandas ciudadanas y de comunidades que obstruyen el proceso de inversión son menores, los costos marginales sí han podido ser abatidos con mayores inversiones en centrales térmicas, lo que no ha ocurrido en el SIC. La diferencia en la evolución de los últimos años entre SING y SIC se aprecia en el **Gráfico 3**. Con todo, existen hoy indicios de que la dinámica social que ha frenado inversiones en el SIC podría estar expandiéndose al SING, lo que podría comprometer el promisorio desarrollo de la Gran Minería en el Norte Grande. En cualquier caso, el punto está claro: el modelo marshalliano no está operando como se supone que debiera hacerlo.

De seguro, estos procesos de cambio ya estaban en curso durante la época del gas natural, pero la naturaleza relativamente amigable de este tipo de generación, unida a su relativa flexibilidad de localización, permitieron que el sistema siguiera funcionando con

Cuadro 1
Judicialización de los procesos de evaluación ambiental

Recurso administrativo	Total (Número recursos)	Con resolución
Reclamación	27	20
Invalidación	5	5
Reposición	7	7
Jerárquico	8	8

Recurso judicial	Total (Número recursos)	Con resolución
Recurso de protección	33	23
Acción de mera certeza jurídica	1	1
Acción de nulidad de derecho público	3	1

Fuente: Universidad de Chile (2011).

Nota: El estudio citado considera trece importantes proyectos recientes, entre los que se cuentan Patache, Castilla, Campiche e Hidroaysén.

normalidad. Desaparecido el gas natural y hecha evidente la nueva realidad, donde la tecnología de expansión sería el carbón, las tensiones entre la sociedad civil y el modelo marshalliano comenzaron a hacerse cada vez más evidentes. Se comenzó a producir entonces una contradicción social. Todos saben que, hecha excepción de proyectos hidroeléctricos, el carbón es la siguiente solución económicamente más eficiente, a los precios de hoy. Pero como las centrales a carbón suscitan una fuerte oposición, la relativa eficiencia de costos termina siendo ilusoria: el sistema vive permanentemente atrasado y los costos marginales están permanentemente muy por sobre lo que implicaría una realidad con genuina libre entrada de nuevas inversiones en centrales a carbón. Pero no es solo el carbón lo que concita oposición ciudadana hoy, también las centrales hidroeléctricas, como lo ha demostrado la reacción de vastos sectores sociales ante el proyecto Hidroaysén.

Las consecuencias de esta suerte de parálisis son complejas y van incluso más allá de los obvios efectos sobre la competitividad de la economía y el crecimiento, lo que conduce a la contradicción social a que hemos aludido. En efecto, por definición, coexisten con los altos costos marginales del sistema empresas que cuentan con generadores que producen a costos muy por debajo del marginal, “los inframarginales”. Estas empresas, lejos de perder con la situación actual, tienen enormes ganancias: tienen costos bajos y venden a precios cercanos al costo marginal del sistema. Por otro lado, la oposición ciudadana, motivada en parte al menos por una causa de naturaleza ambiental (solo en parte, como argumentaremos luego), ocasiona un retraso de inversiones y los costos marginales suben. Pero los costos marginales altos son reflejo de que las unidades que están operando son las más antiguas, caras y contaminantes. Llegamos así a una situación insostenible, una tríada maldita de altos costos de energía, altas ganancias para muchas generadoras eléctricas y altos costos ambientales, con lo que la insatisfacción de la demanda civil solo puede aumentar.

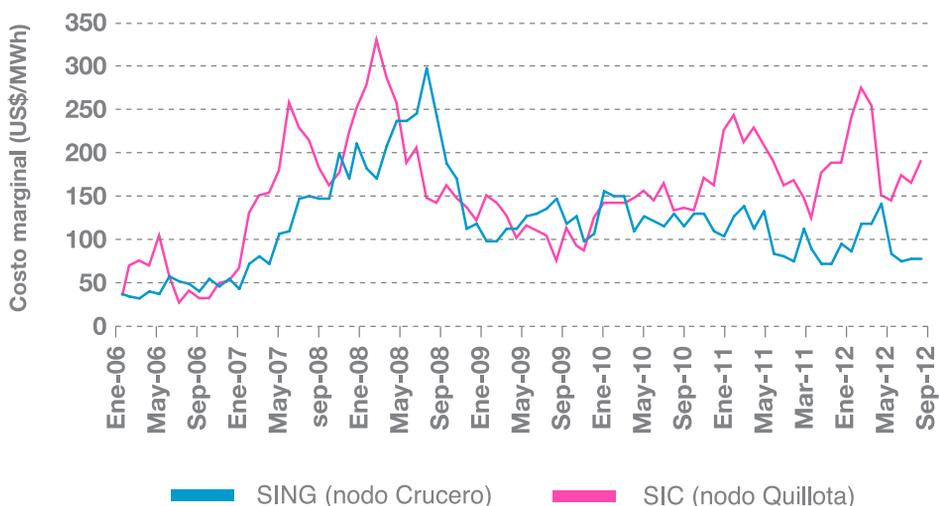
El resultado es política y socialmente explosivo. Por ello, esta negativa configuración de factores que caracterizan hoy al sector de energía debe resolverse con premura y coraje. Tal es el desafío.

Elementos para una respuesta

La respuesta a este desafío, cualquiera que sea, debe resolver el problema evidente de falta de inversión que tiene los precios de la energía en niveles extremadamente elevados, al punto incluso de amenazar la seguridad de suministro en el corto plazo y los niveles de emisión probablemente en rangos mayores que los que habrían existido en un sistema “adaptado”. Sabemos que no

Gráfico 3

Costo de la energía en el SIC y SING, 2006-2012



Fuente: Centros de despacho económico de carga (CDEC) del Sistema Interconectado Central (SIC) y del Sistema Interconectado del Norte Grande (SING).

sirve seguir intentando con el sistema actual solamente: el modelo marshalliano puro ya no funciona; debe ser complementado con otros instrumentos. Debemos, de alguna forma, acomodar el interés ambiental, las demandas ciudadanas y la oposición de la sociedad civil de un modo más provechoso, sin que se traduzcan meramente en parálisis de inversiones, que a nadie beneficiarían, para retomar así un proceso fluido de desarrollo. Se precisa una suerte de acuerdo nacional, que aquí hemos llamado “un nuevo trato”.

Sabemos que para un acuerdo de esta naturaleza no existirá nunca el concurso unánime de la sociedad; siempre habrá posiciones extremas, técnicamente inviables y políticamente irresponsables. Pero, si no unánime, creemos que sí es posible un acuerdo nacional sólido en torno al tema de energía a partir de los elementos que delineamos en lo que sigue.

Las reglas del juego: esenciales pero no suficientes

De cara a este desafío, para muchos resultará natural encontrar la respuesta en un mejoramiento de las reglas del juego; después de todo, de lo que se trata es de adaptar las reglas de un mercado puramente marshalliano a otro que, manteniendo los objetivos de eficiencia y seguridad en el suministro, administre

mejor las otras demandas que hoy la sociedad impone a las inversiones en energía. Por ejemplo, parte de la oposición ciudadana parece tener que ver con que se precisa de más tiempo, y de recursos, para que los procesos de evaluación ambiental ganen credibilidad y aceptación, lo que nos conduciría a explorar posibles perfeccionamientos a nuestra institucionalidad ambiental. También, parcialmente al menos, parte de la oposición a los proyectos debiera tratarse por la vía de institucionalizar –y predefinir– montos monetarios con que se compense a las comunidades afectadas, un tema sobre el cual volveremos. Otro frente de acción natural podrían ser las políticas de ordenamiento territorial: definir zonas de desarrollo termoeléctrico, por ejemplo, con cuencas susceptibles de ser intervenidas versus otras cuencas libres, etc.

Concordamos plenamente con este enfoque. Tampoco se trata de algo nuevo. Algunas de estas ideas para adaptar las reglas del juego a las nuevas condiciones políticas, ambientales y sociales están por ejemplo en el CADE; otras (ordenamiento territorial) han sido recogidas por algunas precandidaturas presidenciales; otras se encuentran en proceso de implementación, como la nueva institucionalidad ambiental y los tribunales ambientales. Sin embargo, no es suficiente. Los desafíos energéticos son de tal envergadura, y el atraso de inversiones de tal magnitud, que se precisa de acciones

concretas que tengan resultados más inmediatos, que sean aparentes y visibles en el curso de los próximos cuatro años, las cuales pueden perfectamente coexistir con otras de carácter más general. Nuestra propuesta considera esta urgencia y comprende medidas en las que incluso se estima necesaria la acción directa del Estado, la cual a más largo plazo, en un horizonte de cinco a diez años, podría removerse una vez que se consolide el nuevo escenario. En breve, pensamos que el tiempo es de la esencia del problema y, consecuentemente, la respuesta al desafío energético que proponemos se hace cargo de ello.

Propuestas

Propuesta 21 El gas natural, parte de la solución

Nuestro primer punto es llamar la atención sobre los desarrollos recientes en lo que respecta al *shale gas*, o gas de esquisto, que se conoce hace décadas pero que se consideraba imposible de recuperar. La situación cambió en los últimos años como resultado de avances tecnológicos en materia de exploración y extracción, lo que ha originado una verdadera revolución en Estados Unidos, que comienza también a expandirse a otros lugares del mundo. Las reservas extraíbles de gas natural en el mundo se estima que se han expandido en un 40% como resultado de estas innovaciones. En Estados Unidos, país que lleva la delantera en este desarrollo, el aumento de oferta de gas natural llevó los precios de este energético a niveles en torno de US\$ 3,5 por MMBTU, un cambio inmenso si se comparan con los precios a los que tuvo que contratar Japón cuando removió sus plantas nucleares, y que alcanzaron la cifra de US\$ 16 por MMBTU. La expansión de oferta estadounidense ha transformado a ese país de deficitario en autárquico, y se espera que pronto inicie las exportaciones (antes debe convertir las antiguas plantas de gasificación, propias de un país importador de gas natural líquido, en unidades de licuefacción). Las exportaciones posiblemente tendrán algunas restricciones políticas, y en principio tendrán prioridad los países con los cuales hay firmados tratados de libre comercio.

La mayor oferta de gas natural, a precios muy bajos, ha dejado fuera del mercado a centrales de carbón, con

el resultado de que hoy Estados Unidos es un exportador neto de carbón. Una consecuencia entonces de la irrupción del *shale gas* son precios mundiales más bajos del carbón, los que alimentan la demanda de países con menores restricciones ambientales, como China, que da cuenta de casi el 50% del consumo de este combustible. A pesar de ello se espera que China, también con reservas importantes de *shale gas*, en algún momento inicie exploraciones, lo que debería profundizar la baja de precios del carbón en el mundo, y, finalmente, también del gas.

Aún se desconoce bajo qué modelos contractuales exportará Estados Unidos el gas natural líquido (GNL), pero al menos el actor que tiene actualmente el liderazgo, Cheniere, ha establecido un modelo de negocios con el sistema de *take-or-pay* por el uso de la infraestructura de licuefacción: US\$ 3 por MBTU más el costo del gas sobre una base Henry Hub (mercado de referencia) de un 15%. A los precios actuales del Henry Hub de US\$ 3,29/MMBTU, eso deja el precio fob del GNL en US\$ 6,76/MMBTU. Si se agregan costos de transporte y costos de porteo y regasificación, el gas podría llegar a Chile en torno a US\$ 9,91/MMBTU. Un precio en ese rango podría significar que el costo variable de una central que utiliza gas natural (ciclo combinado) podría alcanzar los US\$ 72,3/MWh.³ Si sumamos a eso un costo de capital en torno a los US\$ 36/MWh se obtiene un costo de largo plazo de 108,3/MWh, esto es, un 47% inferior al costo marginal actual (US\$ 203/MWh), un 20% mayor que el costo de desarrollo del carbón en el largo plazo (US\$ 90/MWh), pero muy cercano al precio promedio de los contratos actuales con los distribuidores (US\$ 107/MWh). Todo ello, además, con centrales significativamente menos contaminantes que las más avanzadas centrales a carbón (medido como emisión de CO₂ por kWh generado).

Esta situación plantea todo un dilema para nuestro sistema eléctrico. El desarrollo del *shale gas* ha aumentado su disponibilidad y, bajo ciertas circunstancias, Chile podría optar a comprarlo a precios del orden de US\$ 9,9 por MMBTU. Aun así se trata de una solución más cara que el carbón. Sin embargo, hoy por hoy, formular y aprobar un proyecto de generación a carbón es una empresa de alto riesgo. De esta forma, si bien en teoría el carbón debiera ser la tecnología de expansión, en la práctica no lo es. Pero, para aquellos empresarios que tengan la suerte de obtener aprobaciones para una inversión en una central a carbón, el premio es una renta considerable: la diferencia entre un alto costo marginal actual y un costo de largo plazo de US\$ 90/MWh. El sector privado hoy enfrenta este dilema. Proyectos como el de la Central Bulnes en la

³ Cálculo a partir del consumo específico promedio de gas natural por MWh de las centrales de gas natural del SIC y SING (7,3 MBTU/MWh). Información disponible en los informes de precio nudo de abril de 2012 de ambos sistemas, provistos por la CNE.

VIII Región (700 MW) han optado derechamente por el gas; otros esperan aún sus aprobaciones para carbón... Paulatinamente, sin embargo, el propio sector privado va internalizando los riesgos de rechazo y dilaciones que significa una central a carbón y ha estado optando por el gas. En particular las mineras, más sensibles al tema de la huella de carbono, están optando por el gas (Codelco por ejemplo, con los proyectos Luz Minera de 780 MW).

Postulamos aquí que mientras antes el sistema se convezna de que la verdadera “tecnología de expansión” es el gas natural, y no el carbón, antes comenzará a resolverse el estancamiento de inversiones y antes bajaremos los costos de energía, desde la ilusión de los US\$ 90 por MW que promete el carbón (y que en la práctica son más de US\$ 200 por MW de costo marginal) a la realidad de los US\$ 108 del gas natural.

Desde luego que una central a gas natural contamina también, pero tiene al menos dos ventajas que la hacen preferible y hacen presumir una menor oposición social: a) la contaminación de una central de este tipo es de 400gCO₂/kWh, lo que se compara con 890 gCO₂/kWh de una a carbón (IEA, 2012: 41); y b) las centrales a gas natural se complementan mucho mejor con la intermitencia proveniente de centrales basadas en energías renovables no convencionales; y esto es relevante porque la iniciativa reciente de subir las ERNC a un 15% del total tiene, además de costos directos, importantes costos externos en términos de cómo afecta el funcionamiento de las otras unidades; esos costos externos (“reserva de giro”) son mayores con carbón que con gas natural.

En definitiva, cuanto antes y más rápido el sistema se mueva hacia un reordenamiento que tenga a las unidades de gas natural como tecnología de expansión, más rápido se abatirán los costos de energía porque, siendo todo lo demás constante, menores serán el impacto y la oposición ambiental. Pensamos que el Estado tiene aquí un rol ineludible, el que podría traducirse en distintos grados de intervención, a saber:

a) Rol diplomático: le cabe una gestión ante Estados Unidos, haciendo representar la calidad de socio comercial de Chile, con tratados de libre comercio, lo que debería propiciar un marco amistoso para la conformación de proyectos privados que usen la disponibilidad exportadora de *shale gas* de Estados Unidos (la que el gobierno estadounidense vaya a permitir).

b) Acción reguladora: crear algún tipo de seguro de aprobación ambiental o vía rápida, una suerte de articulado transitorio para facilitar el desarrollo de este tipo de centrales.

c) Rol de fomento: 1) licitando por ejemplo facilidades financieras para el acceso al gas, porque los contratos *take-or-pay* para uso de infraestructura suelen ser a muchos años plazo, y los balances que se requiere para actuar de contraparte en dichos contratos solo los tienen conglomerados muy grandes, y 2) se podría incluso propiciar la conformación de un consorcio público-privado que traiga suficiente *shale gas* como para abatir los costos marginales, al menos en el SIC.⁴

Como se ve, existe un amplio abanico de posibilidades, desde las menos intervencionistas, como la gestión diplomática, hasta acciones más heterodoxas como la participación directa del Estado en iniciativas mixtas (como lo fue en su momento la participación de Enap en la construcción del Terminal Gasífero de Quintero). Qué combinación de instrumentos escoger dependerá de cómo esté evolucionando el sector. Si se mantiene la tendencia actual, con el propio sector privado viendo con interés la opción del gas natural, quizá no sea necesario llegar hasta el consorcio mixto y baste con alguna combinación de las opciones anteriores.

Esta propuesta, sin embargo, debe resolver el siguiente problema: las centrales a gas que se formen al amparo de este ordenamiento tendrán un costo marginal de largo plazo ligeramente superior al carbón, como ya se ha visto. Mientras siga viva en el sistema la expectativa del carbón como tecnología de expansión, el sector privado tendrá limitado interés en participar porque siempre estará el riesgo de quedar con costos superiores a un supuesto costo marginal de largo plazo dado por el carbón. Bajo ciertas circunstancias ello podría ser incluso ruinoso, si se toma en cuenta que el suministro de gas natural requiere incurrir en obligaciones de largo plazo con las plantas de licuefacción y gasificación, que deben pagarse independientemente del volumen de gas efectivamente consumido. Entonces, la mera expectativa de que el carbón sea la tecnología de expansión podría inhibir las inversiones en gas natural, más incluso con la expectativa de precios de largo plazo más bajos del carbón, precisamente como consecuencia de la irrupción del *shale gas*. ¿Cómo salir de ese círculo vicioso, donde nuestro sistema marshalliano inhibe una tecnología de mayor aceptación social ante la mera expectativa de que termine dominando finalmente la que es “más barata” pero de menor aceptación social y también más contaminante?

Aquí hay dos soluciones posibles. Una es imponer un impuesto a la emisión de CO₂ que, para los objetivos de este capítulo, acercaría el costo privado del carbón al del gas natural (la central a carbón emite casi el doble de CO₂). Los méritos y potenciales desventajas de esta solución a la luz del objetivo de internalizar el costo impuesto por las distintas fuentes en el medio ambiental

⁴ Países como India han ido incluso más lejos y han dispuesto recursos gubernamentales para convertir el gas natural en Estados Unidos mismo en unidades de licuefacción, asegurando el acceso al energético.

global, son analizados en el capítulo de entorno de este libro. Otra solución es hacer de las centrales a carbón una alternativa inframarginal, no la tecnología marginal de expansión, por medio de un conjunto de instrumentos que incluyen entre otros, algunos elementos de ordenamiento territorial. De ello se encarga la propuesta siguiente.

Propuesta 22 El carbón como alternativa inframarginal

Ya hemos visto que considerar las centrales a carbón como tecnología de expansión en un sistema marginalista como el chileno conduce a una trampa: todos esperan que el carbón sea la solución, en la práctica no lo es, pero se inhiben las inversiones en otras opciones de menor oposición ciudadana como las de gas natural; el resultado son precios altos, altas ganancias para los inframarginales ya establecidos o incumbentes, y un sistema que desde la perspectiva ambiental queda muy lejos del óptimo, todo ello con generalizada oposición ciudadana. Nuestra propuesta es que, por la vía de los lineamientos contenidos en la propuesta anterior, sea el gas natural y no el carbón la tecnología de expansión marginal. Pero, como es más caro que el carbón, nuestra matriz energética tiene que tener alguna fracción de carbón para que el costo promedio total no sea tan elevado.

En este punto es menester remover un mito ciudadano, el de que la matriz de generación chilena estaría excesivamente “carbonizada”, porque no es así: solo un 27% de la matriz energética de Chile se compone de carbón, mientras que en Estados Unidos en 2009 el porcentaje era de 42% y para el mundo esta fuente representa un 37% (IEA, 2011).

Lo que sí es evidente, como ya se ha visto, es la oposición ciudadana y de las comunidades a proyectos termoeléctricos sobre la base de carbón. Parte de este problema podría resolverse por la vía de un cierto ordenamiento territorial. La CADE propuso por ejemplo que se determinasen “zonas aptas” para este tipo de desarrollo termoeléctrico. Pero esperar a promulgar un ordenamiento territorial, coordinar municipios con regiones e incluso con nuevas legislaciones abarca un tiempo que no se condice con la urgencia de este problema.

Proponemos en consecuencia una solución más directa: que el Estado seleccione sitios de desarrollo termoeléctrico, los adquiera si es menester (o bien podrían provenir de propiedades de bienes nacionales) y, teniendo en cuenta una cierta proporción esperada de la participación del carbón en la matriz, que luego desarrolle los estudios de factibilidad así como todas las aprobaciones ambientales correspondientes. Este conjunto de proyectos podría ser luego licitado al sector

privado. En equilibrio competitivo, el pago de los privados por estos proyectos debiera ser igual al valor presente de la renta económica (utilidad sobrenormal), que vendrá a su turno dada por la diferencia entre la señal de precio que dé el gas natural y el costo marginal de largo plazo de desarrollo de las unidades a carbón. El precio en el mercado entonces seguirá estando dado por las centrales a gas, pero el menor costo que signifiquen las centrales a carbón será capturado por el Estado. A su vez, el Estado podría devolver esta renta así capturada en la forma de subsidios a los consumidores de energía eléctrica, de modo que el menor costo efectivo del sistema se traduzca en un menor costo para los usuarios. Si bien no se propone prohibir el desarrollo de centrales a carbón en otros sitios, la señal de política, en conjunto con la propuesta anterior, es lo suficientemente potente como para que el mercado internalice que las centrales a carbón dejaron de ser la tecnología de expansión marginal del sistema. En términos de asignación de recursos, es similar a un nivel del impuesto a las emisiones de CO₂ que, dada la mayor concentración de emisiones de la generación eléctrica en base a carbón, haga competitiva la generación basada en gas natural. La única diferencia es que en vez de determinar el nivel del impuesto sobre la base de consideraciones *ad hoc* y conjeturas de costos, sería el resultado de un proceso de licitación competitivo, asegurándose, por construcción del sistema, que el tributo deje a ambas alternativas igualadas.

Desde luego, esta solución no elimina las oposiciones ciudadanas a las centrales a carbón, y el ordenamiento territorial implícito que surgiría de las decisiones de locación que adopte el Estado tampoco son la panacea, pero, en el margen al menos, la participación estatal en la promoción de una cierta proporción de energía a carbón debiese mitigar algo el rechazo, y, esperamos, debiera mejorar, en parte al menos, el destino de esta oposición en los tribunales. Con todo, para que esta iniciativa, que es complementaria a la de gas natural, alcance un grado de aceptación social relevante requiere lanzarse en conjunto con otras que satisfagan el interés de una parte de la sociedad por ver en la matriz energética chilena un mayor equilibrio entre soluciones tradicionales –carbón, hidro, gas natural– y energías renovables no convencionales de menor impacto ambiental. Se trata pues de un paquete de políticas que debe ser presentado como tal.

Propuesta 23 Impulso a las energías renovables no convencionales

Consideramos en este grupo a las eólicas, solares y geotérmicas. Desde la “ley Tokman” (Ley 20.257 de 2008), Chile dispone de un mecanismo que incentiva este

tipo de soluciones. Este marco legal obliga a que una fracción creciente en el tiempo, hasta alcanzar un 10% en 2024 (recientemente el porcentaje se elevó al 15%) provenga de energías renovables no convencionales. La ley tiene por instrumento una multa. Concretamente, quienes retiran energía del sistema y la venden a los usuarios deben contar con un mínimo porcentaje de ERNC so pena de una multa que asciende a 0,4 UTM por cada mWh de déficit respecto de su obligación.

Estimamos que si bien este sistema ha alentado el desarrollo de ERNC tiene dos problemas relevantes. El primero es que, dada la estrechez actual de oferta y de inversiones en el sector, el poder de mercado está en manos de quienes ofrecen energía, no de quienes compran. Así, en muchos contratos entre generadores y grandes clientes se establece de hecho que, de no tener el generador la suficiente ERNC contratada en la proporción que la ley exige, la multa se pasa por contrato directamente al cliente, con lo que no queda del todo claro que la multa en cuestión actúe, en las condiciones en que actualmente opera el mercado, como un incentivo suficientemente poderoso para el desarrollo de estas alternativas, encareciendo los costos sin efecto alguno. El segundo problema es que la misma situación de escasez de energía en un mercado relativamente concentrado hace que, si bien los proyectos y emprendimientos de ERNC son muchos, en la práctica los compradores del atributo ERNC son muy pocos, lo que inhibe desarrollos en mayor escala y la eventual entrada de operadores de mayor tamaño. El sistema sin embargo lleva poco tiempo funcionando y es demasiado pronto para determinar si estos problemas serán relevantes en el futuro: aún estamos en el umbral donde las exigencias de porcentajes de ERNC no se convierten en restricciones activas. De esta forma, la misma evidencia admite dos lecturas. La nuestra es que el sistema es insuficiente para acomodar una mayor proporción de ERNC a la matriz energética.

Pero hay más. Existen dudas técnicas respecto de qué posibilidades reales tiene el sistema para acomodar eficientemente—a precios similares a otras energías competitivas—a las ERNC, principalmente eólicas y solares. En efecto, se constatan al menos tres problemas. Uno, que está relativamente bien identificado y para el que ya hay soluciones propuestas, está en el campo de la transmisión eléctrica: cuellos de botella en el sistema de transmisión actúan como un factor disuasivo para nuevos entrantes en general y para ERNC en particular, especialmente si se deben solventar tramos de conexión que solo podrían cubrirse con inversiones de mayor cuantía, y no con miniproyectos (uno de los problemas de la ley actual, al no proveer un incentivo suficientemente potente para inversiones en gran escala).

Un segundo problema, algo más complejo, son las dificultades de reserva de giro. Las centrales eólicas

y solares tienen costo de inversión (CAPEX) pero carecen de costos operacionales relevantes (OPEX). En consecuencia, tienen costos marginales de corto plazo cercanos a cero y debieran estar siempre despachadas (generando energía). Pero su energía es intermitente: unas la proveen cuando sopla el viento y otras cuando la radiación solar supera ciertos umbrales. Este carácter intermitente les hace muy difícil obtener contratos de venta de energía con grandes clientes, ya que las obliga a contar con algún tipo de respaldo o complementarse con una fuente tradicional. Por otra parte, la intermitencia en la generación, cuando una eólica o solar está disponible en el sistema, obliga a que otras centrales, a carbón o gas, deban operar a media máquina para hacer espacio a la eventual generación proveniente de estas centrales, lo que eleva el costo del sistema. Aquí, dicho sea de paso, hay otra ventaja de las centrales a gas, que tienen mayor flexibilidad de puesta en marcha y cese de funcionamiento que las de carbón: se complementan mejor con las ERNC. En cualquier caso, como el sistema, aun el que proyectamos aquí, es un mixto, con centrales a carbón y a gas (además de hidro, diésel, etc.), la reserva de giro es un tema y cuánto es posible acomodar en centrales eólicas y solares es algo que se debe determinar, si bien existe relativo acuerdo en que con solo un 4,5% de ERNC en el SIC y un 0,4% en el SING hay al menos un trecho por recorrer sin que la reserva de giro se constituya en una restricción activa.

Un tercer problema es la efectiva disponibilidad de potencial eólico y solar a precios competitivos. Los costos de inversión de ambos sistemas han caído, tanto por los cambios tecnológicos como por la crisis en Europa, que tiene a muchos proveedores produciendo con altos niveles de capacidad ociosa. Sin embargo, el costo de proveer esta energía no solo depende del CAPEX sino del “factor de planta”, esto es, de qué porcentaje del tiempo la planta estará efectivamente operando, lo que es lo mismo que decir cuánto soplará el viento y cuánto alumbrará el sol. Ello depende de la naturaleza, y si bien puede medirse y se mide, siempre habrá un margen de incertidumbre que torna vital la acumulación de experiencia en este tipo de soluciones.

Las incertidumbres relativas a este tipo de tecnologías, y la insuficiencia del marco legal que hoy las promueve, motivan nuestra propuesta, que básicamente consiste en la licitación de un seguro de precios, lo que resuelve el problema de encontrar contratos para una energía intermitente. Bajo el esquema de seguros propuesto, el Estado llama a licitación de una cierta cantidad de megawatts instaladas en energías eólicas y solares, las que como se ha dicho comparten una característica: ambas son intermitentes y ambas tienen solo CAPEX, nada de OPEX. Como el OPEX es cero, sabemos que ambas estarán siempre despachadas y por ende ambas percibirán siempre el costo marginal del sistema. Se licita entonces por precio, se ordenan de menor a

mayor y se corta en el precio que logra cortar allí donde se satisfacen los megawatts licitados. El precio podría tener también un techo, por ejemplo, el costo marginal de largo plazo del gas natural, que bajo las anteriores propuestas sería el costo de expansión del sistema en su conjunto.

Una vez hechas las licitaciones, hay dos situaciones posibles: el costo marginal está por sobre el precio licitado, en cuyo caso la diferencia va al Estado, o, el costo marginal está bajo el precio licitado, en cuyo caso el Estado debe transferir la diferencia. En situaciones de estrechez de energía como las actuales, el costo marginal se mueve muy cercanamente al precio del diésel, y cuando el precio del diésel sube el Estado debe hacer transferencias en otras áreas de la economía (Transantiago y las diversas variantes de los mecanismos de estabilización de precios del petróleo que ha tenido nuestro país). De este modo, durante períodos de estrechez de energía este sistema tiene covarianza negativa con otros gastos e ingresos del Estado: le da ingresos cuando el Estado tiene que gastar, y viceversa. El sistema se puede perfeccionar de modo que las transferencias se calculen con la misma frecuencia con que se calculan los costos marginales, para no distorsionar las señales de precio horarias, evitando así promover inversiones que generan energía cuando el costo marginal horario es bajo.

Un sistema como el propuesto es una versión perfeccionada de sistemas probados en otros países (*feeding tariff*). A diferencia de ellos, en este no se distinguiría por tecnología, el precio es resultado de una licitación y tiene como techo un costo marginal esperado de largo plazo, además de distinguir finamente por hora del día (usa la misma frecuencia diaria con que el Centro de Despacho Económico de Carga CEDEC calcula el costo marginal). Ello evita errores como los cometidos en España, donde las ineficiencias de los sistemas de ERNC son públicas y notorias. Por otra parte, otorgar un seguro de precios facilita la financiación de proyectos, lo que independiza a los nuevos emprendimientos de la voluntad de los actores incumbentes y estimula la entrada de nuevos participantes. Un esquema de licitaciones por bloques de energía permite gatillar una curva de inversiones y de aprendizaje, testeando de modo paulatino la verdadera viabilidad de este tipo de soluciones, en vez de tener metas *ad hoc* como determinado porcentaje de ERNC para tal o cual año, lo que supone costos desconocidos sobre el sistema.

Terminamos esta sección con una breve nota sobre otras ERNC. La geotermia, la “minihidro” o centrales de pasada y la biomasa, a diferencias de las energías eólicas y solares, no son intermitentes, por lo que no tienen el problema de encontrar contratos. Las restricciones para este tipo de energía están más bien en sus elevados riesgos de exploración, por lo que los instrumentos de fomento idóneos para integrarlas debieran ser los propios de los capitales de riesgo, como los recientemente estrenados para la exploración minera. Otro tema son las

facilidades para la obtención de concesiones, así como el tema de los terrenos, toda un área donde el Estado y en particular Bienes Nacionales tendría mucho que decir.

Sobre las minihidro, estimamos que es un error considerar su fomento en el SIC. En zonas cada vez más secas, como la zona central de Chile, vulnerables al cambio climático, un alto número de centrales de pasada resulta ser ambientalmente cuestionable, porque un proyecto típico de central de pasada considera la acumulación de más de un afluente en un mismo punto de caída, lo que se hace con desviaciones entubadas del curso de agua. Eso deja solamente un “caudal ecológico” que, en zonas como la central, puede impactar para mal en la flora y fauna circundantes. Proponemos en consecuencia revisar la elegibilidad para este tipo de obras, al menos en lo que respecta a los beneficios que otorga la ley. Finalmente, la energía basada en biomasa, a diferencia de las eólicas y solares, no tiene un costo operacional igual a cero, por lo que no resulta elegible para un mecanismo de seguro de precios, toda vez que no existirá seguridad alguna de que esté siempre despachada.

Propuesta 24 Compensación a comunidades

Hoy, en la práctica, cada vez que se da comienzo a un proyecto de energía, ocurre de facto una negociación con las comunidades bajo la zona de influencia, lo que en definitiva da origen no solo a modificaciones del proyecto en sí sino también a compensaciones. Algunas de estas compensaciones se establecen en el marco de la mitigación ambiental misma y otras por fuera. Al no conocerse qué monto podría estar finalmente en juego, la negociación se torna costosa, incierta, poco transparente y con especiales rentas para quienes se opongan hasta el final del proceso. La oposición pertinaz, entonces, tiene un premio, que si bien es incierto resulta lo suficientemente elevado como para motivar conductas extremas, todo lo cual se ve exacerbado por posiciones políticas muchas veces irresponsables y una desinformación ciudadana que a veces adquiere caracteres grotescos. A diferencia de las inversiones mineras, que tardan muchos años en concretarse –fácilmente unos diez años desde los primeros sondeos hasta que sale el producto final–, en energía los tiempos son más cortos, menos de cinco años, por lo que la ventana de tiempo para familiarizarse con la comunidad, entender mejor sus motivaciones y afianzar los diálogos es menor.

Proponemos en este punto que, al margen de las mitigaciones que se establezcan en el marco de la evaluación ambiental, las empresas que hagan inversiones sujetas a evaluaciones de impacto ambiental deban aportar un 1% de aquellas a la comunidad y/o

región en que invierten. Se propone un marco legal que establezca que dicho monto sea deducible del impuesto de primera categoría, y que además prohíba la entrega de cualquier compensación adicional. Se trata de generar un punto focal: las partes deben conocer con antelación el monto disponible para compensaciones, deben saber quién es elegible, y deben saber que no existe ni se puede, so pena de entrar en un acto ilícito, entregar más. Además, la comunidad local debe tener una batería de proyectos preaprobados de los cuales elegir aquellos que serán financiados con la compensación. Estimamos que esta aproximación debiese alinear mejor los incentivos y, sobre todo, reducir los costos de transacción y de negociación.

Un marco como este debiera complementarse con un sistema de gobierno que defina de modo absolutamente preciso quiénes son beneficiarios, cuál es la comunidad bajo el área de influencia, cuánto irá para ella y cuánto, si acaso, para la región, y finalmente el plazo en que ocurran las transferencias. Para asegurar el buen uso de los recursos, se requiere capacidad local de gestión, la que hoy es escasa en muchas regiones y comunas. Las propuestas de descentralización de este libro contribuirían a generar esa capacidad local requerida para que no se desperdicien los recursos adicionales. Aclaremos por último que el derecho a crédito tributario existe solo en lo que respecta a compensaciones no incluidas en las mitigaciones por daño ambiental, esto es, a las compensaciones a comunidades que están aquí definidas por el 1% de la inversión y son, por definición, distintas de aquellas. Estas últimas han de ser un costo del proyecto, como cualquier otro.

Propuesta 25 La gran hidroelectricidad del sur

Así como hay países que se han visto beneficiados con grandes yacimientos de gas natural, como Perú, o países favorecidos con un gran potencial geotérmico, como Islan-

dia, nuestro país cuenta con una gran ventaja, el enorme potencial hidroeléctrico del sur (XI Región). Perú e Islandia no han dudado en usar el potencial con que los bendijo la naturaleza, refrendando con ello el carácter estratégico que tiene la energía: hubiese sido insensato no aprovechar esas fuentes de energía. Muy peculiarmente, sin embargo, en Chile existe oposición a este tipo de proyectos –nos referimos a Hidroaysén, pero podría haber más–, pero más paradójico aun es que el Estado mire con una suerte de neutralidad esa oposición, como si le fuese indiferente si el gran potencial hidroeléctrico del sur se usa o no.

Siempre habrá oposición al desarrollo energético por parte de diversos grupos, pero al país no le puede ser indiferente si se usa o no el potencial hidroeléctrico del sur. Hidroaysén podrá ser un proyecto privado pero reviste importancia estratégica: basta pensar en los costos para el país en términos de sustitución de esta fuente por otras que emitan CO₂ (incluso las de gas natural), en el impacto en términos de dependencia energética y en la seguridad del suministro (baja correlación pluviométrica entre la XI Región y la zona central del país).

Aprobado ya el proyecto de generación de Hidroaysén, estimamos que no existe posibilidad alguna de que una empresa privada, actuando por los canales normales, logre aprobar la línea de transmisión necesaria y después llevarla a cabo. Como referencia anecdótica, hoy las servidumbres de paso, producto de las oposiciones de los dueños de los terrenos, están muchas veces transándose en dos y tres veces el valor del terreno.

Estamos aquí frente a una definición estratégica. En el sistema actual, tal como está, este proyecto es un imposible, está “muerto”. Las razones son al menos dos. Por un lado está la formidable tarea de aprobar ambientalmente la línea de transmisión y luego superar los múltiples contratiempos de su construcción. Este tipo de proyecto no es marginal y no cabe esperar con tranquilidad de funcionario a que “las instituciones funcionen”.

La segunda razón es una de distribución de beneficios. En nuestro sistema marshalliano, Hidroaysén es un proyecto inframarginal: tiene costos marginales inferiores a la techno-

logía de expansión, aun si estas fueran centrales a carbón. Consecuentemente, el beneficio de este proyecto no se traduce en un menor costo de energía. Sin embargo, sí se traduce en otros beneficios ambientales, como la menor necesidad de centrales a carbón (o a gas). Por ejemplo, el CADE estima que en ausencia de los desarrollos hidroeléctricos las emisiones de CO₂ serían 37% mayores.

Así las cosas, la renta económica de este proyecto queda radicada en sus dueños, que son los dueños de los derechos de agua. Luego, la oposición ambiental se combina con oposición política y ambas conforman los siguientes argumentos: el proyecto afecta un ambiente prístino (pero se ignora que en ausencia de Hidroaysén aumentará la emisión de CO₂), no traerá como consecuencia precios de energía más bajos (no en el largo plazo al menos) y la renta se la apropian unos pocos. ¿Posibilidades de que se haga en esas condiciones? Ninguna.

Pero debe hacerse. Hay múltiples razones para ello. Ya hemos mencionado el tema de las emisiones de CO₂. Además la hidrología del sur es menos vulnerable al cambio climático, tiene menos volatilidad y covaria muy poco con la hidrología de la zona central, todo lo cual contribuye a la estabilidad del sistema. Y si bien Hidroaysén no reduce el costo marginal de largo plazo del sistema, sí reduce el costo medio de energía del sistema, lo que en efecto genera una renta. Pero existen formas de socializar parcialmente esa renta, especialmente si, como es el caso, se precisa del Estado para hacer realidad la línea de transmisión.

Ello nos lleva a la siguiente propuesta. Debe declararse de modo inequívoco el carácter estratégico de la gran hidroelectricidad del sur: ello debe ser parte del acuerdo nacional, del Nuevo Trato. El Estado conformará un consorcio público-privado para realizar la línea de transmisión y a cambio obtendrá una parte de la renta del proyecto. Todo ello sujeto desde luego a los estándares que exija el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual en este caso bien podría incorporar algún tipo de consideración paisajística adicional, tratándose del paso de la línea por zonas de potencial turístico.

Propuesta 26 Diplomacia y energía

Nuestro país está rodeado de naciones bendecidas con dotaciones naturales. Perú, Bolivia y Argentina son potencias en lo que se refiere a gas natural. Argentina alberga la tercera reserva más grande del mundo de *shale gas* (EIA). Existen múltiples proyectos en los que se podría pensar. Sin ir más lejos, a Bolivia le convendría más sacar su gas por puertos chilenos antes que peruanos, y el beneficio de ello podría ser acceso a gas natural en igualdad de condiciones que terceros. Una vez interconectado el SIC con el SING (cuya reciente evaluación social arroja beneficios sociales positivos), Chile podría estar a un paso de interconectarse con Perú. Son solo ejemplos de lo que podría hacer nuestro país si contase con una mejor disposición de los países vecinos.

Lamentablemente, las experiencias e intentos en este campo no han sido fructíferos. El desconocimiento del Protocolo de Integración Gasífera por parte de Argentina causó un impacto enormemente negativo del cual nuestro país aún no se recupera del todo. Pese a todo, es un futuro posible y deseable. Pero Chile no podrá sentarse a negociar en buen pie con los países vecinos mientras continúe en la frágil situación interna en que hoy se encuentra. Las propuestas aquí reseñadas buscan afianzar primero nuestro sistema, basándose firmemente en contratos de largo alcance para *shale gas* con Estados Unidos, aprovechando hasta donde se pueda y el medio lo permita las soluciones que ofrece el carbón, captando la renta y devolviéndola a los usuarios, usando paulatina y prudentemente, pero con mayor énfasis que hasta ahora, nuestro potencial eólico y solar, y finalmente aprovechando el enorme potencial hidroeléctrico del sur del país. Cuando un programa como este sea ya una realidad y la fragilidad de nuestro sistema se haya resuelto, solo ahí veremos otra disposición de nuestros vecinos para negociar arreglos de integración energética en condiciones aceptables para nosotros. Hasta entonces, el problema es nuestro y debemos resolverlo nosotros.

Capítulo 6

Más competencia y protección efectiva de los consumidores

Nicolás Figueroa / Andrea Repetto

Síntesis

Las propuestas en este capítulo promueven un mejor funcionamiento de los mercados a través de una competencia más intensa y de una protección más efectiva de los derechos de los consumidores.

Las políticas de competencia intentan asegurar que los consumidores tengan acceso a una amplia gama de bienes y servicios de calidad a los menores precios posibles. Para ello, buscan prevenir conductas como el abuso de posición dominante que excluye a competidores, los acuerdos tácitos o explícitos entre competidores que fijan precios o reparten un mercado, y la competencia desleal que afianza una posición de dominio, entre otros vicios. Las políticas hacia los consumidores intervienen por el lado de la demanda, promoviendo que los individuos puedan elegir bien. Para ello, entre otras acciones, interviene en situaciones de asimetría de información y de publicidad engañosa, y limita y regula los contenidos de los contratos.

Las propuestas relativas a la competencia se centran en dos áreas: el mantenimiento de una institucionalidad que funciona bien, con un incremento en las penas para los infractores y la clarificación de ciertas reglas (en particular en el caso de fusiones), y la opción de licitaciones competitivas para recursos naturales o que son propiedad del Estado, para evitar la asignación por derechos adquiridos o simplemente por decisiones arbitrarias del gobierno de turno.

Las propuestas de protección de los consumidores abarcan cuatro áreas: educación para el consumo, generación de información independiente y de calidad, cumplimiento efectivo de los derechos del consumidor y protección de datos personales.

Introducción

La eficiencia de los mercados depende crucialmente de que los consumidores empujen a las empresas a ofrecer bienes y servicios cada vez más variados, de mayor calidad y a menores precios. Muchas de las virtudes del modelo económico, y de sus promesas implícitas, dependen de la intensidad de la competencia, y en algunos ámbitos el acceso efectivo a las oportunidades de las personas va de la mano con que los mercados funcionen de manera auténticamente competitiva. También es cierto, sin embargo, que la competencia puede tener consecuencias dolorosas, como el cierre de empresas, la pérdida de puestos de trabajo y la rotación laboral.

En este contexto, las políticas de competencia y de protección al consumidor interactúan. Mientras mayor competencia haya en los mercados, habrá más transparencia y se ofrecerá bienes y servicios más variados, de mayor calidad y a menores precios, lo que favorece a los consumidores. De

igual forma, consumidores más informados y empoderados empujarán a las empresas a ser más eficientes.

Lamentablemente, sabemos que los mercados no son perfectos y que las acciones de los consumidores pueden no generar por sí solas suficiente competencia en los mercados como para evitar prácticas empresariales que dañen su bienestar. Por ello es importante asegurarse que tanto el sistema de protección al consumidor como el de libre competencia funcionen adecuadamente, esto es, asegurando que haya competencia y eficiencia en la asignación de recursos. Al mismo tiempo, mercados con la “cancha pareja” se consideran más justos. La fe pública y la legitimidad de una economía de mercado dependen de cuán bien estén protegidos los consumidores y cuán intensa sea la competencia. Por último, una mayor competencia favorece relativamente a las personas menos educadas y a quienes poseen menores ingresos, en la medida en que ellos puedan estar menos equipados para evaluar productos y servicios que se han vuelto cada vez más complejos, y porque cuentan con menos recursos para reclamar y hacer valer sus derechos, incluso en los tribunales.

Las propuestas aquí contenidas interactúan con las de otros capítulos de este volumen. Para empezar, buscan elevar la eficiencia en los mercados y una mejor asignación de los recursos, lo que guarda estrecha relación con el crecimiento económico. Asimismo, se relacionan con los temas de desigualdad en la medida en que la protección de los consumidores y el resguardo de la competencia protegen de manera especial a los más vulnerables; y porque van en la dirección de “emparejar la cancha”, tendiendo a una mayor igualdad en las oportunidades.

En relación a la competencia en mercados, este capítulo avanza propuestas en dos ámbitos: el mantenimiento de la institucionalidad de la libre competencia, con un fuerte incremento en los castigos para los infractores, y una propuesta de licitaciones para los recursos naturales que son un insumo esencial para ciertos negocios. En protección al consumidor, se revisan cuatro áreas: educación para el consumo, generación y difusión de información sobre la calidad de bienes y servicios, institucionalidad de protección al consumidor y protección de datos personales.

Propuestas en libre competencia

Existe consenso en que las reformas institucionales en el ámbito de la libre competencia han dejado a Chile con una institucionalidad consolidada y cuyas buenas prácticas el mundo reconoce. La separación efectiva entre la Fiscalía Nacional Económica (FNE) y el Tribunal de la Libre Competencia (TDLC), el sistema de elección de los jueces del TDLC por concurso público –que permite una especialización efectiva– y la regulación de los conflictos de interés son hoy elementos incuestionados y ampliamente valorados. Más aun, las nuevas atribuciones de la FNE

y el recurso de la delación compensada han ayudado a una actividad regulatoria intensa y con importantes consecuencias en los mercados. Así, tanto la OCDE como los expertos de la Comisión Asesora Presidencial (CAP), reconociendo el espacio para mejoras, consideran que en general la institucionalidad está funcionando bien.

La ley chilena opta por una definición general de las prácticas anticompetitivas, dejando un amplio espacio a la interpretación del TDLC. Como dice el informe de la OCDE (2011), “[l]a ley de libre competencia chilena es inusualmente simple y general, y sin embargo permite políticas efectivas y un cierto control de los acuerdos restrictivos, las acciones concertadas, el abuso de posición dominante, las prácticas de exclusión predatoria y las fusiones anticompetitivas”. En suma, ha sido la jurisprudencia –que se basa cada vez más en el análisis económico– la que ha ido configurando el contenido de la ley.

La ley se refiere solo a tres conductas: la colusión, el abuso de posición dominante y las prácticas predatorias. En el caso de la colusión, existe bastante acuerdo entre los especialistas respecto de lo que constituye un acuerdo colusivo y la necesidad de castigarlo. En el caso del abuso de posición dominante y las prácticas predatorias, existe menos conformidad sobre la tipología exacta de las conductas que son anticompetitivas; son los jueces los encargados de definir en la práctica los acuerdos tácitos o explícitos para fijar precios por sobre los precios competitivos, el abuso de posición dominante para excluir competidores o dificultar su desempeño en el mercado, y las prácticas predatorias destinadas a disminuir la competencia en un sector o eliminar competidores. Estos conceptos, como se puede apreciar, son bastante amplios, y cubren las principales prácticas sancionables en los países desarrollados. Sin embargo, el sistema chileno se distancia de ciertos marcos regulatorios europeos y norteamericanos, cuyas instituciones regulatorias clarifican estos conceptos. La FNE chilena ha creado guías, pero estas no comprometen las resoluciones del TDLC.

Un marco de este tipo tiene la ventaja potencial de adaptarse bien en el tiempo, y generar suficiente espacio para que los casos sean analizados considerándose la especificidad de los contextos en que se producen. Sin embargo, puede producir incertidumbre jurídica en la medida en que la jurisprudencia no tenga suficiente consistencia. Este último problema puede verse acentuado si los fallos del TDLC, que emanan de jueces especializados, son a menudo revertidos por una instancia superior, la Corte Suprema, cuyos criterios jurídicos pueden a veces subvalorar las circunstancias económicas específicas de un caso.

Se propone entonces mantener el sistema actual, con una ley bastante general y un amplio espacio de interpretación para los jueces, y poner por lo tanto el énfasis en la consistencia de los fallos. Como es lógico, esta no implica una inamovilidad de criterios, pero sí la necesidad de una justificación de fondo cuando se producen cambios de criterio.

Para esto es importante considerar dos puntos. Por un lado, la elección de jueces del TDLC debe mantener estándares de excelencia. Con la maduración del mercado de especialistas en la materia esto debiera traducirse en la buena calidad de los fallos. De los cuatro ministros, dos son nominados por la Corte Suprema y dos por el Presidente de la República, de temas elegidas por el Banco Central. El presidente del tribunal es designado directamente por el Presidente de la República, de una lista de cinco candidatos propuestos por la Corte Suprema. Si bien es extraño que el organismo encargado de garantizar la competencia económica de los ministros sea el Banco Central, una institución sin especialización en temas microeconómicos, por el momento ello no amerita un cambio: dada la independencia institucional del Banco Central, y las dificultades de encontrar otra institución con esas características, parece pertinente dejar la decisión en sus manos. Finalmente, el nivel de transparencia del concurso que efectúa el Banco Central permite que las calificaciones de los candidatos sean de público conocimiento.

Por supuesto, los temas de libre competencia no están libres de sesgos ideológicos. En el siglo XX la Escuela de Chicago y sus detractores se enfrentaron numerosas veces, y si bien se han alcanzado ciertos consensos, expertos con igual calificación pueden sostener opiniones radicalmente distintas respecto de las implicancias anticompetitivas de ciertas prácticas. Por esta razón, mantener los equilibrios ideológicos en la composición del TDLC es importante. Creemos que por ahora eso no representa un problema, dada la diversidad en la composición del consejo del Banco Central. Además, tanto la Corte Suprema como el Ejecutivo tienen y tendrán asimismo sesgos ideológicos, por lo que se debe esperar que la influencia que ejerzan en la composición del tribunal tienda a reflejar las preferencias de la población.

Por otro lado, si bien algunos de los últimos fallos de la Corte Suprema parecen cuestionar el fondo de las decisiones del TDLC, es muy temprano para aseverar que se está contradiciendo el espíritu del sistema y pasándose a llevar la competencia técnica específica del Tribunal. Por ahora solo queda confiar en que la sala de la Corte Suprema vaya ganando especialización, y no nos parece conveniente remecer el sistema judicial para obtener mayor independencia del TDLC.

Propuesta 27 Sanciones realmente disuasivas para atentados a la libre competencia

Para que el sistema de protección de la libre competencia funcione las sanciones deben ser disuasivas y proporcionales a los daños causados. Dado que las

prácticas anticompetitivas se detectan en una proporción limitada de casos (incluso pequeña, se podría decir), por la complejidad de fiscalizarlas y perseguirlas, el modo de contrarrestar los incentivos a incurrir en ellas es que las multas sean grandes.

Un cálculo estimativo de las ganancias ilícitas de una firma es extremadamente difícil de obtener; desenmarañar la estructura de costos, y los costos que se pueden imputar a una determinada actividad, es una tarea imposible en la práctica. Por eso, y con el objetivo de uniformar criterios, reduciendo la incertidumbre y manteniendo la amenaza del castigo, en cuanto a las sanciones económicas proponemos castigos basados en las ventas.

Las ventas de una empresa sí son fácilmente observables y, por lo tanto, no hay dificultad en aplicar multas basadas en las ventas de los productos que han sido objeto de una determinada infracción. Siguiendo prácticas internacionales ya establecidas, proponemos multas iguales a un tercio de las ventas, lo cual tiene un poder disuasivo elevado. Puede argumentarse que la dureza de estas sanciones es desigual, porque en industrias con costos marginales altos y *markups* pequeños estas sanciones serían devastadoras, mientras que para empresas con costos marginales cercanos a cero serían leves. Pero esta disparidad debe contrastarse con la simpleza de implementación de las sanciones y, por ende, las posibilidades reales de que se hagan efectivas. Esto último, sumado a la potestad de los jueces de reducir el tamaño de la multa (por ejemplo a una proporción menor de las ventas), nos parece una solución adecuada al problema regulatorio.

En cuanto a la posibilidad de sanciones penales, que hoy no se contemplan pero que se ha intentado obtener a través de resquicios legales, en particular en los casos de colusión, es difícil un pronunciamiento definitivo debido a la abundancia de buenas razones a favor y en contra. A favor está el poder disuasivo de estas medidas, que en buena parte se basa en su aplicación a las personas responsables de las malas prácticas, y no necesariamente a toda una organización. En este sentido, altas sanciones económicas pueden desincentivar la entrada de actores que las perciban como un pasivo potencial al que están expuestos a causa de decisiones de agentes a su cargo que son difíciles de monitorear. Y, en el caso de la delación compensada, si quien delata está efectivamente protegido de las sanciones penales eso fortalece el instrumento, que es unánimemente considerado el más efectivo para la lucha contra cárteles. En contra, nos encontramos con que por ser sanciones penales el estándar que debe cumplir la prueba es mucho más alto, y esto puede inducir a una reducción en el número de convicciones. Quizás si más importante, la introducción de sanciones penales obliga a la participación del Ministerio Público, además de la FNE, en el proceso. Percibimos ese escenario como un

problema, pues la idea es privilegiar la argumentación técnica manteniendo este tipo de juicios absolutamente concentrados en los organismos especializados, y por su naturaleza el Ministerio Público otorgaría una dimensión política a los casos que nos parece indeseable.

Como se puede observar, existen buenos argumentos a favor y en contra de las sanciones penales, que se reflejan en el desacuerdo existente en la Comisión Asesora Presidencial del año 2012 y en la varianza en las prácticas internacionales relacionadas. En cualquier caso, recalamos la importancia de una exención total de responsabilidades, civiles y penales, para los delatores en el caso de la delación compensada. Cualquier ganancia adicional que se obtenga con la introducción de sanciones penales será más que negativamente compensada con la disminución de la delación si esta liberación de responsabilidades no es completa. Como se mencionó, la delación compensada es el método más efectivo para desarticular cárteles colusivos, y por lo tanto debe privilegiarse como instrumento disuasivo.

Considerando todo lo expuesto, pensamos que la existencia de sanciones penales para conductas colusivas sería beneficiosa para el funcionamiento del sistema. Con un sistema que dirimiera primero las responsabilidades civiles, a través de la institucionalidad actual y sin participación del Ministerio Público, y posteriormente estableciera las posibles responsabilidades penales, creemos que se solucionaría gran parte de los problemas.

Finalmente, es importante introducir sanciones no monetarias pero de tipo civil, como las inhabilidades. Estas tienen la ventaja de castigar directamente a los responsables, sin ninguno de los inconvenientes que tiene la introducción de sanciones penales. En particular, se propone inhabilitar a quienes se vean involucrados en delitos como fijación de precios o colusión para ejercer cargos públicos, incluyendo la participación en directorios de sociedades anónimas abiertas. Asimismo, para los ejecutivos involucrados directamente en estos ilícitos proponemos que, por un período de cinco a diez años, dependiendo de la gravedad de la falta, no puedan ejercer cargos equivalentes.

Propuesta 28 Transparentar y uniformar criterios de la FNE frente a fusiones

En el sistema actual para las fusiones las consultas a la FNE son voluntarias. Si se consulta por una fusión y la FNE decide aceptarla, no habrá sanciones contra ella, pero siempre es posible recurrir al TDLC y anularla. Si

no se consulta, la FNE puede intentar impedir la fusión o buscar medidas mitigatorias llevando el caso al TDLC.

Se propone, siguiendo estándares internacionales y de acuerdo con la Comisión Asesora Presidencial, objetivizar y uniformar los criterios para la investigación de fusiones. Estados Unidos, por ejemplo, tiene las Horizontal Merger Guidelines, y el Reino Unido o la Comunidad Europea cuentan con criterios específicos para evaluar la concentración del mercado o el tamaño de las empresas involucradas (Escalona, 2012). Básicamente, por encima de ciertos umbrales de tamaño o concentración (por ejemplo el índice de Herfindahl, la medida estándar de concentración de una industria, de un determinado sector) la consulta a la FNE debiera ser obligatoria, y de rápida resolución, o, lo que es equivalente, debiera asumirse que el caso será analizado por la FNE con las consecuencias correspondientes. Por cierto, lo que se debiera adoptar es una cierta uniformidad de criterios, y no las normas exactas de países con economías de un tamaño y una apertura diferentes.

Propuesta 29 Licitaciones para los recursos naturales o de propiedad del Estado

La preservación de la libre competencia no solo tiene que ver con evitar prácticas predatorias, abusos de posición dominante o acuerdos colusivos; también con que las condiciones de acceso a un mercado sean igualitarias y las rentas que se producen en el negocio puedan ser capturadas, al menos en parte, por los dueños del recurso en cuestión.

Por esta razón es necesario enfatizar la importancia de licitaciones competitivas para el acceso a recursos naturales y mercados donde el dueño de los derechos de participación es el Estado; esto es, no solo el litio o los recursos pesqueros, también el negocio de las telecomunicaciones y el acceso al espectro radioeléctrico, televisión abierta, radiofonía, etc. Nuestra propuesta es que la opción “por defecto” del Estado en todos estos casos deba ser una licitación competitiva. Más aun, las bases de tales licitaciones debieran ser validadas por el TDLC para evitar excesos que impidan la competencia “por la cancha”.

En todos los casos mencionados el Estado es dueño de ciertos recursos indispensables para el desarrollo de una actividad muy lucrativa. En todos ellos es deseable que sean las empresas más eficientes las que participen del negocio, y que parte de las rentas sean disipadas *ex ante*, en un proceso competitivo, beneficiándose el Estado, dueño de los recursos.

Si bien cada mercado tiene particularidades –la complementariedad por la posesión de distintas frecuencias del espectro radioeléctrico, la “tragedia de los comunes” en el caso de los recursos pesqueros o la “maldición del ganador” en recursos minerales como el litio–, en todos los casos la teoría es unánime respecto de la superioridad de los mecanismos de licitación. Son mejores que los “concursos de belleza”, donde se selecciona basándose en la determinación no siempre objetiva de las calificaciones de los oferentes, o de mecanismos que simplemente favorecen a los incumbentes en un negocio.

No es posible en una propuesta como esta detallar los mecanismos específicos para cada uno de los casos; es bien conocido en la literatura que las reglas del juego deben diseñarse para cada caso y pueden tener consecuencias importantes en la eficiencia y recaudación. Lo esencial, sin embargo, es que existan licitaciones competitivas en todos estos rubros. La inexistencia de mecanismos de competencia *ex ante* tiene consecuencias que son casi imposibles de corregir después: por un lado la entrada de competidores ineficientes, particularmente nefasta cuando los incumbentes pueden erigir barreras de entrada importantes, lo que es el caso cuando los recursos naturales o insumos esenciales son escasos; por otro lado, la extracción de rentas sobrenormales, producto de un recurso que se transó a un precio artificialmente bajo. Algunas de las implicancias de estas políticas para el crecimiento del país son analizadas en el capítulo correspondiente.

Propuestas en protección al consumidor

Propuesta 30 Educación de los consumidores

Para que los mercados funcionen correctamente se requiere, entre otros factores, que los consumidores posean las habilidades y la información necesarias para tomar buenas decisiones. Así, los objetivos fundamentales de un programa amplio de educación para un consumo responsable son (1) equipar a los consumidores con las habilidades necesarias para la toma de buenas decisiones, (2) que conozcan sus vulnerabilidades cuando se trata de transar en los mercados, y (3) que se sientan cómodos y familiarizados con los conceptos que involucran las decisiones de compra, en particular aquellas más complejas, como las de servicios financieros.

De acuerdo con la ley del consumidor, este tiene “el derecho a la educación para un consumo responsable”.

Por ello, una de las funciones del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) es educar a los consumidores y hoy este desarrolla una serie de acciones enfocadas al efecto. Por ejemplo, entre 2009 y 2010 el SERNAC realizó talleres presenciales que convocaron a casi 11 mil personas, y ofreció cursos a distancia con una cobertura cercana a las mil personas en igual período. Las campañas en los medios de comunicación también representan acciones de formación para el consumo.

Estas iniciativas son valiosas, pero parecen insuficientes dadas las brechas cognitivas que caracterizan a la ciudadanía. Según la encuesta Adults Literacy and Life Skills coordinada por la OCDE, el 83% de los adultos chilenos tiene graves deficiencias en el manejo de información simple y básica, necesaria para un desenvolvimiento mínimo en la vida diaria e incluso para completar con éxito la educación secundaria. Al mismo tiempo, los mercados, productos y servicios se han vuelto más complejos, lo que torna aun más relevante un trabajo más amplio de educación para el consumo, que ayude a los chilenos a ejercer sus derechos y a reducir las probabilidades de verse expuestos a fraude.

Puesto que no parece haber una estrategia global para la educación de los consumidores, a pesar del mandato de la ley –la cobertura de las estrategias públicas en este ámbito es muy baja, y no está necesariamente focalizada en los consumidores más vulnerables–, nuestra propuesta consiste en incorporar explícitamente temas de educación para el consumo en el currículo escolar.

El énfasis en la educación escolar guarda relación con dos hechos: por un lado, las capacidades cognitivas se forman de manera más efectiva en la infancia; por otro, los niños y jóvenes también participan activamente hoy en los mercados, y son así vulnerables a las acciones de los oferentes.

Las áreas específicas de formación –tratadas en un grado de profundidad acorde a la edad de los niños y jóvenes– deberían incluir el desarrollo de habilidades para un consumo informado, los derechos y deberes del consumidor, y la protección del interés público. Sugerimos al menos considerar las siguientes temáticas:

- Derechos y deberes del consumidor
- Resolución de problemas y análisis crítico
- Finanzas personales
- Salud, alimentación y seguridad en el consumo
- *Marketing* (persuasión comercial)
- Medioambiente y consumo sustentable
- Tecnología y seguridad en Internet y las redes

La educación formal en estos temas no requiere de la creación de cursos. Nuestra propuesta consiste en integrarlos al actual currículo como parte de las asignaturas de matemáticas, biología, química, ciencias sociales, educación cívica y economía, en los distintos niveles.

Se propone que sea el Ministerio de Educación el responsable último de la creación de programas y material, pero que su trabajo incluya la participación activa del SERNAC, las asociaciones de consumidores y otros Ministerios, como Medio Ambiente y Salud. El programa incluiría la formación de habilidades para los profesores y el desarrollo de guías y material pedagógico en general. Dada la velocidad con que se desarrollan los mercados, productos y servicios, el sistema debe estar bajo permanente evaluación y revisión.

Hoy el SERNAC financia iniciativas de asociaciones de consumidores o bien de carácter individual por medio de la asignación de fondos concursables. Deben ser proyectos educativos, de estudios y/o de difusión de derechos. El año 2012 se repartieron aproximadamente 340 millones de pesos entre los 70 proyectos seleccionados. Sugerimos que los mismos recursos se destinen por dos o tres años a la creación del material académico necesario para llevar adelante esta iniciativa. Asimismo, el concurso estaría abierto no solo a asociaciones de consumidores sino también a entidades expertas en educación como la Fundación Chile, que tiene vasta experiencia en el desarrollo de material pedagógico y en métodos de gestión escolar.

Junto a ello, proponemos que estas mismas instituciones, y sobre la base del material que produzcan y recopilen, creen un sistema más amplio de información y consulta, abierto a todo público, con el fin de favorecer la autonomía de los consumidores. El SERNAC sería el coordinador de la iniciativa.

Propuesta 31 Provisión de información objetiva y transparente

Las asimetrías de información son consustanciales a los mercados. En muchas ocasiones, los oferentes conocen mejor la calidad de un producto que el consumidor. Algunas veces, la calidad solo se revela con el uso, como es el caso de los bienes durables. Otras puede no revelarse nunca, como la seguridad sísmica de una vivienda o un servicio de alarmas. Estas asimetrías, sin embargo, pueden atenuarse por medio de la recolección y difusión de información objetiva y transparente. Como esta información adquiere un carácter de bien público cuando ya está disponible (es difícil limitar el uso general de la información sobre la calidad de ciertos bienes una vez que la información existe), no existen incentivos para proveerla; en otras palabras, el sector privado puede no estar interesado en recabarla si no puede recuperar el costo incurrido en su levantamiento. Por eso es necesaria la intervención estatal en este ámbito.

La difusión de información permite la comparación de precios y calidad, y con ello mejores decisiones. También promueve que las empresas inviertan en la calidad y en

una reputación. Por último, advierte sobre peligros y riesgos para la salud, lo que ayuda a definir o mejorar estándares. Así, nuestra propuesta es la generación de información fidedigna, esto es, independiente y de calidad, sobre precios, calidad y seguridad de los bienes y servicios provistos en los mercados.

El SERNAC levanta en la actualidad una serie de estudios de comparación de precios de ciertos bienes (por ejemplo combustibles, útiles escolares, abarrotos y medicamentos) y de mercados específicos (pescados y mariscos en Semana Santa). También realiza estudios sobre calidad y seguridad de bienes (por ejemplo, la inflamabilidad de productos en venta para *Halloween* o la rotulación de juguetes). Sin embargo, se requiere de un esfuerzo de recolección y difusión de información mucho más sistemático y ambicioso.

Consideramos como modelo algunos formatos existentes en países desarrollados, como las revistas *Consumer Reports*, de Estados Unidos, *Which?*, del Reino Unido, y *CHOICE*, de Australia, y el italiano *Osservatorio Prezzi e Tariffe*, dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico. En términos generales, estos sistemas funcionan sobre la base de “consumidores fantasma” o encubiertos, personas que compran y evalúan bienes y servicios, y del levantamiento amplio de encuestas. Generalmente cuentan con laboratorios propios para evaluar contenidos, seguridad y otras propiedades de los bienes, y no aceptan muestras. Finalmente, en sus publicaciones y medios de difusión no suelen aceptar publicidad de ningún bien o servicio.

En el marco de la discusión de GRPC, consideramos tres formas alternativas de organizar la generación y difusión de información: un sistema puramente privado, un sistema puramente público y un sistema mixto.

El primer caso corresponde al modelo de los países anglosajones desarrollados, en el que los proveedores son asociaciones de consumidores y el financiamiento se consigue con suscripciones a sus medios de difusión (típicamente una revista impresa y acceso a información en Internet). *Consumer Report*, *Which?* y *CHOICE* son casos claramente exitosos, pero existen ciertas limitaciones para replicar un modelo así en Chile. Una es la escala pequeña de la economía y de los mercados locales; otra, la escasa cultura de respeto de los derechos de autor, que dificultaría conseguir un número relevante de suscriptores, y la desconfianza de los chilenos en los sistemas de distribución de revistas y sus dudas sobre la continuidad de proyectos editoriales, lo que genera reticencia a la suscripción. Tomando como referencia la escala de recursos que manejan las tres revistas mencionadas, se requeriría de un presupuesto anual de entre 13 y 32 millones de dólares al año, sin considerar la inversión en laboratorios. Por último, las asociaciones de consumidores no parecen lo suficientemente fuertes hoy. A la fecha hay alrededor de setenta asociaciones

registradas, pero solo tres participan en los juicios colectivos pendientes.

La segunda opción, un sistema puramente público, consistiría en expandir lo que es hoy la revista del SERNAC. Su mayor ventaja sería su mayor capacidad para recopilar datos, pero no está claro el costo ni si existirían incentivos para favorecer o desfavorecer ciertos sectores o productores específicos. De tomar esta opción, interactuaría favorablemente con la nueva institucionalidad para SERNAC que describimos más adelante.

La tercera alternativa, que favorecemos, es un sistema mixto que cuente con financiamiento público pero con un levantamiento privado de la información. Operaría sobre la base de licitaciones por áreas temáticas, dada la especialización que se requiere para levantar información confiable, lo que incluiría la licitación de encuestas a los consumidores. La calidad podría controlarse por medio de los requerimientos técnicos de la licitación y de auditorías externas. Este modelo comparte el problema del sistema público puro en que puede prestarse para conflictos de interés, pero aprovecha las capacidades ya instaladas en Chile.

Durante las discusiones de trabajo de GRPC se consideró la posibilidad de traer directamente a alguna organización extranjera, específicamente a *Consumer Reports*, para que operase en Chile. Sería relevante indagar la factibilidad de esa opción; es una idea atractiva, dadas sus demostradas capacidades y reputación. Una alternativa intermedia sería su contratación para capacitar a las asociaciones chilenas en esta temática, haciendo las veces de contraparte técnica.

Propuesta 32 Cumplimiento efectivo de la ley del consumidor

Según la Ley 19.496 de 1997, que establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores, estos tienen derecho a libre elección, a información veraz y oportuna, a no ser discriminados arbitrariamente, a seguridad en el consumo, a reparación e indemnización en casos de incumplimiento de las obligaciones contraídas y a la educación para un consumo responsable.¹

La ley establece que los reclamos deben resolverse en

un solo juicio. En el caso de acciones individuales, son los juzgados de policía local los encargados de resolver las causas. Los casos de interés colectivo pueden ser iniciados por el SERNAC, asociaciones de consumidores que tengan a lo menos seis meses de constitución, o cincuenta o más consumidores afectados. Estas acciones abarcan tanto la protección de los intereses de un conjunto determinado de consumidores como los de grupos difusos. Asimismo, en juicios colectivos el juez no solo determina eventuales reparaciones sino también la compensación que reciben los abogados. En juicios de interés difuso, las empresas pueden ser multadas pero no deben compensar a los consumidores, aun si se logra establecer la identidad de los afectados.

La eficacia con la que la ley protege a los consumidores de eventuales abusos depende crucialmente de las capacidades de las instituciones encargadas de velar por su cumplimiento. En Chile, el SERNAC es el eje de la protección al consumidor. La ley lo ha dotado de ciertas facultades para hacer cumplir la normativa: recibe reclamos y media entre consumidores y proveedores, puede denunciar a la justicia hechos que afecten el interés público, y previene a través de estudios y provisión de información. Sin embargo, no puede fiscalizar ni multar a los proveedores.

Su labor se complementa con el trabajo de las asociaciones de consumidores, organizaciones independientes cuyo fin es proteger, informar y educar a los consumidores y asumir su representación y defensa en juicios colectivos. Como se dijo, hay más de setenta hoy en Chile, pero solo tres participan activamente en juicios de interés colectivo. Finalmente, los juzgados de policía local son tribunales “comunales”, que no forman parte del Poder Judicial pero responden ante las Cortes de Apelaciones respectivas. Los jueces son designados por los alcaldes de cada localidad, y tienen entre sus atribuciones revisar las infracciones a la ley del tránsito, a las ordenanzas municipales, rentas municipales, ley de alcoholes, ley electoral, ley de copropiedades, ley del tabaco y ley del consumidor, entre otras.

Este contexto genera un sistema deficiente de protección al consumidor. Primero, las atribuciones del SERNAC son limitadas: no puede fiscalizar, multar ni exigir compensaciones. Su verdadera atribución es denunciar en los medios a las empresas que infrinjan la ley (lo que en inglés se conoce como *naming and shaming*). Puede ser un instrumento relevante, pero no parece suficiente para disuadir en forma permanente. Segundo, el sistema está disgregado. Algunos reclamos los recibe el SERNAC; otros las respectivas superintendencias

¹ La norma ha experimentado una serie de modificaciones. La ley 19.659 de 1999 regula la cobranza extrajudicial de créditos. La ley 19.955 de 2004 define el derecho a retracto, regula las características de algunos contratos, establece multas por publicidad engañosa, define el correo electrónico publicitario no deseado, y revisa el procedimiento para la defensa de los intereses generales de los consumidores, colectivos o difusos. Finalmente, la ley 20.555 de 2012, conocida como del SERNAC Financiero, mejora las condiciones de acceso de los consumidores a información sobre los productos y servicios financieros, dota al SERNAC de atribuciones para requerir información comercial con el fin de desarrollar estadísticas, informes y comparaciones útiles para el consumidor, crea unidades especializadas, define derechos del consumidor financiero y deberes de los proveedores en cuanto a información a entregar, y crea el “Sello del SERNAC Financiero”, de adhesión voluntaria.

o subsecretarías. Tampoco hay un tratamiento uniforme de los reclamos en el nivel institucional. Asimismo, a pesar de que la ley delimita el actuar del SERNAC, pesa sobre el Servicio una presión por hacerse cargo de áreas que las superintendencias debiesen revisar pero que por diversos motivos no toman. Un síntoma de ello es la reciente creación del SERNAC Financiero, en parte en respuesta a que la ley general de bancos no dota a la superintendencia respectiva de las atribuciones necesarias para proteger a los consumidores. También lo es que la gran mayoría de los reclamos se refiere a telecomunicaciones y a productos y servicios financieros, áreas para las que existen superintendencias o subsecretarías especializadas.

Tercero, los costos de organizarse para entablar una demanda colectiva siguen siendo considerables. Los privados no tienen incentivos para investigar ni presentar causas, porque las multas van en beneficio fiscal, y porque son los jueces quienes determinan la remuneración que percibirán los abogados que llevaron el caso. Dada esta incertidumbre, no es extraño que a pesar de los reclamos recurrentes haya tan pocas causas abiertas. A ello se suma que el código de ética del Colegio de Abogados de Chile prohíbe a sus miembros recurrir a la solicitud para formar su clientela.² Un avance en este sentido han sido las modificaciones recientes que indican que los jueces pueden decidir multas por cada uno de los consumidores afectados (Ley 20.416 del Estatuto Pyme). Otro avance ha sido la simplificación del proceso de revisión judicial de la admisibilidad de los casos (Ley 20.543 de octubre de 2011).

Por último, las causas individuales son revisadas por juzgados no especializados. Las demandas ingresadas apenas superan los 10 mil casos al año, lo que representa apenas un 0,2% de las causas revisadas por los juzgados locales.

En este marco, las propuestas buscan una mejor disuasión, una detección efectiva de las infracciones y la reparación de los daños. El desafío es diseñar un sistema de resolución de disputas que permita la prevención, disuasión y reparación, y que a la vez desmotive acciones (individuales y, sobre todo, colectivas) “excesivas” o “frívolas”. Justamente, la discusión en el Congreso de las leyes de protección del consumidor se ha centrado en la búsqueda de un equilibrio que evite el surgimiento de una “industria del reclamo” y una “industria del abuso”. El balance conseguido no pareciera proteger suficientemente a los consumidores.

Las propuestas a continuación se centran en dos ámbitos concretos: la revisión de la institucionalidad del SERNAC

y un nuevo sistema de multas a los infractores, reparación a los consumidores y remuneración de los abogados en el caso de acciones colectivas.

Institucionalidad del SERNAC

En el análisis de las deficiencias de la institucionalidad actual se consideraron dos modelos posibles para una reforma del SERNAC. Uno de ellos es convertirlo en una Superintendencia del Consumidor. Ello le daría capacidades fiscalizadoras, de interpretación de la normativa y de definir multas (que pueden ser apeladas en los juzgados). Sin embargo, una superintendencia no puede fijar indemnizaciones, las que igualmente deberían ser revisadas por un tribunal. Asimismo, dada la amplitud de facultades de una superintendencia, las multas que puede dictar no deberían ser muy altas, con el fin de compensar en parte ese poder.

La alternativa –y la propuesta que favorecemos– es reformar el SERNAC para que sea un símil de la Fiscalía Nacional Económica. Bajo esta nueva organización sería un ente autónomo e independiente, dirigido por un consejo, de modo que sus decisiones serían colegiadas.

En esta nueva estructura habría una ventanilla única para reclamos. Esto es, el nuevo SERNAC recibiría todos los reclamos y procedería a derivarlos a las instituciones pertinentes para que los revisen y acojan de acuerdo a sus competencias. El SERNAC procedería como hace la FNE hoy, es decir, además de acoger reclamos podría investigar. Si decide tomar un caso, podría perseguir un acuerdo prejudicial con el fin de obtener compensaciones para los afectados, acuerdo que sería presentado a un juez. Si no se logra un acuerdo prejudicial satisfactorio, podría llevar los casos colectivos a tribunales, tal como indica la ley actual. Ello debiese depender de la probabilidad de ganar el juicio y de la relevancia del caso (número de consumidores y montos involucrados, por ejemplo). Si no lleva el caso a tribunales, los privados podrían hacerlo.

Un SERNAC con estas características ciertamente requeriría de mayores recursos que los actuales. Según la página web de la DIPRES, el director del Servicio percibe una remuneración equivalente al 80% de la del fiscal nacional económico, y en torno a un 70% del sueldo de los superintendentes de pensiones y de bancos e instituciones financieras. Asimismo, la remuneración promedio de sus abogados de planta es apenas la mitad de la de sus pares de la FNE. En pocas palabras, el SERNAC debe recibir recursos acordes con la magnitud de su labor, recursos

² “Se entiende por solicitud toda comunicación de un abogado relativa a uno o más asuntos específicos, dirigida a un destinatario determinado, por sí o por medio de terceros, y cuyo sentido sea procurar la contratación de sus servicios profesionales.” Colegio de Abogados de Chile, *Código de ética profesional*, artículo 13, “Prohibición de la solicitud”.

que en la actualidad parecen insuficientes. Remunerar a la actual dotación de personal acorde al nivel medio de remuneraciones de la FNE significaría un gasto adicional de unos US\$ 12 millones al año.

Juicios colectivos

Se propone que los juicios colectivos puedan ser iniciados por privados y/o por el SERNAC. Con el fin de motivar a los privados a que lleven adelante solo causas “razonables”, proponemos un nuevo mecanismo de definición de multas y reparaciones, basado en una idea de McAfee y otros (2008) desarrollada para la ley de libre competencia. El principio es que la multa puede disuadir si es suficientemente alta, pero no generará un comportamiento estratégico de los potenciales demandantes si la parte que ellos perciben se estima únicamente en función de sus pérdidas. En otras palabras, lo que pagan los proveedores infractores es distinto de lo que perciben los demandantes.

En concreto, proponemos que los jueces que revisan estas causas puedan exigir multas y compensaciones hasta por tres veces el daño infligido –multas altas para inhibir la conducta–, pero que los consumidores reciban solo el equivalente a una vez ese daño. La remuneración para los abogados sería una fracción de las dos veces de diferencia entre multas y compensaciones. El resto queda en favor de las arcas fiscales, y los demandantes deben asumir los costos si los tribunales desestiman la causa.

Para que el sistema que proponemos sea eficaz es crucial que el nuevo SERNAC cuente con un buen equipo humano (abogados y economistas), y que los jueces que revisan las causas tengan alguna especialización. Una

posibilidad es crear tribunales especializados, como el TDLC. Alternativamente, se podría generar un sistema de apoyo a los tribunales actuales para que al menos cuenten con asesoría técnica en el área de consumidores.

Propuesta 33 Cautelar la efectiva protección de los datos personales

Un aspecto de creciente incidencia en los mercados es la creación de bases de datos que recopilan información sobre compradores durante las transacciones, en especial sobre personas. Sus objetivos son diversos pero ante todo comerciales. Es de particular importancia procurar el resguardo apropiado de esta información, asegurando el derecho garantizado en la Constitución de “respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y su familia”.

En 1999, la promulgación de la Ley 19.628 de protección de vida privada y protección de datos de carácter personal significó un avance importante en lo relativo al tratamiento de los datos de las personas. Sin embargo, en la práctica han surgido problemas que una legislación limitada y la falta de un control eficaz no contribuyen a resolver. Las bases de datos se han multiplicado, su manejo suele ser desprolijo y se han detectado filtraciones y transferencias de información privada y sensible, que han sido foco de denuncias en los medios.

Al mismo tiempo, la ley chilena no cumple los estándares internacionales requeridos para viabilizar ciertos sectores productivos, en particular, el *offshoring* de servicios (también conocido como servicios globales). Si bien Chile tendría una serie de ventajas para el desarrollo de esta industria, no es considerado un país seguro en cuanto a la protección de datos comerciales (Boston Consulting Group, 2007).

La propuesta consiste entonces en adoptar los estándares internacionales, en línea con el proyecto de ley ingresado al Congreso en enero de 2012. Por ejemplo, se pueden adoptar los lineamientos de la Agencia Española de Protección de Datos y de la *Information Commissioner's Office* del Reino Unido, que son consideradas internacionalmente como las más reputadas. En la base de una reforma en esta línea estaría la creación de una agencia autónoma e independiente que fiscalice, promueva y garantice la aplicación de la ley en lo que se refiera a datos personales. Bajo su supervisión estarían los organismos privados y públicos que manejen bases de datos con información personal, y mantendría un registro de las bases existentes con la identificación de sus responsables. Una posibilidad es que el Consejo para la Transparencia adopte estas labores, ampliando su mandato, y sin la necesidad de crear una institución.

La reforma también incluiría la explicitación de las infracciones y su gravedad, además de sanciones disuasivas y un sistema de reparación para los afectados. Se definirían los procedimientos administrativos para reclamos y sanciones, y se otorgaría el derecho explícito al acceso, rectificación y bloqueo para personas naturales y jurídicas. Finalmente, se establecerían controles y

mecanismos de traspasos de información en los casos de movimientos hacia otros países.

Efectos esperados de las propuestas e impacto fiscal

Las políticas de promoción de la competencia y de protección al consumidor interactúan. Las primeras intentan que, desde el lado de la oferta, las empresas tengan los incentivos apropiados para competir, produciendo una amplia gama de bienes y servicios de calidad a bajos precios. Las segundas, desde la perspectiva de la demanda, aseguran las condiciones bajo las cuales los consumidores toman decisiones de compra.

Las propuestas de este capítulo no solo refuerzan el buen funcionamiento de los mercados; también elevan la fe pública y la legitimidad de los mercados si su implementación implica una “cancha más pareja”. Por otra parte, no conllevan costos fiscales adicionales sustanciales. Por parte de las políticas de competencia, no se propone ningún cambio sustantivo a las instituciones, y las licitaciones debieran solo ayudar a la recaudación de las arcas fiscales. En cuanto a las políticas de protección al consumidor, la propuesta de generación de información objetiva y transparente significa un costo adicional de entre US\$ 13 y US\$ 32 millones al año. Fortalecer al SERNAC implicaría un gasto adicional anual de unos US\$ 12 millones, suponiendo que el tamaño actual de su planta permanezca fijo. Las demás políticas no conllevan gastos nuevos.

Capítulo 7

Una reforma tributaria para la eficiencia y la equidad

Jorge Quiroz / Klaus Schmidt-Hebbel

Síntesis

Este capítulo presenta una propuesta de reforma tributaria para Chile cuyo objetivo es contribuir a la eficiencia y a la equidad del sistema impositivo. Por lo tanto, el foco está en mejorar la estructura impositiva de varias y significativas categorías de impuestos, sin afectar mayormente la recaudación tributaria total.

Muchos de los cambios específicos propuestos contribuirán fundamentalmente a aumentar la eficiencia en la asignación de recursos y en la acumulación de recursos a través de la inversión en capital financiero, físico y humano. Las reformas proeficiencia incluyen el perfeccionamiento de la integración de los impuestos a las rentas de primera y segunda categoría; el reemplazo de los regímenes especiales del impuesto a la renta de las empresas por una exención única y universal; el reemplazo de la base ingreso para el impuesto a la renta de las personas por una base consumo; la deducción (limitada) de los gastos de salud y educación de la base del impuesto a las personas; la sustitución de todos los cuerpos legales de incentivos tributarios por una ley única de donaciones; el aumento de los impuestos específicos al tabaco, al alcohol y a los combustibles, y la abolición del impuesto a las importaciones (aranceles).

Las otras reformas propuestas aquí contribuirán fundamentalmente a la equidad horizontal y/o vertical del sistema impositivo chileno: la mayor progresividad del impuesto al consumo; el tratamiento tributario simétrico otorgado a los ingresos del trabajo dependiente

e independiente; el aumento de la tasa marginal máxima del impuesto a los bienes raíces; y la mayor fiscalización por el SII de las transferencias de activos reales y financieros inter vivos, de las transferencias de participaciones en sociedades personales y de inversión inter vivos, y de los gastos personales imputados a sociedades personales y de inversión.

Introducción

El presente capítulo expone una propuesta de reforma tributaria para Chile cuyo objetivo es contribuir a la eficiencia y la equidad del sistema impositivo. Por lo tanto, el foco aquí está en mejorar la estructura impositiva de varias y significativas categorías de impuestos, sin afectar mayormente la recaudación tributaria total. El capítulo 12 de este libro presenta una propuesta de reforma alternativa cuyos objetivos son aumentar la progresividad, la eficiencia y la recaudación de los impuestos.

Un sistema de impuestos bien diseñado e implementado persigue alguna combinación de cuatro objetivos. En primer lugar, intenta garantizar un alto nivel de eficiencia de la estructura impositiva, minimizando los efectos distorsionadores de los impuestos causados por sus desincentivos al trabajo y al ahorro, a la inversión financiera, física y en capital humano, al emprendimiento y a la innovación, y la asignación eficiente de recursos a distintos sectores, regiones, empresas y hogares.

Un buen sistema impositivo también busca internalizar adecuadamente las externalidades positivas y negativas de determinadas actividades productivas y de consumo. Un tercer objetivo es propender a la equidad horizontal del sistema tributario, en el sentido de que empresas y personas de características similares paguen impuestos similares. Finalmente, un buen sistema tributario debe también contribuir a mejorar la equidad vertical a través del mejoramiento de la distribución de ingresos netos de impuestos.

El sistema tributario chileno se compara favorablemente con los sistemas de impuestos de muchos países y contribuye razonablemente a los cuatro objetivos mencionados. Sin embargo, se reconoce que es perfectible. Por esa razón presentamos los componentes principales de una reforma tributaria importante para Chile, que tiene una serie de objetivos específicos que pasamos a nombrar a continuación.

La significativa integración del sistema de impuestos a personas y empresas se juzga como un elemento positivo del actual Código Tributario, pero dicha integración no es perfecta. Por ello nuestra propuesta busca reforzarla. También se pretende simplificar las exenciones de impuestos y los regímenes especiales para la tributación de las empresas. Con el fin de fortalecer los incentivos al ahorro, se propone transitar desde el actual sistema híbrido de impuestos a las personas (basados en parte en el ingreso y en parte en el consumo) a un sistema que grave principalmente el gasto o consumo de las personas. Además, la propuesta intenta hacer coherentes los distintos cuerpos legales que rigen las donaciones de empresas y personas con beneficios tributarios, favoreciendo un tratamiento claro y uniforme. Otro objetivo es incrementar y perfeccionar los impuestos al consumo de bienes específicos que generan efectos negativos sobre otros actores de la sociedad, lo que los economistas llaman externalidades negativas. La propuesta también tiene por objeto mejorar el diseño de los impuestos progresivos, esto es, aquellos que gravan en mayor medida a quienes más ingreso tienen. Por último, se propone fortalecer la capacidad de fiscalización del Servicio de Impuestos Internos (SII), especialmente en lo que se refiere al pago de impuestos a las herencias y transferencias, y a las sociedades personales y de inversión.

Para cuantificar el potencial efecto en recaudación de varios de los elementos que componen esta propuesta, Lagos y Klapp (2013) realizaron un estudio de trasfondo que consiste en una evaluación detallada de algunas de las medidas enunciadas. Toda referencia a cifras de impacto estimado proviene de este estudio, que presenta los pormenores metodológicos de la estimación de los efectos de las propuestas específicas sobre la recaudación tributaria.

Propuestas

Propuesta 34 Reforma del sistema tributario

La propuesta abarca siete dimensiones del sistema tributario, que detallamos a continuación.

Reformas a los impuestos a la renta de primera categoría (empresas)

En primer lugar, se propone mantener la tasa general de impuestos de primera categoría en 20% de las utilidades devengadas. En cuanto a las empresas pequeñas, se propone eliminar todas las exenciones y regímenes especiales (los artículos 14 bis, ter y quáter de la ley de impuestos a la renta), así como la tributación en base a renta presunta en agricultura y otros sectores actualmente gravados con este régimen. Luego proponemos reemplazar la eliminación de estos regímenes por una exención, por un monto fijo y universal, del impuesto de primera categoría a las utilidades devengadas, a todas las empresas, por utilidades equivalentes a las primeras 10.000 UF de ventas anuales.

Esta propuesta tiene la ventaja de que elimina las distorsiones de los regímenes actuales. Por un lado, los regímenes del artículo 14 establecen un umbral arbitrario en algún nivel de ventas para poder acogerse a ellos, lo que genera incentivos para que las empresas mantengan su tamaño por debajo de dicho umbral. Además, al estar basados en los niveles de ventas y no de utilidades, se produce una discriminación entre industrias, en la medida en que los niveles de margen que obtienen son diferentes (dos empresas con el mismo nivel de ventas pueden tener utilidades muy distintas si sus márgenes difieren).

Por otro lado, el régimen de renta presunta se basa en que para las empresas de los rubros como agricultura o transporte sería demasiado costoso llevar contabilidad para determinar con precisión la base imponible, supuesto que hoy es absolutamente extemporáneo.

Nuestra propuesta de establecer un monto de exención universal para las primeras utilidades de todas las empresas tiene el beneficio de uniformar el trato entre ellas, ya que elimina la distorsión que implica el salto discreto desde la obtención a la no obtención de un

cierto beneficio pasado un nivel arbitrario de ventas y la segunda distorsión del régimen de renta presunta.

Naturalmente, la mantención de la tasa general de impuestos a las empresas en un 20% no tiene impacto en recaudación. Por su parte, la eliminación de los regímenes especiales (renta presunta y artículos 14 bis, ter y quáter) genera una mayor recaudación, estimada en US\$ 220 millones por año. Finalmente, la exención universal para las primeras utilidades impacta negativamente la recaudación esperada en US\$ 802 millones al año.¹

Reformas a los impuestos a la renta de segunda categoría (personas)

En relación con los impuestos a las personas, se propone mantener la integración de impuestos de primera y segunda categoría. Esto significa que continúan los créditos a las personas por los impuestos sobre utilidades devengadas, pagados por las empresas, en cuya propiedad participan dichas personas, y que se mantiene la tributación de las personas en base a utilidades distribuidas.

En lo que sigue, proponemos un cambio central en la tributación de las personas, que tiene dos beneficios sustanciales: (i) una migración del impuesto a las personas desde el actual sistema híbrido de base ingreso-consumo hacia un sistema puro de base consumo, y (ii) la completitud de la integración de impuestos a las empresas y a las personas, que hoy es incompleta y deriva en inequidad horizontal.

Los impuestos a las personas basados en el ingreso castigan el consumo futuro, pues gravan también los ingresos generados por el ahorro. Esto lleva a menores niveles de ahorro e inversión, lo que impacta a su vez en el crecimiento económico. En un sistema tributario con base consumo, en cambio, los impuestos son neutrales al momento en que dicho consumo se produce, pues el ahorro se encuentra exento de tributación. Un impuesto de base consumo también es superior a uno de base ingreso en términos de equidad horizontal. Si se considera a dos personas de idéntico ingreso, el sistema de base ingreso castigará más a quien prefiere ahorrar más y posponer su consumo. En cambio, el sistema de base consumo asegura que el impuesto pagado a lo largo de la vida de ambos será idéntico, independientemente de sus preferencias por consumo presente o futuro. El sistema actual con base ingreso de Chile origina un segundo

foco de inequidad horizontal. Cuando un individuo forma una sociedad, esta tributa un 20% sobre sus utilidades, mientras que su dueño tributa solo por los retiros, y usa como crédito el impuesto ya pagado por la sociedad. Esto le permite utilizar legal y legítimamente esa sociedad como vehículo de ahorro, ya que paga el 20% mientras se reinvierten las utilidades. En cambio, si el individuo ahorra como persona natural, tributa de acuerdo con la tasa marginal correspondiente del impuesto a las personas, que llega hasta el 40%. Como el impuesto al consumo no considera el ahorro en su base imponible, no genera esta inequidad horizontal, porque cualquier instrumento de ahorro y mecanismo de ahorro (como persona natural o a través de una sociedad de inversión) se trata en forma equivalente. En relación con este punto, se advierte que aun manteniendo la base ingreso es posible eliminar este foco de inequidad y lograr que todas las personas (tanto trabajadores dependientes como independientes) reciban sus ingresos del trabajo a través de sociedades.

En consecuencia con lo anterior, se proponen dos alternativas.

Alternativa 1: Sustituir la base tributaria de ingreso por una base consumo para las personas

Para la estructura de tramos y tasas planteamos dos opciones. La primera corresponde a una estructura de tramos similar a la actual, con una tasa marginal máxima de 40%. La segunda alternativa es más progresiva, ya que tiene menores tasas medias y marginales en los tramos inferiores y medios, y una tasa marginal máxima de 50% en el tramo superior (**Cuadro 1**).

También consideramos la posibilidad de dar a las personas la opción de deducir los gastos en educación y salud (con límites por año y por adultos e hijos), ya que se interpretarían como inversiones en capital humano, de modo que los gastos de hijos se asignarían entre los padres de acuerdo con una regla por definir.

Las posibilidades planteadas abren cuatro combinaciones posibles para evaluar esta alternativa: con la estructura 1 y sin permitir deducciones por educación y salud (caso 1), con la estructura 2 y sin deducción de gastos en educación y salud (caso 2), con la estructura 1 y permitiendo deducciones (caso 3), y con la estructura 2 y permitiendo deducciones (caso 4).

En esta propuesta, la base tributaria está dada por el gasto o consumo de las personas, definido como los ingresos menos los flujos de ahorros (incluyendo

¹ A diferencia de nuestra propuesta (que propone un monto fijo de exención sobre utilidades), y por razones de disponibilidad de datos, Lagos y Klapp (2013) estiman este valor utilizando una exención para ventas anuales menores de 10.000 UF. Suponiendo un margen de utilidad a ventas (la razón entre utilidades y ventas) del 20%, la exención se aplicaría a empresas cuyas utilidades ascienden a \$ 46 millones anuales. Este margen de utilidad puede resultar alto para algunas industrias y muy bajo para otras; sin embargo, creemos que en promedio entrega una estimación razonable. Por supuesto, de aprobarse esta propuesta, la ley deberá establecer un monto fijo de exención sobre utilidades devengadas anuales.

Cuadro 1
Estructuras impositivas propuestas

Estructura 1			Estructura 2		
Gasto mensual		Tasa marginal	Gasto mensual		Tasa marginal
Desde	Hasta		Desde	Hasta	
0	\$ 600.000	EXENTO	0	\$ 600.000	EXENTO
\$ 600.001	\$ 1.000.000	5%	\$ 600.001	\$ 1.500.000	5%
\$ 1.000.001	\$ 1.500.000	10%	\$ 1.500.001	\$ 2.500.000	10%
\$ 1.500.001	\$ 2.000.000	15%	\$ 2.500.001	\$ 3.500.000	25%
\$ 2.000.001	\$ 2.500.000	20%	\$ 3.500.001	\$ 5.000.000	35%
\$ 2.500.001	\$ 3.000.000	25%	\$ 5.000.001	o más	50%
\$ 3.000.001	\$ 4.000.001	30%			
\$ 4.000.001	o más	40%			

Fuente: Lagos y Klapp (2013).

préstamos) y más los flujos de desahorros (incluyendo endeudamientos). De permitirse la deducción de los gastos de hogares en educación y salud, la base tributaria debe descontar además estos gastos.

Las estimaciones de recaudación para cada uno de estos cuatro casos se comparan con los niveles de recaudación estimada como estructural o cíclicamente ajustada para el año 2011.² Así, las estimaciones sugieren que el impacto de esta alternativa fluctúa entre una menor recaudación de US\$ 603 millones y una mayor recaudación de US\$ 1.457 millones (Cuadro 2).

Alternativa 2: Manteniendo la base ingreso para la tributación, permitir a los trabajadores dependientes formar una sociedad personal para recibir los pagos de sus sueldos y salarios (sujetos a un tope como porcentaje de la renta total)

Como se planteó, esta alternativa permite alcanzar la equidad horizontal entre trabajadores dependientes (que hoy no pueden recibir sus ingresos a través de una sociedad) y trabajadores independientes (que muchas veces pueden recibir sus honorarios a través de una sociedad), sin necesidad de sustituir la actual base ingreso del impuesto a la renta. Así, se establece la base tributable de los trabajadores dependientes sobre la base del ingreso retirado de las sociedades (que es más parecido al consumo), al igual como se hace con los trabajadores independientes o con los bonos pagados a (algunos) empleados dependientes hoy.

Se debe notar que esta alternativa será conveniente solo para personas que están en un tramo marginal de más de 20%. En ese caso, se mantiene la base de tributación en ingreso para las personas, al igual que los tramos actuales y una tasa marginal máxima de 40%. Este cambio genera una menor recaudación anual estimada en US\$ 458 millones.

Reforma de los beneficios tributarios a las donaciones

Hacemos nuestra esta propuesta, que se justifica y explica en detalle en el capítulo 8. Entre otras cosas, postula que el cambio sea (al menos inicialmente) neutral en términos de recaudación.

Reformas de impuestos a bienes dañinos o que generan externalidades negativas

A la luz de sus efectos negativos, y aun teniendo en cuenta que la extensión de la evasión aumenta con las tasas tributarias, se propone modificar los impuestos a las drogas actualmente legales (alcohol y tabaco) y a los combustibles.

En el caso del alcohol y el tabaco, además de aumentar los impuestos, se propone modificar la forma en que se grava dichos bienes, de modo de incrementar la eficiencia de los tributos como mecanismos de internalización de externalidades. Actualmente, el alcohol y el tabaco se gravan casi en su totalidad ad valorem, esto es, se

² Para calcular la recaudación cíclicamente ajustada del año 2011, se ajusta la recaudación efectiva 2011 de acuerdo con las diferencias entre los valores cíclicamente ajustados y los efectivos, así como su incidencia sobre la recaudación tributaria, de variables sensibles al ciclo como el PIB y el precio del cobre. Además se realiza un ajuste en la recaudación por subdeclaración de ingresos o evasión. La base tributaria considera la información de ingresos de las familias que provienen de la Encuesta Casen 2011, los que son ajustados para dar cuenta de la subdeclaración de ingresos y de un nivel esperado de evasión, ambos asociados a la metodología utilizada por CEPAL para ajustar los datos de la encuesta para su consistencia con la información de Cuentas Nacionales.

Cuadro 2

Ingresos tributarios en 2011: efectivo, estructural y propuesta (millones de US\$)

Conceptos	Efectivo	Estructural	Recaudación con propuesta de impuesto al consumo			
			Caso 1	Caso 2	Caso 3	Caso 4
Impuesto a la renta	18.637	14.456	15.913	14.583	15.096	13.853
Primera categoría	8.443	8.647	8.647	8.647	8.647	8.647
Segunda categoría y global complementario	3.235	2.407	-	-	-	-
Nuevo impuesto al consumo	-	-	4.089	2.759	3.272	2.029
Adicional	3.848	2.923	2.923	2.923	2.923	2.923
Otros	3.075	444	219	219	219	219
Otros impuestos y ajustes	24.953	24.730	24.730	24.730	24.730	24.730
Ingresos tributarios netos	43.590	39.186	40.643	39.313	39.826	38.583
Diferencia en recaudación respecto de estructural	4.404	-	1.457	127	640	-603

Fuente: Lagos y Klapp (2013).

Cuadro 3

Efectos esperados de la reforma tributaria sobre la recaudación

Impuesto	Propuesta específica	Estimación de impacto fiscal (millones de US\$)
Primera categoría	Mantener la tasa general de impuestos de primera categoría en 20% de las utilidades devengadas	0
Primera categoría	Eliminar todas las exenciones a empresas pequeñas (14 bis, ter y quáter), así como del régimen de renta presunta	220
Primera categoría	Establecer un monto de exención fija y universal para las primeras utilidades de las empresas	-802
Segunda categoría	Mantener la integración de impuestos de primera y segunda categoría	0
Segunda categoría	Alternativa 1: Sustituir la base tributaria desde ingreso a consumo (cuatro alternativas)	[-603, +1.457]
Segunda categoría	Alternativa 2: Permitir a los trabajadores dependientes formar una sociedad personal para recibir sus ingresos	-458
Beneficios tributarios a las donaciones	Eliminar los 92 cuerpos legales existentes y reemplazar por una ley única con tratamiento común	0
Externalidades negativas	Definir e incrementar el impuesto específico sobre el alcohol	623
Externalidades negativas 2	Definir e incrementar el impuesto específico sobre el tabaco	216
Externalidades negativas 3	Aumentar los impuestos a los combustibles	1.682
Impuesto territorial	Incrementar la tasa marginal máxima a los bienes raíces de 1,2% a 1,5%	377
Importaciones	Abolir aranceles	[-470, -630]
Servicio de Impuestos Internos	Fortalecer la capacidad fiscalizadora del SII	0

Fuente: Estimaciones de Lagos y Klapp (2013).

calcula el impuesto en función del precio de venta del producto. Pero si el objetivo es desincentivar el consumo en función de sus efectos negativos (sobre sí o sobre otros), el impuesto debiese fijarse en función del volumen más que del precio, en cuanto la primera variable está mejor relacionada con el nivel de daño. Si consideramos un impuesto de US\$ 5 por litro de alcohol puro, además de mejorar la eficiencia de dicho impuesto se logra una mayor recaudación anual de US\$ 623 millones, a la vez que se estima una reducción del consumo de alcohol en torno al 27%. En el caso del cigarrillo, un impuesto de alrededor de \$ 780 por cajetilla generaría, además de la citada ganancia en eficiencia, una caída del 5% en la demanda y una recaudación adicional de alrededor de US\$ 216 millones. Las estimaciones suponen valores para las elasticidades (el porcentaje en que cae el consumo por cada aumento en el precio del bien en cuestión) que derivan de cálculos de la literatura internacional y chilena al respecto.

En el caso de los combustibles, hacemos nuestra la propuesta planteada en el capítulo sobre transporte urbano, que consiste en aumentar significativa pero gradualmente los impuestos específicos a la gasolina y al diésel hasta niveles coherentes con una adecuada internalización de las externalidades de contaminación y congestión, y en forma diferenciada en las regiones (donde las externalidades son menores). Ver dicho capítulo para la justificación y el detalle. Suponiendo valores acordes con la estimación de impuestos óptimos de Parry y Strand (2012), que implica un impuesto a la gasolina y al diésel en torno a \$ 310 por litro y \$ 275 por litro, respectivamente,³ y la elasticidad que ellos consideran, el efecto de este aumento de impuestos es de US\$ 1.682 millones adicionales al año, en régimen

Reformas de impuestos a los bienes raíces

En relación con el impuesto territorial o contribuciones de bienes raíces, la tasa marginal máxima en Chile es de 1,2% del avalúo fiscal de la propiedad, un valor menor al promedio de la OCDE, que alcanza a 1,7%.

Proponemos elevar de 1,2% a 1,5% la tasa marginal más alta, lo que aumentaría la recaudación en US\$ 377 millones anuales y a su vez la progresividad de la estructura de un impuesto poco distorsionador que además es progresivo, todo lo cual aporta a la equidad vertical con un bajo costo en eficiencia.

Reforma del impuesto a las importaciones

El proceso de apertura de nuestro país a los mercados mundiales ha implicado una paulatina disminución de la recaudación por concepto de impuestos al comercio exterior o tarifas aduaneras. Parece natural entonces culminar el proceso con la eliminación de los aranceles, lo que implicaría una menor recaudación de US\$ 630 millones al año. Se debe considerar que gracias a la entrada en vigencia de acuerdos de libre comercio ya firmados por Chile esta menor recaudación es decreciente. Al año 2017, la menor recaudación por la eliminación de los impuestos a las importaciones será de US\$ 470 millones.

Fortalecimiento de la capacidad de fiscalización del SII

Chile es un país de evasión impositiva relativamente baja. Sin embargo, existe evidencia parcial que sugiere que la evasión es particularmente significativa en las transferencias de activos reales y financieros *inter vivos* (típicamente de padres a hijos), en las transferencias de participaciones en sociedades personales y de inversión *inter vivos*, y en los gastos personales imputados a sociedades personales y de inversión. Por este motivo, se propone fortalecer significativamente la capacidad de fiscalización del SII para controlar la evasión tributaria en estos tres casos. Evasión es particularmente significativa en las transferencias de activos reales y financieros *inter vivos* (típicamente de padres a hijos), en las transferencias de participaciones en sociedades personales y de inversión *inter vivos*, y en los gastos personales imputados a sociedades personales y de inversión. Por este motivo, se propone fortalecer significativamente la capacidad de fiscalización del SII para controlar la evasión tributaria en estos tres casos.

³ Los valores actuales son de aproximadamente \$ 240 por litro para las gasolinas y \$ 60 por litro para el diésel.

Efectos esperados de la reforma

La **reforma tributaria** propuesta implica cambios significativos, que se anticipa pueden contribuir en gran medida a la eficiencia y a la equidad del sistema tributario chileno. Muchos de los cambios específicos contribuirán fundamentalmente a aumentar la eficiencia en la asignación de recursos y en la acumulación de recursos a través de la inversión en capital financiero, físico y humano. Las reformas pro eficiencia incluyen el perfeccionamiento de la integración de los impuestos a las rentas de primera y segunda categoría; el reemplazo de los regímenes especiales del impuesto a la renta de las empresas por una exención única y universal; el reemplazo de la base ingreso para el impuesto a la renta de las personas por una base consumo; la deducción (limitada) de los gastos de salud y educación de la base del impuesto a las personas; la sustitución de todos los cuerpos legales de incentivos tributarios por una ley única de donaciones; el aumento de los impuestos específicos al tabaco, al alcohol y a los combustibles, y la abolición al impuesto a las importaciones (aranceles).

Las demás reformas propuestas contribuirán a aumentar la equidad horizontal y/o vertical del sistema impositivo chileno, como la mayor progresividad del impuesto al consumo; el tratamiento tributario simétrico otorgado a los ingresos del trabajo dependiente e independiente; el aumento de la tasa marginal máxima del impuesto a los bienes raíces; y la mayor fiscalización por el SII de las transferencias de activos reales y financieros *inter vivos*, de las transferencias de participaciones en sociedades personales y de inversión *inter vivos*, y de los gastos personales imputados a sociedades personales y de inversión.

El **Cuadro 3** resume las estimaciones preliminares del impacto fiscal de las propuestas de este capítulo, incluyendo algunas reformas presentadas con mayor detalle en otros capítulos de este libro. No corresponde sumar el impacto parcial de cada reforma propuesta. Primero, porque la suma dependerá de cuáles alternativas se consideren en el caso de aquellas propuestas con varias opciones. Segundo, porque las estimaciones de impacto fiscal son muy preliminares y representan estimaciones punto, sin especificar los rangos en que se insertan. Finalmente, nuestra propuesta global no pretende alterar significativamente la actual carga tributaria, sino contribuir, a través de cambios en la estructura tributaria, a incrementar su eficiencia y su equidad.

Capítulo 8

Compromiso ciudadano con un entorno sustentable y limpio

Vicente Espinoza / Klaus Schmidt-Hebbel

Síntesis

Un medio ambiente sustentable y limpio es un bien público. Cuidar de este bien público requiere del compromiso de la sociedad entera con la protección del entorno, y este compromiso social se plasma tanto en las normas y políticas públicas de protección del medio ambiente como en las actitudes y acciones respecto del entorno que despliegan la sociedad civil y las personas.

Las propuestas de este capítulo abordan los retos y brechas que enfrenta Chile en el cuidado del entorno y en el compromiso ciudadano con dicho cuidado. En forma selectiva identificamos áreas que actualmente están desatendidas por las políticas públicas y por los ciudadanos, pero que con las intervenciones adecuadas podrían mejorar la sustentabilidad y limpieza del entorno. Estas propuestas involucran cambios legales e institucionales en la administración del gobierno central y de las comunas, que apuntan a desarrollar la conciencia de la población, especialmente de los jóvenes, respecto del cuidado de su entorno y de su compromiso con iniciativas de voluntariado social y ambiental. Además se propone establecer alianzas público-privadas para movilizar recursos financieros (donaciones) y de tiempo (voluntariado) con el objeto de promover el desarrollo de proyectos con alto impacto ambiental, social y cultural.

Primero se aborda el reciclaje y la disposición de bienes y materiales desechados y de basura, un tema que atañe a empresas y hogares por igual. Se presenta una propuesta novedosa y radical para desarrollar el reciclaje de residuos, basada en un sistema de impuestos específicos a la producción y de créditos transables al reciclaje. Esta propuesta coherente presenta significativas ventajas conceptuales y administrativas por sobre esquemas parciales de desincentivo a la contaminación por desechos y de subsidios al reciclaje, aplicados hasta ahora en el mundo y en Chile. Se complementa con esquemas de incentivos para el desarrollo de hábitos de separación de la basura y los desechos en su origen, y con la extensión de los lugares de acopio de bienes no reciclados (puntos verdes).

Luego se alude a la sustentabilidad ambiental de las ciudades. Las propuestas incluyen expandir las áreas verdes urbanas con criterios de equidad socioeconómica y regional a través de una nueva institucionalidad nacional que administre un fondo nacional de desarrollo de áreas verdes urbanas.

La tercera área dice relación con la mantención de la limpieza en entornos urbanos y no urbanos, mediante un sistema de puntajes y certificación. Ello involucra implementar un

conjunto coherente de desincentivos a la contaminación y de incentivos a la promoción de la limpieza del entorno físico, con participación de iniciativas público-privadas. En particular, se propone incrementar las multas a las personas que botan desechos y basura, reconocer a los municipios más limpios del país, crear un fondo nacional para el desarrollo de campañas de limpieza urbana y de carreteras y entornos no urbanos, y promover iniciativas mixtas del tipo “adopte una carretera” o “adopte una playa”.

En cuarto lugar, se proponen cambios curriculares, nuevas actividades y nuevo material pedagógico para la enseñanza básica y media, que fomenten el conocimiento, la conciencia y el compromiso de los jóvenes con el entorno ambiental y social del país.

Finalmente, se proponen tres iniciativas complementarias para fortalecer el compromiso de los ciudadanos con el entorno a través del voluntariado y las donaciones financieras, reforzando también el capital social y la integración del país: la creación de una contraparte pública para el voluntariado privado, el desarrollo de un Servicio Juvenil Voluntario y la adopción de una ley única de donaciones privadas con beneficios tributarios.

Se anticipa que la adopción de las propuestas planteadas tenga impactos medibles y significativos en la sustentabilidad y la limpieza del entorno urbano y no urbano en el país. Un Chile cuyo patrimonio cultural y natural sea más valorado y cuidado, con mayor capacidad de sostener el equilibrio armónico de su población con la flora y la fauna, será un Chile con mejor calidad de vida para sus habitantes y más bienestar para sus comunidades. Tanto los cambios legales e institucionales como el fortalecimiento de las alianzas público-privadas aportarán significativamente al desarrollo económico y social del país, así como a la confianza y a la integración social de los chilenos.

Introducción

La degradación ambiental reduce la calidad de vida de las personas y disminuye las oportunidades de desarrollo económico y social. Por el contrario, un entorno sustentable y limpio permite una operación sistémica sustentable entre los espacios construidos y los espacios naturales, que se expresa en una interacción equilibrada con la flora, la fauna y los recursos naturales. Por ello, conseguir que el entorno físico sea sustentable y limpio es una condición necesaria para el desenvolvimiento de una vida de calidad.

El concepto de entorno físico sustentable y limpio es más amplio que el de medio ambiente de calidad, porque se refiere también al ordenamiento, la limpieza y la estética del entorno urbano y no urbano, y porque considera los criterios y preferencias de los usuarios más allá de la evaluación técnica de su impacto sobre el medio ambiente.

Afirmar el valor de un medio ambiente sustentable y limpio posee una carga normativa, especialmente cuando ello involucra juicios estéticos (Trom, 1999). No obstante, se puede sostener que pocos rechazarán por principio el postulado, aunque haya diferentes formas de poner en práctica las normas y políticas públicas. Lo que se requiere es implementar mecanismos fluidos de información y consulta vinculante entre entes decisores y usuarios, como se indica más adelante.

Un medio ambiente sustentable y limpio constituye en gran medida un bien público. Su cuidado requiere el compromiso de la sociedad entera. Este compromiso social se plasma tanto en las normas y políticas públicas de protección del medio ambiente como en las actitudes y acciones respecto del entorno que despliegan la sociedad civil y las personas (Trom, 1999). Este capítulo aborda los retos y brechas que enfrenta Chile en relación con el cuidado del entorno y el compromiso ciudadano para ello. En forma selectiva identificamos áreas particularmente desatendidas por las políticas públicas, y por los ciudadanos, que son susceptibles de intervenciones para mejorar la sustentabilidad y limpieza del entorno.

Una condición fundamental para abordar estos retos son las condiciones mínimas de provisión de servicios básicos de calidad de vida a toda la población, como la frecuencia con que se recoge la basura doméstica, el tratamiento de aguas contaminadas o la conexión a alcantarillado. Después vienen las preocupaciones que se abordan en este capítulo.

Qué es y qué no es este capítulo

Este capítulo se concentra en identificar fallas de mercado y de políticas públicas, así como la falta de conciencia y compromiso en el comportamiento individual y social respecto de la contribución a un entorno sustentable y limpio para vivir, trabajar, relajarse y disfrutar del entorno urbano y no urbano. Se identifican y evalúan las intervenciones e iniciativas que permitirán modificar dichas fallas a través de diversos mecanismos: (i) cambios legales y regulatorios, (ii) alianzas público-privadas que apoyen el trabajo voluntario y las donaciones, y (iii) cambios culturales y de actitud. Así, el capítulo se refiere a políticas públicas, a iniciativas privadas, a la colaboración público-privada y al involucramiento de la sociedad civil.

Se cubren diversos aspectos relacionados con la sustentabilidad y limpieza del entorno urbano y no urbano. El elemento común a todos es que son consecuencia de conductas individuales descuidadas y muchas veces inadvertidas que tienen resultados desastrosos para el entorno y la calidad de vida de las personas. Los comportamientos individuales, por cierto, son el resultado de una combinación de disposiciones y condiciones, vale decir, no son enteramente atribuibles a la voluntad de un individuo en total control de sus circunstancias, pero tampoco es una víctima pasiva de ellas.

Modificar la expresión individual de los problemas ambientales, especialmente los referidos a bienes públicos, que produce situaciones del tipo “tragedia de los bienes comunes” o *free riding*, supone tanto un cambio en las disposiciones individuales –información, “conciencia”, cultura– como en las reglas que organizan el entorno, que involucran incentivos y restricciones asociadas con las conductas pro o antiambientales. Por lo anterior, el capítulo pone su foco en las consecuencias para el entorno de las conductas individuales, y va introduciendo los aspectos corporativos, institucionales o empresariales en la medida en que resultan pertinentes.

Los temas ambientales tienen un carácter sistémico, por lo cual las delimitaciones entre ellos son relativamente arbitrarias. Nuestra selección de propuestas sobre entorno y compromiso ciudadano se complementa con las iniciativas presentadas en otros capítulos de este libro. En la sección sobre reciclaje abordamos la disposición de bienes y materiales desechados y de basura, un tema que atañe a empresas y hogares por igual. Luego nos centramos en propuestas para el desarrollo de áreas verdes urbanas, aspecto que incide significativamente en la calidad de vida urbana. Las grandes brechas observadas en Chile respecto de la limpieza del entorno urbano y no urbano motivan la presentación de las propuestas de la sección respectiva. A continuación nos enfocamos en la formación de conciencia ambiental en niños y jóvenes. Finalmente se discuten las brechas que presenta Chile en voluntariado de adultos y jóvenes, así como en donaciones privadas, y se presentan las propuestas correspondientes para su mejora.

No todos los retos ambientales que enfrenta Chile se tocan en este capítulo. Entre los no abordados aquí pero sí en otros están las externalidades ambientales negativas del transporte privado urbano, las políticas energéticas que pueden propiciar una generación eléctrica más limpia y el daño ambiental global provocado por la emisión de carbono en Chile. Finalmente, GRPC no se hace cargo de otros desafíos ambientales que enfrenta Chile, como la protección de la biodiversidad, la extensión de los parques nacionales, el daño ambiental causado por actividades productivas, el manejo y conservación de los recursos hídricos, la contaminación del aire en ciudades (en general, no solo desde el punto de vista del transporte) o la contaminación acústica.

Relación con otras áreas del Grupo Res Publica Chile

La posibilidad de acceso y valoración del entorno natural, la disponibilidad de parques y lugares públicos de recreación seguros y, en general, de entornos locales aptos para el desplazamiento peatonal tienen consecuencias positivas sobre la salud física y mental de la población, y reducen la incidencia de la obesidad y el tabaquismo,

factores que tienen una alta incidencia en enfermedades cardíacas. El entorno también impacta positivamente en el crecimiento económico, ya que presenta un país más atractivo para el turismo, así como para sus propios habitantes, quienes pueden aumentar su consumo de bienes asociados a la recreación y uso del espacio público. Los costos de las actividades asociadas al entorno se reducen notablemente si este cuenta con una buena calidad de mantención.

Lograr un entorno sustentable y limpio también contribuye a la equidad en un sentido amplio, por cuanto la actual distribución del entorno limpio suele estar sesgada hacia sectores de mayor ingreso. Por último, también es un aporte en términos de educación, respeto y civilidad de las personas, puesto que un entorno limpio generalmente favorece su mantención (al contrario, hay menos preocupación por no ensuciar cuando ya está sucio). En este sentido, contar con un entorno sustentable y limpio se puede considerar una expresión de “capital social”, vale decir, de la capacidad que posee un grupo para producir normas eficaces que controlan su entorno.

Propuestas

Reciclaje

Chile se está viendo gravemente afectado por la contaminación física procedente de desechos de bienes y partes de bienes, materiales y basura. Una fracción importante de los bienes desechados y de la basura se acumula legalmente en rellenos sanitarios, y no se recicla. Otra parte va ilegalmente a vertederos no autorizados, espacios públicos y propiedades privadas, con lo que se ensucia el entorno urbano y los campos, las montañas y las aguas de Chile. Solo el 10% se recicla (Ministerio del Medio Ambiente, 2012), y esta fracción está concentrada en solo algunos productos como papeles, cartones, vidrios y latas.

No existe una política completa y coherente de reciclaje y disposición de desechos en Chile. Como se verá, solo hay políticas e instrumentos en el nivel municipal, como retiro de basuras, permisos de rellenos sanitarios, prohibiciones y multas por disposición ilegal de desechos, y algunos centros de acopio selectivo de bienes desechados (puntos verdes). El rol del gobierno central (a través del Ministerio de Medio Ambiente) en materia de reciclaje se ha limitado a la información y difusión.

El intento de establecer “impuestos verdes” a un conjunto limitado de bienes (neumáticos, aceites y lubricantes, baterías, pilas, ampollitas, envases de tetrapak, vidrio y metal, bolsas de plástico y films, otros plásticos y PET), a través de impuestos específicos a estos bienes –como era en la propuesta inicial de reforma tributaria del gobierno de Sebastián Piñera en abril de 2012– no

llegó a puerto después de ser retirado de la reforma tributaria finalmente aprobada.

En resumen, no existe en Chile una política nacional y coherente de reciclaje de bienes y materiales de desecho. Entre los privados, solo se cuentan algunas iniciativas comerciales que cubren unas pocas categorías de desechos (como cartones y vidrios), y algunas fundaciones que promueven o se financian con el reciclaje de algunos desechos, como se verá más adelante.

Externalidades en la producción de bienes y reciclaje

Antes de presentar una propuesta de una política nacional coherente para desarrollar el reciclaje en Chile, identificaremos conceptualmente las externalidades en la producción, el consumo y la disposición de bienes y materiales. Tanto este análisis como nuestra propuesta se basan en su totalidad en los conceptos y propuesta, muy originales, de Atal, Carrasco y Harrison (2012) y Harrison y Atal (2012).

El proceso de producción y el consumo de bienes finales e intermedios, así como su disposición y el reciclaje de los desechos de materiales y de bienes y sus partes, presentan cuatro externalidades:

- la externalidad negativa en la producción y el consumo, que generan un desecho cuya disposición (legal o ilegal), degradación y reciclaje, son costosos
- la externalidad positiva del reciclaje
- la externalidad negativa del peso o volumen del bien producido, y
- la externalidad positiva del grado de reciclabilidad de los bienes en su diseño industrial.

El objetivo de las políticas de reciclaje es internalizar estos efectos. Como veremos a continuación, los instrumentos de política aplicados hasta ahora en el mundo y en Chile solo son capaces de hacerlo parcial e imperfectamente.

Objetivos e instrumentos de política disponibles

Coherentemente con las externalidades mencionadas, los objetivos principales de las políticas de control de desechos y fomento del reciclaje deberían ser minimizar la generación de desechos, maximizar la fracción de los desechos que se reciclan, disminuir la fracción depositada en rellenos sanitarios, y minimizar (idealmente evitar del todo) la fracción de desechos dispuestos en rellenos ilegales y en espacios no autorizados.

El modelo de gestión de residuos internacionalmente más aceptado y seguido por las actuales autoridades ambientales responde a una jerarquía de objetivos conocida como de “las tres R”: reducir, reutilizar, reciclar. En primer lugar se debe procurar reducir la generación de residuos; un segundo objetivo es reutilizar aquellos productos o materiales que de todas formas se producen, y en tercer lugar se busca reciclar o valorizar para su transformación en nuevos productos aquellos residuos que no fue posible reutilizar. Una versión extendida de este modelo considera como cuarta opción la valorización energética o empleo de los residuos como combustible, y como quinta y última posibilidad la eliminación o disposición definitiva de los residuos a los que no es posible aplicar ninguna de las medidas anteriores. Para destacar el orden jerárquico de las acciones o medidas, el Ministerio del Medio Ambiente (2012) representa este modelo extendido con una pirámide invertida (**Diagrama 1**).

Existe una significativa experiencia internacional en el uso de distintos instrumentos para internalizar algunas de las externalidades mencionadas; algunos de ellos se mencionan a continuación (para una descripción más detallada, ver Harrison y Atal, 2012, y Walls, 2006).

Impuestos por residuos generados (“paga según lo que botas”)

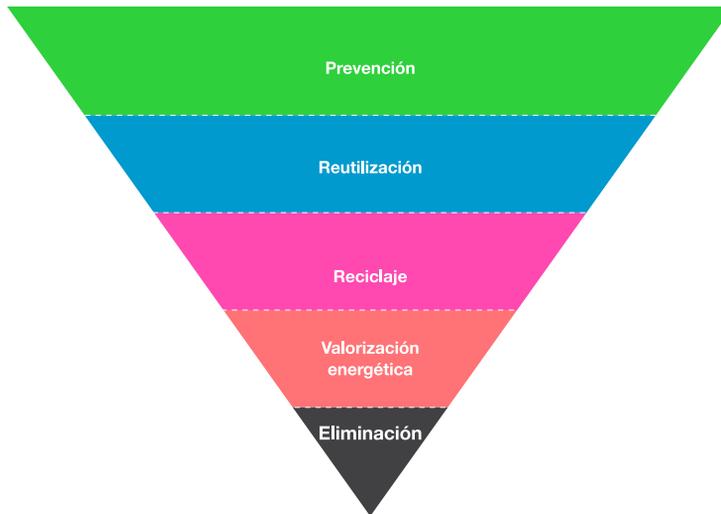
Los impuestos por residuos generados se establecen a partir del impacto o daño ambiental de los desechos correspondientes, y varían según su tipo. Por ejemplo, son mayores en el caso de bienes de alta toxicidad (como baterías) o difícil degradación (como neumáticos o vidrios) y menores en aquellos de más fácil degradación (como el papel). Estos impuestos podrían constituir una estructura óptima (o pigouviana) si estuvieran correctamente establecidos (de acuerdo con la categoría y la cantidad de residuos por cada empresa y hogar), e internalizarían directa y completamente la externalidad de disposición del desecho de bienes.

Sin embargo, en la práctica su imposición crea incentivos a la disposición ilegal de los desechos para eludir el pago, y el Estado debería incurrir en costos muy elevados de administración y monitoreo para controlar la disposición ilegal y la elusión correspondiente. En el extremo, debería monitorear la vida de ciudadanos y empresas en forma continua. Kinnaman (2006) argumenta que es posible inferir de los datos de estudios sobre experiencias parciales con estos impuestos que sus beneficios netos son cercanos a cero, precisamente debido a la alta elusión y el escaso éxito del monitoreo estatal.

Impuestos a la producción de bienes y subsidios al reciclaje de bienes y materiales desechados

Este instrumento, preferido por la bibliografía ambiental tradicional, consiste en establecer impuestos a los productores de bienes y subsidios a las empresas recicladoras. Esta combinación de impuestos y subsidios

Diagrama 1 Estrategia jerarquizada de gestión de residuos



Fuente: Ministerio del Medio Ambiente (2012).

tiene efectos similares a los del esquema anterior, pero los incentivos a la disposición ilegal desaparecen y, por lo tanto, los costos de monitoreo disminuyen. Sin embargo, a pesar de sus ventajas teóricas, ha sido poco utilizado en el mundo, probablemente porque cobrar impuestos y pagar subsidios aún conlleva costos significativos de transacción, implementación y monitoreo para el Estado.

Una variante menor e incompleta de este instrumento es el reembolso del depósito (*deposit refund*), la devolución monetaria al consumidor del pago o depósito que hace al adquirir el bien, cuando lo devuelve como desecho. Este esquema se utiliza en todo el mundo desde hace décadas con los envases de bebidas. Se trata de un impuesto a la producción que se puede descontar en la medida en que se acredite que se recuperó el envase. Así, el productor paga impuestos solo por la fracción no recuperada de envases, y le devuelve al consumidor la fracción complementaria. Con ello también disminuye el costo administrativo en que incurre el Estado y se evita el pago de subsidios. Sin embargo, una limitación significativa es que se aplica solo a los casos en que los productores demuestran que recuperan sus productos o partes de ellos.

Estándares de reciclaje a productores

En esta modalidad, la autoridad exige a los productores o vendedores cumplir metas de reciclaje para sus productos. Así, son los propios productores los encargados de captar

los residuos de un porcentaje de sus productos vendidos una vez que estos fueron consumidos. El principal problema de este instrumento es su inflexibilidad, ya que impone a los productores el costo de captar sus productos desechados y preocuparse por su reciclaje. Una variante que se hace cargo de este inconveniente es el establecimiento de una meta de reciclaje global, en la que existe la posibilidad de pagos cruzados entre productores (o emisión de créditos transables), de manera que reciclan aquellos para los cuales es más económico hacerlo. A pesar de esta mayor flexibilidad, se carece de incentivos para reciclar por sobre las metas, y además se entregan incentivos solo indirectos para afectar el diseño del producto (Walls, 2006).

Prohibiciones de disposición de desechos

Las prohibiciones de disposición de residuos (basura, bienes desechados, materiales y escombros) y las multas asociadas son muy generalizadas en el mundo y en Chile. Este esquema suele ejecutarse en el nivel comunal. Pero, en ausencia de una cultura cívica desarrollada, como aún se observa en Chile, el esquema de prohibiciones y multas presenta altos costos administrativos, por lo que el cumplimiento es débil y la elusión elevada. Como resultado, Chile presenta altos niveles de disposición ilegal de desechos, especialmente en los hogares y actividades productivas informales.

En resumen, existe una amplia experiencia internacional, y solo una muy limitada experiencia chilena, sobre los esquemas anteriores. En general, su aplicación ha sido parcial y su efectividad para internalizar las cuatro externalidades ha sido insatisfactoria debido a fallas de diseño o de implementación, y han implicado elevados costos estatales de cumplimiento y significativos incentivos privados para su evasión. Por eso se propone un esquema alternativo, que evita varias de las limitaciones citadas.

Propuesta 35 Sistema de impuestos específicos a la producción y de créditos transables al reciclaje

Se propone implementar un esquema novedoso, sin precedente internacional, que ha sido explorado a nivel teórico por Atal, Carrasco y Harrison (2012) y propuesto por Harrison y Atal (2012), y consiste en el siguiente sistema de impuestos y créditos. El Estado establece a nivel nacional impuestos específicos por productor o, en el caso de los bienes importados, por vendedor, para todos los bienes que generan desechos de costosa disposición o reciclaje. El monto del impuesto específico por bien corresponde al daño ambiental de los componentes del bien, y de los recipientes y embalajes que se utilizan en el punto de venta cuando el bien es dado de baja por el agente que lo consume o utiliza.

Simultáneamente, se establece el derecho de las empresas recicladoras a emitir y vender créditos transables a las empresas productoras de bienes, por unidad reciclada o dispuesta en forma segura en un lugar destinado a ello. Los productores (e importadores) de los bienes originales adquieren a precios de mercado los créditos emitidos por los recicladores, y tienen el derecho de rebajar del pago del impuesto específico a la producción (e importación) de bienes los créditos que adquieren de los recicladores (**Diagramas 2 y 3**).

Se propone implementar gradualmente esta propuesta, comenzando el primer año con impuestos específicos a bienes de significativas externalidades negativas, como baterías y pilas, neumáticos, equipos electrónicos. Luego se sugiere ampliar la lista en forma progresiva, en los siguientes cinco años, hasta cubrir un gran número de bienes con componentes y embalajes de impacto ambiental y costosa disposición en rellenos sanitarios. En el caso de los bienes manufacturados complejos, que se fabrican con componentes y materiales diversos, de costosa degradación y disposición, los impuestos específicos deberán establecerse a partir de estimaciones

de los costos ambientales (las externalidades negativas) de todos ellos.

Efectos esperados de la implementación de esta propuesta

La concreción de esta propuesta clave, una vez que se cubran los bienes físicos con externalidades negativas, implicará que en el largo plazo (cinco a diez años) la gran mayoría de los bienes vendidos en el país estarán cubiertos por este esquema de impuestos específicos de impacto ambiental (o “impuestos verdes”). Estos impuestos presentarán grandes diferencias en su equivalente porcentual del precio final de venta de los bienes. Al mismo tiempo, se desarrollará un mercado amplio y profundo de transacción de créditos al reciclaje y a la disposición segura de los materiales que componen los bienes desechados.

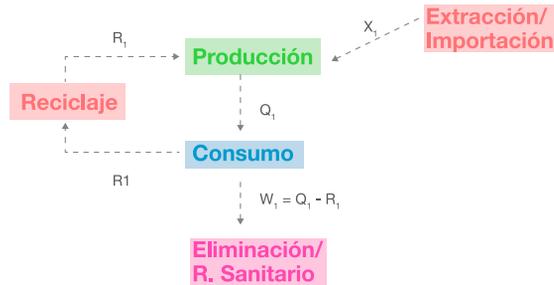
De aplicarse este esquema, se anticipan caídas en los niveles de consumo de los bienes gravados con impuestos específicos y una expansión significativa de la industria nacional del reciclaje. Como cambiarán los precios relativos de los bienes de consumo y se incentivará dicha industria, la propuesta tendrá importantes efectos sobre la estructura del consumo y de la asignación de recursos productivos. Además tendrá consecuencias macroeconómicas: aumentará el nivel de precios al consumidor de la economía (IPC) y reducirá el nivel de consumo agregado. Debido a la internalización de las externalidades, otro efecto macroeconómico será el aumento del bienestar promedio de los consumidores.

En equilibrio, el precio del crédito transable emitido por unidad reciclada o dispuesta en rellenos sanitarios, y vendido por los recicladores y operadores de sitios de disposición de desechos a los productores de bienes, podrá ser equivalente al valor del componente del impuesto específico que corresponde al insumo correspondiente reciclado, menos los costos de transacción entre productores y recicladores, y más/menos un premio o descuento por el poder de mercado de recicladores en relación con los productores.

El precio de mercado de los materiales reciclados corresponderá al precio de los materiales producidos con insumos vírgenes, en el caso de sustitución perfecta entre unos y otros. Si la sustitución no es perfecta, el precio de mercado será diferente. Así, se reciclarán productos cuyo costo marginal de reciclaje sea inferior o igual a la suma del precio de mercado de insumos reciclados, más el precio de mercado del crédito emitido. Por lo tanto, en equilibrio el costo marginal privado de reciclaje es igual a su beneficio marginal social. En lo anterior radica la ganancia en bienestar de los

Diagrama 2

Ejemplo de un bien cuyos desechos pueden ser reutilizados en la producción del mismo bien

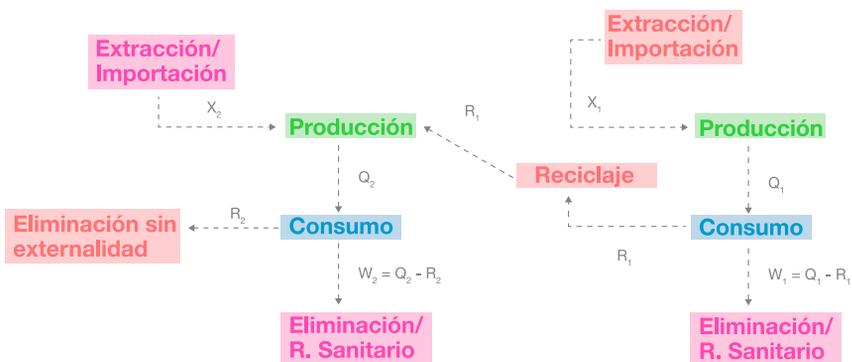


Fuente: Harrison y Atal (2012).

Nota: En este ejemplo, el productor del bien Q_1 deberá pagar el impuesto a la producción. Por otro lado, la empresa que recicla la cantidad R_1 podrá emitir un crédito por dicha cantidad, el que puede ser vendido al productor de Q_1 . Este, a su vez, podrá rebajar de su pago de impuestos el monto del crédito adquirido.

Diagrama 3

Ejemplo de un bien cuyos desechos pueden ser reutilizados en la producción de otro bien



Fuente: Harrison y Atal (2012).

Nota: En este ejemplo, los productores de los bienes Q_1 y Q_2 deberán pagar un impuesto a la producción. Por otro lado, tanto la empresa que recicla la cantidad R_1 como la que elimina en forma segura la cantidad R_2 , podrán emitir un crédito por dichas cantidades, los que pueden ser vendidos a los productores de Q_1 y Q_2 , quienes podrán rebajar de su pago de impuestos los montos de los créditos adquiridos.

consumidores, una vez que se establece la estructura de impuestos óptimos.

En el caso de los desechos no reciclados que son dispuestos en un lugar seguro y legalmente destinado para este fin, el costo marginal de esta actividad será inferior o igual al precio del crédito emitido.

En comparación con el esquema de impuestos y subsidios, este sistema evita la fijación y el pago de subsidios por el Estado a las empresas recicladoras o disponedoras de desechos, lo que elimina los costos regulatorios y administrativos del esquema de subsidios estatales. En comparación con el esquema de depósito y reembolso, se logra la misma asignación de recursos, pero es mucho más general que este último porque es aplicable a otros casos, en que (i) el productor y el reciclador son agentes distintos, (ii) el producto reciclado sirve de insumo a productos distintos de los que proviene, y (iii) el reciclador descompone productos no reciclables en componentes eliminados en forma segura.

En conclusión, este esquema permite internalizar adecuadamente las externalidades de producción, reciclaje y peso del producto (las tres primeras mencionadas arriba), aunque no incentiva un adecuado diseño de reciclabilidad (la cuarta),¹ que debería cubrir otro instrumento, no analizado aquí.

Respecto del impacto fiscal, los impuestos generan una recaudación neta positiva, aun descontando los créditos emitidos. Solo en el caso extremo y empíricamente improbable de que se recicle la totalidad de los bienes gravados se observaría un impacto fiscal nulo. El informe financiero de la propuesta original de reforma tributaria de 2012 estimaba en alrededor de US\$ 238 millones anuales la recaudación por los llamados impuestos verdes. Suponiendo que nuestra propuesta se implementa primero en forma acotada al mismo conjunto de bienes del fallido proyecto, pero con tasas más bajas, estimamos una recaudación bruta de US\$ 119 millones, esto es, la mitad de lo que hubiesen recaudado los impuestos verdes en la propuesta inicial de 2012.

Para obtener la recaudación neta se debe restar los montos que se descontarán por emisión de créditos. Suponiendo una tasa de reciclaje de estos bienes del 20% (el doble de la actual tasa de reciclaje estimada en Chile), la propuesta implica US\$ 95,2 millones anuales de recaudación tributaria. Sin embargo, en el largo plazo la recaudación podrá ser sustancialmente mayor, tanto porque se podrá incorporar un conjunto muy grande de bienes afectos al impuesto como porque las tasas podrán subir para reflejar los verdaderos valores de la externalidad ambiental que generan.

Propuesta 36 Cambiar los hábitos de separación de basura y desechos en su origen, y extender los puntos limpios

Proponemos complementar nuestra propuesta principal para promover el reciclaje en Chile con políticas que incentiven la separación de desechos y basuras, así como su acopio en lugares públicos habilitados.

Realizar campañas municipales para la separación de desechos, voluntaria en los hogares y obligatoria para las empresas

Se propone realizar campañas municipales para la formación de hábitos para la separación voluntaria de basuras y desechos en los hogares. Para las empresas, se propone establecer una regulación obligatoria de separar sus desechos y basuras, cuya violación se penalice con multas municipales.

Extender los centros de acopio mediante la creación de fondos concursables

Se propone estimular el desarrollo de centros de acopio o puntos limpios mediante la creación de fondos concursables para su construcción. Por ejemplo, se pueden abrir postulaciones para que municipios, organizaciones sociales (barrios, juntas de vecinos) e incluso privados presenten proyectos de construcción de puntos limpios con un diseño definido por ellos (tamaño, infraestructura, tipos de desechos que se recibirán, etc.). Se propone otorgar un fondo del gobierno central de financiamiento inicialmente pequeño, de \$ 400 millones, para ser evaluado y eventualmente expandirse con mayores recursos en el mediano plazo. Por ejemplo, se podría financiar anualmente la inversión de veinte proyectos de \$ 10 millones de costo unitario, y cien proyectos de costo unitario de \$ 2 millones. Los postulantes al financiamiento tienen libertad para definir el número y el tamaño de los puntos limpios que construirán. Los criterios para seleccionar los proyectos incluyen el carácter vulnerable de la comuna donde se

¹ Esto sí ocurriría si el reciclador y el productor estuvieran integrados verticalmente.

emplazarían y la disponibilidad actual de opciones de reciclaje en dicho lugar. Los propios proyectos deberán presentar propuestas verificables de financiamiento de la mantención de los puntos limpios.

Las personas que entreguen productos para reciclar en lugares de acopio municipal podrán obtener un reconocimiento basado en categorías y volúmenes de productos entregados, que podrá ser en dinero o utilizado como crédito en servicios municipales relacionados con el medio ambiente.

Se anticipa que las dos propuestas anteriores inducirán un cambio en el comportamiento de las empresas y personas, que se reflejará en mayores esfuerzos por separar las basuras y desechos en los hogares, y en un aumento de la entrega de materiales y desechos reciclables en los lugares de acopio municipal. La separación de basura, desechos y materiales al interior de las empresas será probablemente más extensiva que en los hogares, considerando su obligatoriedad y las multas con las cuales las empresas incumplidoras serán sancionadas por los inspectores municipales.

La complementariedad de estas propuestas con la de fomento del reciclaje radica en el hecho de que las empresas recicladoras (y los servicios municipales de aseo que retiran basura y desechos de hogares y empresas) se benefician de la mayor separación de basuras y desechos, así como del mayor acopio de desechos para el reciclaje en los puntos verdes municipales.

Áreas verdes urbanas

Las áreas verdes de la ciudad están definidas en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción como una “superficie de terreno destinada preferentemente al esparcimiento o circulación peatonal, conformada generalmente por especies vegetales y otros elementos complementarios”. Un área verde pública es un bien nacional de uso público y comprende espacios de acceso público, con instalaciones para sus usuarios, como en plazas y parques, aunque algunas definiciones incluyen también recintos deportivos abiertos. La densidad, calidad y seguridad de los parques urbanos contribuye a crear un entorno saludable y sustentable en las ciudades. Existe, además, amplia evidencia empírica de que plazas y parques contribuyen al bienestar de las personas (Reyes y otros, 2011). Por ello cabe fortalecer su desarrollo.

Situación de las áreas verdes urbanas

Las estadísticas disponibles sobre áreas verdes son muy limitadas: la mayor parte de ellas se concentra en la Región Metropolitana, y tampoco se cuenta con series de

tiempo sobre su desarrollo. En la Región Metropolitana, además del Parque Metropolitano, desde el año 1993 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) ha creado 100 hectáreas de parque. Entre los trece parques urbanos del programa del MINVU se encuentran Lo Varas, que aporta más de una hectárea en Renca, Las Américas (Bernardo Leighton) en Estación Central, André Jarlan (La Feria) en Pedro Aguirre Cerda, Mapuhue en La Pintana, Parque Quebrada de Macul en Peñalolén, Violeta Parra en Lo Espejo, Mapocho Poniente en Cerro Navia, La Castrina en San Joaquín y Cerro Blanco en Recoleta.

Por décadas, el diseño urbano de las ciudades chilenas no tuvo como prioridad las áreas verdes ni los parques, sino que se concentró en resolver problemas sanitarios y de provisión de vivienda. Además, hasta hace poco la normativa chilena para áreas verdes en nuevas urbanizaciones no establecía tamaños mínimos sino solamente porcentajes, por lo que es frecuente encontrar “áreas verdes” en retazos residuales de terrenos poco adecuados para la construcción de viviendas (Reyes y Figueroa, 2010).

Las áreas verdes, distribuidas desigualmente en la ciudad, reflejan la disponibilidad de recursos económicos de sus habitantes y los gobiernos comunales. El Sistema Nacional de Información Municipal muestra una correlación positiva entre la superficie de parques y plazas por habitante y los ingresos totales comunales per cápita. Atisba (2011) asegura que esta “brecha verde” va en aumento, pues además de que el 32% de las áreas verdes están en comunas de altos ingresos, es en estas donde más se incrementan. De hecho, solo las seis comunas con mayores ingresos del Área Metropolitana de Santiago superan el estándar recomendado por la OMS de 9 m²/hab: Vitacura, Providencia, Santiago, La Reina, Lo Barnechea y Las Condes. Por último, las áreas verdes son más escasas en regiones, donde su costo de mantenimiento constituye una fuerte restricción.

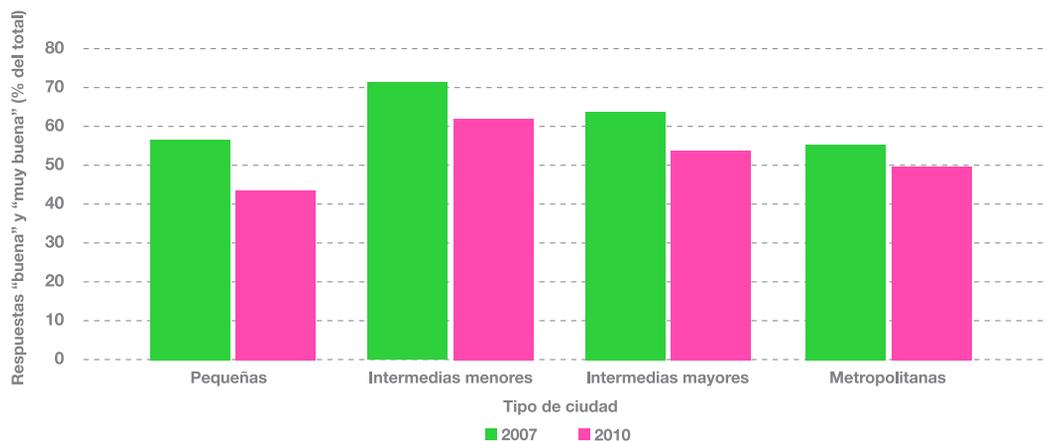
Un reciente catastro del MINVU reveló que hay 322 terrenos en ciudades aptos para transformarse en parques urbanos (MINVU, 2013). El Ministerio evaluará la factibilidad de las inversiones requeridas para su transformación en parques, aportadas por el gobierno central, y los requerimientos de gastos de mantención, en eventual asociación con donantes privados. Los parques serían integrados a la red nacional de áreas verdes que administrará el MINVU, en coordinación con servicios regionales de conservación de los parques urbanos, siguiendo el modelo del Parque Metropolitano de Santiago.

Percepción de calidad de las áreas verdes

Además de los indicadores objetivos sobre áreas verdes, las percepciones de los ciudadanos respecto de su entorno indican su aporte a la calidad de vida. En la Encuesta de

Gráfico 1

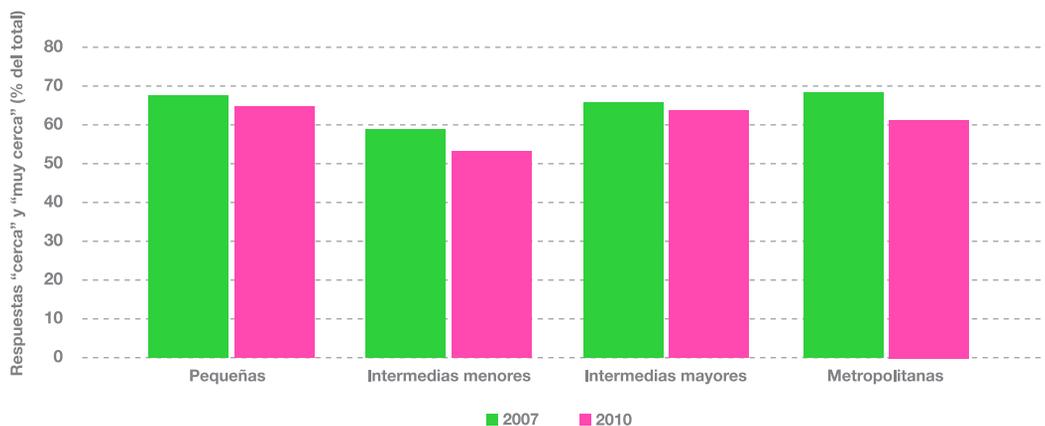
Evaluación de la calidad o condición de plazas y parques de la propia comuna



Fuente: Minvu, Encuesta de percepción de calidad de vida urbana 2011.

Gráfico 2

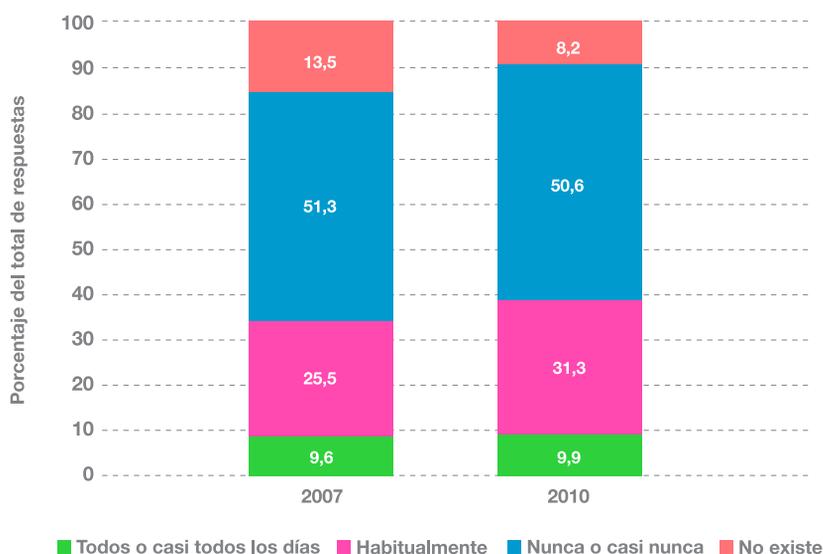
Evaluación de la cercanía de plazas, parques y paseos peatonales de la propia comuna



Fuente: Minvu, Encuesta de percepción de calidad de vida urbana 2011.

Gráfico 3

Frecuencia de uso de plazas y parques del barrio



Fuente: Minvu, Encuesta de percepción de calidad de vida urbana 2011.

Percepción de Calidad de Vida Urbana, realizada por el MINVU en 2007 y 2011, las personas evaluaron la calidad y la cercanía de los parques y plazas de manera relativamente positiva; sin embargo su uso es casi nulo.

En el Gráfico 1 se observa la evaluación de 2010 de la calidad de los parques y plazas. En el primer caso, más del 50% de los encuestados declaró que la calidad era “buena” o “muy buena”. A su vez, el 60% de los encuestados dijo encontrarse “cerca” o “muy cerca” de plazas, parques y paseos (Gráfico 2). La paradoja es que, a pesar de esta percepción de cercanía y calidad de plazas y parques, su uso es bastante bajo. El 50% de los encuestados declaró no utilizarlos “nunca” o “casi nunca” (Gráfico 3). El bajo uso de los parques y otros espacios, o, en otras palabras, la ausencia de control social, permite que sean capturados por grupos no deseados. La encuesta de MINVU (2011) también indica que el 37% de los beneficiarios estaría dispuesto a pagar por un parque que satisficiera en mayor medida su perfil de preferencias.

El análisis de Segovia (2005) sobre el programa de parques urbanos en Chile plantea que la intensidad de uso responde a tres factores: la pertinencia para el

tipo de población al cual está destinado; el tamaño del parque, que se asocia directamente con el número de usuarios, y, finalmente, el equipamiento y el mobiliario.

En particular, la autora destaca el descuido en el diseño de los parques, que no considera las costumbres locales, con lo que dificulta la identificación de la población con el nuevo espacio.

Los diseños en general responden a un estándar que deja fuera el 45% de las necesidades de los usuarios, porcentaje que se establece al comparar el uso de las superficies con las preferencias de los usuarios.

Al referirse a los criterios para la asignación de recursos en el programa de parques urbanos, Segovia indica que “en general, el procedimiento utilizado para la distribución y asignación de proyectos del Programa parece obedecer a la presión de algunas comunas” (2005). A lo anterior se agregan importantes problemas asociados a la institucionalidad para la creación, mantención y conservación de parques urbanos (Reyes y otros, 2011). En la práctica, la institucionalidad nacional de parques se encuentra en estado de proyecto.

Propuesta 37 Una Dirección Nacional de Parques Urbanos y un fondo de financiamiento para áreas verdes urbanas

En consonancia con los planes anunciados por el MINVU, se propone crear una Dirección Nacional de Parques Urbanos, dependiente del Ministerio, cuya tarea será identificar terrenos urbanos aptos, financiar la construcción de parques en las ciudades de Chile, e identificar las necesidades y fuentes de financiamiento (regionales o comunales) de mantención y administración de los parques, en coordinación con autoridades regionales y comunales. La Dirección Nacional trabajaría con direcciones regionales o comunales de administración de parques urbanos, siguiendo el modelo de administración del Parque Metropolitano de Santiago.

En segundo lugar, se propone crear un fondo de financiamiento para la compra pública de terrenos y la construcción de parques urbanos, en comunas de baja densidad de áreas verdes por habitante, en todo Chile. Administrado por la Dirección Nacional de Parques Urbanos, se debería establecer con aportes del gobierno central por \$ 15.000 millones (US\$ 30 millones) anuales por un período de diez años. Los fondos centrales financiarán la totalidad de la construcción, pero las comunas deberán comprometer recursos propios para financiar el mantenimiento.

Participación ciudadana en las definiciones de uso de los parques

El diseño participativo de los espacios urbanos vincula a las empresas o agencias técnicas responsables de la iniciativa con los usuarios en las fases de definición del programa de uso de la obra, de conocimiento de su avance y de la satisfacción con el producto final. El resultado esperado de la participación es una apropiación más rápida, un mejor uso y un mayor cuidado del espacio construido. En Chile, la Fundación Mi Parque ha utilizado con buenos resultados un modelo participativo para la implementación de sus iniciativas.

Evaluar una franja de parques integrados en Santiago

En el espíritu de ampliar las áreas verdes urbanas, hacemos parcialmente nuestra una propuesta de Forray y otros (2012), que consiste en recuperar como espacios públicos lo que ellos denominan los 22 cerros-isla de Santiago (cerros Lo Aguirre, Chena, Renca, Alvarado, del Medio, Apoquindo, Dieciocho, Negro, Calán, La Ballena, Chequén, Amapolas, Los Piques, Los Morros, Las Cabras, Adasme, San Luis, Blanco, Jardín Alto, Hasbún, Santa Lucía y Rinconada), y transformarlos en parques o zonas protegidas. Esta recuperación implica la compra o expropiación de 327 hectáreas de alto costo, que hoy se encuentran en manos de privados. Solo por concepto de expropiación de estas hectáreas los autores estiman un costo que excede los US\$ 2.300 millones.

Nuestra propuesta es una versión bastante acotada de la anterior. Se propone que el Estado adquiriera franjas limitadas de algunos cerros para la construcción de un sistema de parques y senderos integrados. La idea complementa y potencia el proyecto nacional Sendero de Chile, y une algunos cerros de Santiago a partir del cerro Renca, pasando por los cerros Blanco, Manquehue, Alvarado, Calán y Quebrada de Macul, hasta llegar al Cajón del Maipo. La idea es que los terrenos usados y expropiados sean relativamente estrechos, pero que permitan dar cabida a un sendero, una ciclovía y al menos a una franja de área verde. Por supuesto, la unión de los cerros a través de las calles y comunas habitadas requiere de la construcción de ciclovías y de la habilitación de veredas para los peatones.

Es necesario evaluar en forma detallada el emplazamiento definitivo de las franjas que constituirán esta red de cerros integrados. Una estimación gruesa de los montos involucrados, simplemente para ilustrar, suponiendo un conjunto de 100 nuevas hectáreas para la red integrada, implicaría un costo de mantención anual de US\$ 5,5 millones. Por otra parte, un fondo de US\$ 368 millones podría cubrir las adquisiciones de los terrenos, y la construcción de los parques y senderos. Un horizonte de diez años para la ejecución implicaría entonces un presupuesto anual de US\$ 42,3 millones.²

Por último, se propone evaluar similares franjas de parques y cerros integrados para áreas metropolitanas regionales de gran tamaño, como Antofagasta, Valparaíso-Viña del Mar y Concepción-Talcahuano.

² Los supuestos utilizados para este cálculo son 0,12 UF/m² de mantención anual, 1 UF/m² de costo de construcción de parque o sendero, y 7 UF/m² de costo de adquisición. Esta propuesta (y por lo tanto los fondos correspondientes) es adicional a la de crear un fondo de financiamiento para compra pública de terrenos y la construcción nacional de parques urbanos en comunas de baja densidad de áreas verdes por habitante.

Limpieza del entorno urbano y no urbano

Los entornos urbano y no urbano se encuentran afectados en forma visible por actividades contaminantes de personas y empresas. En las ciudades, la contaminación por desechos se encuentra en calles, plazas, lugares públicos y propiedades privadas. Fuera de las ciudades, el daño ambiental se aprecia en tierras y aguas, privadas o públicas; en calles, caminos y carreteras rurales e interurbanas; así como en bordes acuáticos en ríos, canales, lagunas, lagos y el mar. Actividades como el vaciado de escombros en plazas o playas, la dispersión de basura desde vehículos en movimiento o el vertido de residuos domésticos en playas o ríos son la causa directa del daño ambiental tratado en esta sección.

No abordamos aquí la contaminación generada por empresas o uso del transporte; por ejemplo, no se consideran los RILES (residuos industriales líquidos), es decir, las aguas desechadas como resultado de procesos, actividades o servicios industriales. Esta sección se enfoca en la disposición ilegal o ilegítima de bienes desechados, materiales y basuras por hogares o actividades informales, con daño para la sustentabilidad y limpieza del entorno construido y natural.

No existen estadísticas nacionales sobre la extensión de este tipo de contaminación. Tampoco datos sobre las iniciativas, incipientes pero crecientes, tanto nacionales como de comunidades locales, para descontaminar entornos deteriorados y crear áreas verdes. Sin embargo, la limpieza del entorno urbano y no urbano, junto con la creación de áreas verdes, es motivo de preocupación creciente para personas y organizaciones que de forma dispersa y, en alguna medida, espontánea, llevan a cabo iniciativas destinadas a mejorar las condiciones ambientales. Algunos ejemplos:

- La Fundación Mi Parque gestiona proyectos de construcción de áreas verdes en comunas vulnerables. La construcción y mantención de los proyectos se financia con donaciones directas de privados y con aportes del Fondo Mixto del Ministerio de Desarrollo Social, e incluyen la participación activa de la comunidad.
 - La Dirección de Gestión Ambiental de la Municipalidad de La Pintana (DIGA) ha implementado una estrategia de desarrollo sustentable para la comuna que incide en el manejo de residuos sólidos, “el aumento de la biomasa comunal y de nuevos espacios públicos y áreas verdes conformando un Sistema Integrado de Parques (...)”. La tenencia responsable de mascotas y la generación de un Mini-zoológico ha permitido, a toda la comunidad, conocer y apreciar especies nativas y exóticas de fauna. Finalmente, se ha logrado trabajar participativamente con la comunidad en la protección y mejoramiento del ambiente comunal” (www.digap.cl).
 - Un muro ecológico construido por estudiantes del Liceo Industrial Domeyko con el apoyo de la Municipalidad de Recoleta, consistente en jardinerías construidas con botellas plásticas desechables en un lugar donde se ubicaba un pequeño basural.
 - La creación del parque natural Quebrada de Macul en Peñalolén, que involucró el retiro de 205 toneladas de basura.
 - La limpieza y descontaminación de la ribera del lago Rapel, en el sector La Grutita, por los vecinos de Las Cabras en la Región de O’Higgins, para crear el parque Llallauquén (verde y sustentable), con el apoyo del Fondo del Ministerio del Medio Ambiente.
 - Diversas iniciativas locales de limpieza de ciudades, carreteras, aguas y litorales. Por ejemplo, desde hace tres años un grupo de voluntarios limpia la playa de Ramuncho, en la comuna de Hualpén. En todo el país los boy scouts colaboran en campañas de limpieza de basurales y de desratización.
- Otras iniciativas públicas y privadas se responsabilizan por el reciclaje de desechos, desde su recolección clasificada hasta la disposición total:
- Empresa Recycla: recicla celulares y computadores empleando a exconvictos. Obtuvo el segundo premio mundial del World Challenge 2011.
 - Coaniquem ha implementado un proceso exitoso de reciclaje de vidrios. Otras fundaciones e iniciativas privadas promueven la limpieza física, el desarrollo de parques públicos y arborización, el reciclaje de basuras y desechos, y la reutilización de materiales desechados.
 - Algunos de los reciclajes organizados comercialmente son el cartón (comprado por la empresa CMPC) y los metales (como la chatarra, comprada por la empresa Gerdau AZA).
 - La Municipalidad de Peñalolén vende bonos de carbono junto con el pago de la patente.
 - Algunas iniciativas internacionales que se han ido imitando en Chile podrían extenderse significativamente. Por ejemplo, es creciente la participación en el “Día de la Tierra”, que se celebra desde hace cuarenta años el 22 de abril. Las adopciones de espacios públicos por un grupo –como “Adopte una carretera” (Adopt a Highway) en Estados Unidos– organizan a voluntarios, incluyendo organizaciones con y sin fines de lucro, que limpian de basura un tramo de carretera y reciben un cartel de reconocimiento con el nombre del responsable o financista desplegado en dicho tramo. En Estados Unidos esta iniciativa se ha extendido desde las carreteras hacia otros espacios públicos como calles, plazas y playas.

Otras experiencias no han logrado despegar, pero conviene tenerlas en cuenta como aprendizaje. Por ejemplo, el intento de introducir bolsas reciclables en supermercados no ha sido exitoso.

La limpieza de los espacios urbanos puede convertirse en un problema cuando las responsabilidades no están claras; así ocurre con propiedades públicas y semiprivadas. Otro aspecto relacionado es la ausencia de limpieza en calles, caminos y carreteras urbanas. Actualmente las sanciones que la autoridad establece por botar basura en lugares indebidos las define cada municipio en una ordenanza municipal. Las multas varían entre 1 y 5 UTM. La normativa actual tampoco explicita las sanciones, pues en el Código Penal no está tipificado el delito que castiga la contaminación de los suelos o la alteración de sus cualidades fisicoquímicas.

Propuesta 38 Implementar un conjunto coherente de desincentivos a la contaminación y de incentivos a la promoción de la limpieza del entorno físico, con iniciativas público-privadas

Esta propuesta se desglosa en las siguientes cuatro propuestas específicas de incentivos y desincentivos.

Multas por ley de entre 2 y 25 UTM a quienes boten basura en lugares no aptos

La idea es complementaria con la propuesta sobre reciclaje. También es afín a la práctica actual de algunas municipalidades, que ofrecen contratos para retirar grandes volúmenes de residuos sólidos, tales como escombros y restos vegetales de ferias o podas, de los cuales disponen apropiadamente. En tales condiciones resulta justificado elevar las multas (hoy son de 1 y 5 UTM), con beneficio al municipio correspondiente; además, el efecto disuasivo de las mayores multas haría menos costoso fiscalizar el cumplimiento de estas disposiciones.

Esquema de premios a municipios con menos basura, con puntajes y certificación del Ministerio de Medio Ambiente

Esta propuesta requiere establecer una línea de base a partir de la cual se considerarán las mejoras, así como los estándares de calidad.³ Determinar una línea de base implica poner el foco de la propuesta en el impacto de las iniciativas en el logro de una mejor calidad ambiental, y no solamente en el cumplimiento de las actividades contempladas para ello. Desde este punto de vista, el impacto sobre el medio ambiente involucra un uso eficiente de los recursos disponibles, que debe ir asociado a un premio monetario que incremente los recursos municipales para aseo y ornato, ponderado por la eficiencia en el logro del impacto. No es posible establecer un monto único porque los tamaños de los municipios varían, así como los volúmenes de desechos con los que deben lidiar. Por el momento puede establecerse como criterio que el premio será una proporción de los recursos destinados a disminuir la disposición de desechos en lugares no autorizados, ponderado por la eficiencia en el uso de recursos (por ejemplo, el costo que toma disminuir una tonelada de desechos).

Fondo concursable nacional para campañas de limpieza (\$ 500 millones)

Se propone crear un fondo concursable nacional para el desarrollo de campañas de limpieza urbana, de carreteras y entornos no urbanos (análogo en su gestión y financiamiento al Fondo Nacional Ambiental), con un monto propuesto de \$ 500 millones. Constituirá una glosa presupuestaria de gasto anual, en atención a la continuidad en las necesidades de limpieza. Los proyectos propondrán limpiar un área pública en un entorno no urbano, sin duplicar ni subsidiar la responsabilidad de los servicios públicos, ni reemplazar a los trabajadores contratados. Las actividades deben estar bien definidas y contemplar el equipamiento, así como la seguridad de los participantes.

Promover iniciativas público-privadas del tipo “Adopta una playa”

Los donantes privados podrán hacer contribuciones destinadas específicamente a la mantención de espacios públicos, tales como tramos de carreteras o playas, en las

³ El Ministerio del Medio Ambiente tiene un Sistema de Certificación Ambiental Municipal que opera de forma voluntaria para establecer metas administrativas, vale decir, actividades municipales destinadas a mejorar el medio ambiente en diversas dimensiones. Es otro enfoque, porque no toma como criterio el impacto de las iniciativas sino que incentiva la adopción de prácticas proambientales en el nivel municipal.

que se reconocerá su contribución. Los recursos serán canalizados a través de iniciativas de trabajo voluntario, sean estos sugeridos por el donante o seleccionados por la agencia a cargo del programa.

Contaminación visual en el entorno urbano y no urbano

La contaminación acústica y la contaminación visual son otros tipos de contaminación relevantes. Si bien la primera concentra las mayores quejas en encuestas de calidad de vida, nos centraremos en la contaminación visual a causa de la publicidad, con un doble objetivo: mejorar la seguridad del tránsito, y contribuir a la calidad de vida, la valoración estética del entorno y la promoción del turismo.

La contaminación visual –tanto en los espacios urbanos como en los rurales– se debe en parte a la profusión y calidad de la publicidad privada y del gobierno, pues se emplazan sin mayor regulación paneles gigantes que utilizan imágenes fijas y en movimiento, y carteles de todos los tamaños. Esta publicidad puede ser legal o ilegal. Por ejemplo, las pantallas LED de la avenida Américo Vespucio en Santiago son ilegales, así como las gigantografías en la zona de La Pirámide. Esto se debe a que las empresas obtienen los permisos municipales correspondientes, pero no los de la Dirección de Vialidad. La profusión de paneles y carteles de publicidad en las calles urbanas y las autopistas se explica por los pagos por arriendo para ese uso, que benefician a las municipalidades correspondientes. Esta publicidad perjudica el paisaje urbano y rural, y constituye un distractor y una potencial causa de accidentes.

De forma similar, la calidad de la señalética en las vías públicas es deficiente porque confunde diversos niveles de jerarquía en un mismo tipo de señal: la entrada a un centro comercial puede estar indicada en el mismo formato con el cual se indican distancias o máximos de velocidad. Ello disminuye las posibilidades de desarrollar una atención selectiva mientras se conduce.

Como antecedente de una metrópoli sudamericana, el alcalde (*prefeito*) de la ciudad de São Paulo dispuso retirar toda la propaganda urbana como parte del plan de descontaminación y limpieza *Cidade Limpa*. En la mayoría de los países desarrollados se cumple con

normativas estrictas que impiden totalmente o regulan muy restrictivamente la profusión de publicidad y señalética en las vías urbanas y rurales. A la luz de esos antecedentes es que planteamos la siguiente propuesta.

Propuesta 39 Planes piloto de restricciones a publicidad y señalética vial

Para algunas ciudades, como Santiago o Valparaíso, se propone que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en coordinación con el Ministerio de Obras Públicas) diseñe y adopte un programa piloto de restricción (prohibición total y/o aprobación muy limitada) de publicidad y señalética vial en zonas acotadas. Se propone considerar como posibles zonas para los programas piloto las manzanas patrimoniales más importantes del centro de Santiago, y de los cerros Alegre y Concepción de Valparaíso, así como un tramo importante de la autopista Santiago-Valparaíso.

La selección y las condiciones de los acuerdos de zonas patrimoniales urbanas podrán ser negociadas entre el MINVU y los alcaldes respectivos. En el tramo de autopista, la Dirección de Vialidad del MOP posee las facultades para revocar unilateralmente los permisos para instalar publicidad basado en consideraciones de seguridad vial.⁴

Se sugiere implementar esta propuesta a través de un plan piloto porque no existen instrumentos estandarizados para ejecutar este tipo de medidas. Su adopción pionera involucra negociaciones con las partes interesadas, especialmente las autoridades, incluyendo compensaciones parciales.

Una vez implementado el plan, se considera dejar un período de dos años en régimen para evaluar sus efectos (a través de una evaluación de su impacto ambiental y sus efectos en el turismo y en la seguridad de las vías) y costos (por la disminución de los ingresos municipales por derechos de arriendo o uso de las vías). De resultar favorables las evaluaciones anteriores, se propone implementar la gradual extensión de los planes piloto de restricción y regulación de la publicidad y señalética en calles y autopistas a nivel nacional.

⁴ Manual de Carreteras del MOP, 2012 (6.102.4): “En el contexto del DFL 850 de 1997, el párrafo titulado “Policía de Caminos” establece medidas de conservación y reglamenta el uso y mantención de los caminos públicos y de los terrenos adyacentes, regulando (...) la colocación de carteles, avisos de propaganda o cualquiera otra forma de anuncios comerciales en los caminos públicos”. Más aun, la Dirección de Vialidad fija las condiciones y la distancia, desde el camino, en que podrán colocarse los letreros publicitarios. De ello se desprende que el Ministerio y la Dirección respectiva cuentan con las atribuciones necesarias para implementar esta propuesta.

Educación en conciencia ambiental y del entorno en niños y jóvenes

La promoción de un entorno sustentable y limpio en edades tempranas contribuye a la creación de conciencia respecto del medio ambiente y de la sociedad, que se expresa luego en otras dimensiones de la vida privada y pública. Por ello, esta sección propone la incorporación de iniciativas ecológicas y de cuidado del medio ambiente en currículos escolares, apoyada con la movilización de escolares en iniciativas locales.

Conciencia ambiental entre jóvenes, ¿cuál es el problema?

La teoría de la educación ha puesto creciente énfasis en el desarrollo de “habilidades blandas”, un conjunto de elementos no cognitivos que influyen decisivamente en el logro de los jóvenes en diversos aspectos de su vida. El capítulo de propuestas para la educación desarrolla con más detalle la ampliación del foco desde habilidades cognitivas a habilidades no cognitivas y socioemocionales. Entre estas se encuentra el desarrollo de una “personalidad cívica” basada en la exposición a la diversidad y el compromiso público. Los jóvenes poseen escasas oportunidades en este campo, en parte por las características de la sociedad actual, por la carencia de recursos o por la segregación social, económica y geográfica.

La vida social actual se caracteriza por interacciones especializadas que tienden a separar los grupos de acuerdo con intereses muy específicos. En el lado oscuro de las actuales tecnologías de comunicación e información se encuentra la facilidad para constituir grupos relativamente pequeños –“comunidades”– con integrantes homogéneos, que refuerzan su similitud a través de una interacción constante. Las tendencias a la cooperación y el respeto a la diversidad resultan así corroídos, junto con la confianza y la capacidad para lograr un control social del entorno. Solamente la universidad, en la medida en que acoge a jóvenes de diverso origen social, cultural o étnico, contribuye a superar la baja movilidad social que caracteriza al Chile actual.

Las dificultades que plantea el proceso de individuación entre las personas de menos recursos tienden a manifestarse en el predominio de conductas de satisfacción inmediata, asociadas muchas veces a comportamientos riesgosos (cárcel, drogas, embarazo adolescente, etc.) que reducen las posibilidades de integración futura.

Finalmente, la ausencia de motivación con respecto a la incidencia de su actividad en el entorno social y natural, se expresa en el escaso interés por participar en asuntos de interés público. Es conocido que esta

ausencia de participación pública generalmente lleva a resultados negativos para los colectivos, en lo que se conoce como “tragedia de los comunes” (Ostrom, 2003).

Educación en torno a un medio ambiente sustentable

La educación en sustentabilidad ambiental, que tiene como objetivo reducir las conductas individuales que expresan la ausencia de compromiso comunitario, se basa en el supuesto de que es posible lograr un cambio en las actitudes y motivaciones de las personas. El objetivo es formar a personas que cooperan entre sí para desplegar acciones que contribuyen a lograr un entorno sustentable y limpio.

El foco en la educación deriva del conocimiento del valor de desarrollar estas actividades en fases tempranas. Los adultos que se involucran en actividades voluntarias y otras iniciativas de interés público generalmente participaron en actividades comunitarias durante su infancia. Desde este punto de vista, la educación en medio ambiente sustentable no es un “adoctrinamiento”, sino el aprendizaje a través de la participación activa en iniciativas a favor del medio ambiente.

Propuesta 40 Apoyo pedagógico para contribuir a un medio ambiente sustentable

Se propone tomar las siguientes medidas:

- Elaborar y contribuir a implementar material pedagógico que facilite las iniciativas relativas a un entorno sustentable en la enseñanza básica.
- Promover el entorno sustentable en edad escolar a través de su incorporación al currículo, a través de actividades electivas y campañas.
- Incorporar sistemáticamente conceptos y temas relacionados con el entorno en los Objetivos Fundamentales Transversales de la educación básica.
- Entrenar a estudiantes de enseñanza media en actividades conexas a iniciativas de medio ambiente sustentable, tales como jardinería, mantenimiento de espacios públicos, forestación, cuidado de especies, eficiencia energética, cartografía, etc.

La implementación de esta propuesta tiene un aspecto crítico en la capacidad de gestión de las escuelas, dado

que involucra incorporar innovaciones profundas en la gestión escolar, la pedagogía y la didáctica. Por ello, se requiere de un adecuado apoyo y de facilidades para su implementación, particularmente en lo que respecta al desarrollo de instrumentos y prácticas pedagógicas para hacer operativos los objetivos generales.

Voluntariado y donaciones

Para cuidar de un medio ambiente sustentable y limpio se requiere del compromiso de la sociedad entera con la protección del entorno. Este compromiso social se plasma tanto en las normas y políticas públicas atinentes como en las actitudes y acciones que despliegan la sociedad civil y las personas. Pero estas actitudes y acciones son parte de un compromiso más global, propio de ciudadanos conscientes y preocupados por la sociedad entera. Por ello, planteamos en esta sección tres iniciativas complementarias para fortalecer el compromiso de los ciudadanos con el entorno a través del voluntariado y las donaciones financieras, acciones que refuerzan también el capital social y la integración del país.

Diagnóstico general sobre voluntariado

La participación en actividades voluntarias está asociada a la formación de conductas y valores en los períodos tempranos de la vida. Las personas deben cooperar entre sí para desplegar acciones que contribuyan a lograr un entorno sustentable y limpio; además son importantes la conciencia y los lazos de solidaridad que se establecen cuando la comunidad participa de los intereses públicos. El foco debe estar en las problemáticas derivadas del comportamiento individual, como parte de la ciudadanía o civilidad.

Román, Ibarra y Ramos (2011 y 2012) muestran las características que asume el trabajo voluntario en Chile. La mayoría de la participación se canaliza a través de instituciones (86%), principalmente las iglesias (40%) y las organizaciones privadas sin fines de lucro, tales como fundaciones, corporaciones y ONG (27%). Las organizaciones públicas también organizan actividades de voluntariado, aunque no de forma regular. También hay iniciativas locales de voluntarios, con escaso apoyo privado o público, que desarrollan actividades de limpieza, reciclaje, acopio o afines con nuestra propuesta de trabajo. Llama la atención la relativamente baja importancia de las organizaciones funcionales como el colegio o el lugar de trabajo entre los canales de participación voluntaria (19%), que constituyen un área con alto potencial de crecimiento para esta propuesta. La mayor intensidad

de participación en actividades de voluntariado ocurre entre los 26 y 59 años de edad, y el involucramiento temprano en el trabajo voluntario aparece como un poderoso factor explicativo del posterior involucramiento de los adultos en actividades voluntarias. Este factor demuestra la relevancia de intervenir durante la etapa escolar, lo que es perfectamente posible dado el interés que muestran niños y jóvenes por los temas ambientales y su disposición a colaborar en estas iniciativas.

Marco jurídico del voluntariado en Chile

En Chile no existe un marco jurídico que regule expresamente al voluntariado, aunque una serie de cuerpos legales le afectan en forma indirecta. Entre estos destacan los instrumentos jurídicos disponibles para la conformación legal de la práctica del trabajo voluntario –corporaciones y fundaciones, por un lado, y organizaciones comunales y juntas de vecinos, por otro– y aquellos que regulan el financiamiento de las organizaciones sin fines de lucro, como las leyes de impuesto a la renta, rentas municipales y donaciones. La Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública busca simplificar los procedimientos, sin reemplazar las regulaciones existentes. Realiza dos precisiones que conviene tener presentes. El artículo 19 define las organizaciones de voluntariado como “organizaciones de interés público cuya actividad principal se realiza con un propósito solidario, a favor de terceros, y se lleva a cabo en forma libre, sistemática y regular, sin pagar remuneración a sus participantes”. Las organizaciones de interés público son una categoría especial de organizaciones sin fines de lucro, establecidas por esta misma ley en su artículo 15, cuya definición pone énfasis en la incorporación de actividades de voluntariado. Tanto la calidad de organización de interés público como la de organización de voluntariado son establecidas por un Consejo Nacional para el Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, creado por esta ley.

El voluntariado en Chile y su comparación internacional

Los datos disponibles sobre voluntariado provienen de estudios parciales, realizados con un marco muestral reconocidamente insuficiente: es difícil establecer con certeza cuántos son los voluntarios, qué tipo de actividades desarrollan, con qué organizaciones están vinculados y cuál es su origen social. En 2006, Irarrázaval y Salamon realizaron un estudio de la situación del sector sin fines de lucro en Chile que puede servir como aproximación al voluntariado, por la asociación que existe entre ellos. En el estudio, Chile aparece como un país con altos niveles de trabajo voluntario. En 2004, el 7% de la población adulta chilena había aportado parte de su tiempo a este

fin. Si estas horas se transforman en Jornadas Completas Equivalentes, el voluntariado aporta 143 mil trabajos de tiempo completo adicionales, equivalentes al 2,3% de la población económicamente activa. Chile es por lo tanto el país con mayor participación de voluntariado en Latinoamérica, y se sitúa incluso por sobre el nivel de países desarrollados.

No obstante, otros estudios (González y otros, 2010; Espinoza y Rabi, 2009; Madero y Castillo, 2012) muestran que la donación en dinero constituye la principal forma de involucramiento voluntario de la población chilena en actividades de interés público. Las campañas públicas de recolección de dinero por diversas fundaciones e instituciones tienden a opacar las formas de participación basadas en la contribución de tiempo de trabajo.

La experiencia internacional y chilena en voluntariado

En varios países el Estado desempeña un rol activo como coordinador, promotor y cofinanciador de iniciativas de voluntariado; incluso, agencias de gobierno coordinan el voluntariado privado. Los resultados de las experiencias son variados y debe ponerse especial atención en su diseño. Entre 2003 y 2006, en Chile operó un Programa Nacional de Voluntariado coordinado por la Dirección de Organizaciones Sociales. El nivel de operación bajó al mínimo en 2005, para ser declarado en reformulación en 2007. Los problemas detectados en su operación refieren a las dificultades para establecer coordinaciones eficaces con las instituciones que poseían programas de voluntariado, a la imposibilidad de certificar el trabajo de los voluntarios, a la escasa incorporación de nuevos voluntarios y a las mínimas condiciones que poseían las nuevas instituciones postulantes para acoger voluntarios. En la práctica, la principal labor del programa consistió en financiar proyectos de desarrollo comunitario que contenían un componente de trabajo voluntario.

La Ley 20.500 creó un Consejo Nacional del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, así como Consejos Regionales y Comunales vinculados con el primero. El Consejo Nacional tiene como responsabilidades administrar un catastro de organizaciones de interés público, certificar la calidad de organización del voluntariado, reconocer el trabajo de los voluntarios, y distribuir fondos entre regiones y asignarlos para los proyectos nacionales. Sin embargo, la ley no establece la contraparte pública del Fondo, como tampoco un sistema de gestión de los programas de voluntariado.

La propuesta de Servicio Juvenil Voluntario, que se plantea más adelante, así como el recurso a actividades voluntarias en otras áreas del entorno sustentable, requiere de un esfuerzo especial de gestión pública, capaz de coordinar esfuerzos públicos y privados. Es ese aspecto el que motiva la siguiente propuesta institucional.

Propuesta 41 Crear una unidad especial de gobierno para ser contraparte pública en materia de voluntariado

La propuesta es crear una unidad especial de gobierno, que puede estar radicada en el Ministerio Secretaría General de Gobierno, para que desempeñe el rol de contraparte pública en materia de voluntariado, en el marco de la Ley 20.500. Las funciones de esta unidad serán las siguientes:

- Verificar la calidad del catastro de organizaciones de voluntariado establecido por la Ley 20.500, y establecer criterios de calidad explícitos para programas y organizaciones colaboradoras
- Proveer información sobre programas y evitar duplicaciones de iniciativas de voluntariado
- Facilitar la coordinación de iniciativas de voluntariado con la participación público-privada
- Operar como contraparte pública del Servicio Juvenil Voluntario (ver la siguiente propuesta), y coordinar con instituciones y servicios sus programas
- Establecer mecanismos descentralizados de consulta ciudadana vinculante para identificar áreas de interés en iniciativas de trabajo voluntario
- Promover una red de trabajo voluntario público/privado con movilización conjunta en coyunturas o días señalados, para escolares y otros grupos de voluntarios
- Promover programas público/privados de “adopción” de espacios públicos según la experiencia *adopt a highway* y *adopt a beach*.

Perspectivas para Chile de un servicio juvenil voluntario

En Chile existe una variedad de iniciativas de servicio voluntario que involucran a muchos jóvenes (pero no solamente a ellos), entre las que destaca el Servicio País, que opera con una filosofía de desarrollar fortalezas comunitarias. De manera similar, el programa Techo para Chile incorpora a jóvenes voluntarios y no voluntarios en un modelo de trabajo que involucra desarrollo comunitario, aunque no constituye un programa de servicio como el analizado en esta sección. Otras iniciativas voluntarias se relacionan con la asistencia individualizada, como la atención de ancianos y discapacitados, o el apoyo al microemprendimiento individual, entre otras.

El Servicio País es la única iniciativa diseñada como un programa de servicio público en Chile, por lo que conviene examinarlo con algún detalle. Este programa, de la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (FNPS), consiste en el envío, desde 1995, de profesionales recién egresados a comunas rurales pobres, por un período de trece meses, en los cuales deben proponer, diseñar y ejecutar iniciativas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. La oportunidad de servicio social que otorga el Servicio País es uno de los aspectos más valorados por sus participantes, pues sus capacidades son consideradas profesionalmente antes que como un apostolado, caso en el que se considerarían subutilizados (Palacios, 1997).

El Servicio País, que no tiene problemas para llenar sus cupos, opera sobre la base de las orientaciones altruistas de los jóvenes profesionales. De igual forma, se puede pensar que estas orientaciones al servicio público están presentes en otros segmentos del grupo de edad. Podría pensarse que existe una propensión de los jóvenes a participar en este tipo de programas. Una muestra de ello son los 10.000 jóvenes voluntarios que se inscribieron para participar en la reforestación del Parque Nacional Torres del Paine después del incendio que le afectó en 2011. Pero lo que no se puede suponer es que esta motivación altruista es la suficiente para alcanzar a todos los jóvenes, o que es la única motivación para participar en programas de voluntariado joven.

Existe también potencial para el desarrollo de estas iniciativas en organizaciones juveniles voluntarias que realizan esporádicamente actividades de servicio (boy scouts, centros de alumnos o clubes deportivos), pero que podrían involucrarse más sistemáticamente en ellas. La propuesta que se plantea al respecto consiste en expandir los programas de servicio hacia organizaciones que no los desarrollan en forma sistemática, así como a un rango de participantes que comprenda desde el profesional hasta el excluido, idealmente con mezcla social.

Algunos países han implementado programas de servicio juvenil, en algunos casos como alternativa al servicio militar. Eberly y Sherraden (1990) realizaron un análisis comparado del diseño de nueve programas alrededor del mundo en términos de acceso, tamaño, costo y forma de organización. Desde el punto de vista de su diseño, los sistemas de servicio juvenil suponen que un input de energía externa al contexto de aplicación tendrá multitud de pequeños efectos –donde los positivos superan a los negativos– sobre las localidades y los participantes. La comparación de los resultados en nueve países ilustra la operación de este principio: todos los resultados son positivos, pero unos son mayores que otros.

Los objetivos alcanzados por los programas, que fueron evaluados de acuerdo con su diseño, se refieren a

efectos positivos en el bienestar de la población, a la creación de bienes públicos, a la productividad, y a los servicios de capacitación información o mediación en el empleo e iniciativas de paz. La revisión muestra resultados positivos para todos los programas, aunque con variaciones entre áreas:

- En el lugar más alto del ranking se encuentra lo que los autores llaman *commonweal*, esto es, la creación o mantención de bienes públicos, el bienestar general y la satisfacción de las necesidades de la comunidad. También se observan muy buenos resultados en cuanto a productividad social y económica.
- En el medio del ranking se encuentra la provisión de servicios tales como capacitación, información o mediación de empleo. En este mismo nivel de logro se encuentra la asistencia directa a la población.
- El lugar más bajo del ranking lo ocupan las iniciativas de paz relacionadas con el servicio juvenil, que además de escasas aparecen vinculadas con intereses estatales, como asegurar la lealtad o el control de poblaciones, o bien son concebidas como actividades de respaldo al servicio militar.

Considerando todos los antecedentes mencionados, la siguiente propuesta apunta a la movilización del voluntariado juvenil nacional.

Propuesta 42 Creación de un Servicio Juvenil Voluntario

La propuesta de crear un Servicio Juvenil Voluntario de carácter social y nacional se inscribe en la filosofía de los programas de servicio. La iniciativa supone que una actividad de servicio permite a los jóvenes desarrollar valores prosociales, pues cooperan entre sí para desplegar acciones que contribuyen a lograr objetivos de interés público. No debe haber requisitos en cuanto a la filosofía de la organización que promueve estas iniciativas, como tampoco en el tipo de actividad. Los únicos requisitos son: (i) que esté destinado a bienes públicos, (ii) que opere a través de la cooperación entre los participantes, y (iii) que produzca efectos positivos sobre las localidades involucradas y los participantes mismos.

El Servicio Juvenil Voluntario busca involucrar a los jóvenes en la producción de bienes públicos, con lo que se crea un compromiso con la comunidad. Operaría con integración social, permitiendo y promoviendo la participación conjunta de jóvenes de orígenes y condiciones sociales diferentes, que de este modo se exponen a la diversidad, lo que

contribuye a la cohesión social. El programa deberá preocuparse de promover la conciencia de los jóvenes a través de la educación en las áreas de trabajo en las cuales se desempeñan. Se espera, finalmente, que contribuya a la formación de capital humano.

El programa estaría dirigido a jóvenes de entre 18 y 30 años, quienes participarán de forma voluntaria en programas de servicio social y ambiental por un período promedio de tres a seis semanas, hasta un máximo de doce semanas. Los recién egresados de la enseñanza media pueden comenzar a participar en distintas iniciativas de ayuda social. Se trataría de una actividad no remunerada, aunque los participantes recibirán una asignación de gastos. Además, la participación como voluntario queda certificada oficialmente.

Pensando en la integración social de los participantes, en las iniciativas se debe incorporar a jóvenes con niveles de escolaridad y origen social diversos. La participación continua de los jóvenes en grupos de trabajo socialmente heterogéneos favorece el cumplimiento de los objetivos del programa.

El foco de las actividades estará en aquellas de elevado beneficio neto social, cuidando de minimizar las consecuencias indeseables sobre las comunidades en que se desarrollan. Comprende iniciativas como trabajo social, y de sustentabilidad y limpieza ambiental en localidades y territorios, con el fin de promover el bienestar de la población, y de mantener y crear bienes públicos. La implementación debe poner particular cuidado en evitar los efectos de sustitución del trabajo pagado.

Las actividades de los jóvenes estarán organizadas, coordinadas y/o auspiciadas por municipalidades, agencias públicas (por ejemplo CONAF) o instituciones privadas (como Techo para Chile o Fundación Mi Parque). La incorporación de nuevas organizaciones e iniciativas debe ser parte de las funciones de la unidad responsable del programa. No existe hoy ninguna unidad del sector público que realice actividades similares a la propuesta; de ahí la propuesta previa de una unidad especial que tomará la responsabilidad de este programa desde la Secretaría General de Gobierno, en coordinación con el INJUV.

Se propone que la participación nacional del programa en régimen abarque unos 15.000 jóvenes por año,⁵ cifra que representa alrededor del 5% de los egresados de enseñanza media. En pos del afinamiento del diseño, se aconseja iniciarlo como un programa piloto para jóvenes de enseñanza media y universitarios, en actividades de vacaciones que comprendan a unos quinientos jóvenes.

Pueden anticiparse diversas dificultades en la implementación de una iniciativa de este tipo, por lo que se sugiere partir con un plan piloto de dos años que se aplique en una o dos regiones, probando distintas modalidades de implementación y de cooperación pública/privada. Al final del segundo año se propone evaluar el alcance del programa y la incorporación de participantes.

Donaciones privadas

La experiencia chilena en donaciones de privados con beneficios tributarios es antigua y diversa. Su característica principal es la profusión amplia e incoherente de regímenes legales que legislan sobre los beneficios tributarios de empresas y personas donantes, así como sobre las características de los donatarios. Hoy se dispone de 92 cuerpos legales que regulan dichos beneficios tributarios, con grandes diferencias respecto de los donantes, donatarios y beneficios tributarios de los donantes (en bases tributarias, créditos tributarios y topes correspondientes). Un análisis crítico de la historia de estas leyes muestra que han intentado responder a demandas y presiones de grupos de interés específicos, más que a una forma coherente y uniforme de regular e incentivar las donaciones (Escobar, 2012).

En el mundo y en Chile la sociedad civil se hace cargo de proyectos y actividades de interés público, que se complementan con las funciones del Estado. Personas y empresas donan dinero y tiempo a múltiples proyectos realizados frecuentemente (pero no exclusivamente) por organizaciones sociales sin fines de lucro (OSFL) en diversas áreas de interés social. A menudo (pero no siempre), las donaciones en dinero son incentivadas por el Estado, que las cofinancia a través de beneficios tributarios a los donantes. Este mecanismo es congruente con la democracia (promueve el principio de subsidiariedad y una parcial devolución de soberanía fiscal a los contribuyentes) y con la evidencia sobre la mayor eficiencia de las OSFL en el desarrollo de proyectos de bien público, en comparación con la del Estado.

Para ilustrar las diferencias entre Chile y otros países, en el **Cuadro 1** hay un ejemplo de donación y beneficios tributarios para Chile, que se aplica en casos restrictivos. El donante puede recuperar un elevado porcentaje (70% en el caso de una persona natural o 60% en el caso de una empresa) de su donación, beneficio tributario que resulta de la combinación de gasto descontable de la base imponible y de crédito tributario. Este beneficio es alto en Chile en comparación con otros países, especialmente con Estados Unidos y Alemania. Por otra parte, los límites máximos que se pueden donar son muy bajos en Chile en comparación con otras naciones.

⁵ A modo de referencia, el servicio militar recluta cada año poco más de 11.000 conscriptos.

Cuadro 1 Beneficios tributarios para donaciones

	Beneficio por gasto descontable de base imponible	Beneficio por crédito tributario	Beneficio tributario total como % de la donación	Limite máximo a rebajar de la base imponible
Chile	50% del gasto por 40% de tasa marginal personas (20% de tasa corporativa) = 20% (10%)	50% del gasto es crédito tributario	70% (60%)	5% de renta líquida imponible (o 3% del capital de la empresa)
EE.UU.	100% del gasto por 41,9% de tasa marginal personas (39,1% de tasa corporativa) = 41,9% (39,1%)	Varía en cada estado	41,9% (39,1%) más crédito de cada estado	50% del ingreso bruto (10% de base imponible)
Canadá	100% del gasto por 26,1% de tasa corporativa	100% del gasto es crédito tributario	100% (26,1%)	75% (75%) del ingreso neto de impuestos
Alemania	100% del gasto por 47,5% de tasa marginal personas (30,2% de tasa corporativa) = 47,5% (30,2%)	Cero	47,5% (30,2%)	20% (20%) de base imponible

Fuente: OCDE y Escobar (2012).

Nota: Las estimaciones para personas donantes que pagan las tasas marginales de impuestos más altas están sin paréntesis y las estimaciones para empresas están entre paréntesis. Los cálculos para donaciones y donantes son para los casos representativos de donantes y donatarios y son de los autores, basados en datos de OCDE y Escobar (2012). Para Chile se tomó un caso representativo de beneficios para donaciones, aunque la profusión de regímenes es enorme.

Otra limitación de las normativas legales en Chile es la exclusión de importantes áreas de interés público –como la protección del medio ambiente, el patrimonio natural y la salud– del acceso a los incentivos tributarios a las donaciones. Ello constituye una limitación discrecional inaceptable, particularmente desde la perspectiva del compromiso ciudadano con un entorno sustentable y con la salud. Finalmente, debido a la profusión de normativas legales y de su aplicación a veces errática por el Servicio de Impuestos Internos, se observa una gran incertidumbre respecto de la aplicación de los beneficios tributarios de donaciones de empresas, que se incrementa por las multas draconianas que se les cursa cuando sus donaciones constituyen gasto rechazado.

Por lo tanto, no sorprende que en Chile las donaciones sean modestas, que las organizaciones sociales sin fines de lucro estén subdesarrolladas y que el gasto tributario por donaciones (lo que el Estado pierde por los beneficios tributarios otorgados a donantes) sea muy bajo, en comparación con otros países. En 2011, el

gasto tributario por donaciones alcanzó apenas \$ 46.800 millones o el 0,04% del PIB chileno. La buena noticia es que recientemente se ha alcanzado un excepcional consenso político sobre la necesidad de reemplazar el actual régimen de incentivos tributarios dispersos y confusos por una ley única de incentivos a las donaciones. La sociedad civil y las organizaciones sociales sin fines de lucro así lo solicitaron en un seminario reciente.⁶ Un grupo significativo de legisladores firmó un compromiso de apoyo a un régimen único para las OSFL (Alvear y otros, 2012). Escobar (2012) y Peralta (2012) han elaborado propuestas para crear una nueva ley única.⁷

En concordancia con muchas de las propuestas planteadas arriba –y haciendo parcialmente nuestros sus planteamientos–, proponemos adoptar un nuevo régimen de incentivos tributarios para las donaciones. Una nueva ley única para las donaciones privadas con beneficios tributarios constituiría una buena alianza público-privada para movilizar recursos mixtos que financian programas y proyectos de impacto positivo, aceptados por el Estado.

⁶ “Hacia un Chile más integrado: Fomentando el emprendimiento social”, Sala de Sesiones, Ex Congreso de Santiago, 9 de julio de 2012. www.chileintegrado.cl.

⁷ El Ministro de Hacienda anunció en su cuenta pública de diciembre de 2012 que el gobierno ingresará un proyecto de ley única de donaciones al Congreso en 2013.

Propuesta 43 Adoptar una nueva ley única de incentivos tributarios a las donaciones privadas

Proponemos una reforma legal integral, basada en las siguientes características:

- Reemplazar las más de 92 normativas legales existentes por una ley única de incentivos tributarios para las donaciones a las organizaciones sociales sin fines de lucro, con un tratamiento tributario uniforme, único y simplificado, tanto para donantes como para donatarios.
- Permitir que toda institución de interés público pueda ser beneficiaria de incentivos tributarios, sin restricción respecto de su área de trabajo. Esto es, ampliar los posibles donatarios para incluir organizaciones sociales sin fines de lucro de sectores no contemplados en la normativa actual (medio ambiente, patrimonio natural y salud). Para los donantes, esto incluye tanto a personas naturales como jurídicas.
- Establecer beneficios tributarios más parecidos, por ejemplo, a los de Estados Unidos y Alemania (ver Cuadro 1), lo que significa que los beneficios tributarios totales serían más bajos que los actuales, pero con límites máximos de donaciones a rebajar de la renta imponible más elevados.
- Reemplazar los comités temáticos actuales, que aprueban proyectos y donaciones, por un Comité Nacional de Donaciones que apruebe donatarios, proyectos y donaciones para todas las áreas temáticas, empleando criterios transversales.
- Liberar de multas a los montos donados por personas jurídicas que excedan los límites anuales (hoy se consideran gasto rechazado).
- Reducir la incertidumbre del tratamiento tributario y de la aprobación de donaciones por el Servicio de Impuestos Internos, mediante la eliminación de requisitos y de la burocracia innecesaria, además de la implementación de más normas de transparencia.

La aprobación de una ley con estas características sería un gran aporte para el desarrollo de las donaciones y de las organizaciones sociales sin fines de lucro en Chile, y comprometería con mayor fuerza, y con más recursos privados y públicos, el involucramiento de la sociedad civil en el desarrollo de proyectos de interés público.

Se anticipa que esta nueva ley, su implementación y su administración tributaria tendrán un efecto positivo sobre el volumen de donaciones privadas con beneficios tributarios en Chile. Eso no significa necesariamente que la pérdida de ingresos tributarios por la concesión de beneficios sea mayor, porque ello dependerá de las tasas medias de beneficio tributario por peso donado. En ausencia de una propuesta específica sobre base tributaria, tasas y topes, es difícil anticipar el impacto fiscal neto de una nueva ley única de donaciones. Por ello, asumiremos aquí que la nueva ley no tendrá un efecto fiscal neto.

Efectos esperados de las propuestas

Anticipamos que la adopción de las propuestas planteadas en este capítulo tendrá impactos medibles y significativos sobre la sustentabilidad y la limpieza del entorno urbano y no urbano en Chile. Un país cuyo patrimonio cultural y natural sea más valorado y cuidado, con mayor capacidad de sostener un equilibrio armónico de su población con la flora y fauna, será uno con mayor calidad de vida de sus habitantes y de bienestar de sus comunidades.

Para conseguir estos objetivos se deben realizar los cambios legales e institucionales en la administración del gobierno central y de las comunas. Pero ellos no son suficientes. Además se requiere de cambios de conciencia en la población, especialmente en los jóvenes, respecto del cuidado de su entorno, del desarrollo de sus habilidades blandas y de su compromiso por aportar su tiempo a iniciativas de voluntariado social y ambiental. Además, se necesitan alianzas público-privadas para movilizar recursos financieros (donaciones) y de tiempo (voluntariado) para promover el desarrollo de proyectos con alto impacto ambiental, social y cultural. Estimamos que tanto los cambios legales e institucionales como el fortalecimiento de alianzas público-privadas pueden aportar significativamente al desarrollo económico y social del país, así como a la confianza y a la integración social de los chilenos.

Respecto del impacto fiscal de las propuestas, el **Cuadro 2** presenta las estimaciones punto (no rango) del impacto fiscal de corto plazo (para el gobierno central) de las propuestas de este capítulo. La propuesta sobre impuestos y créditos transables para promover el reciclaje implica una recaudación estimada de US\$ 95,2 millones. Las demás propuestas no tienen impacto sobre el presupuesto fiscal ni implican mayores gastos fiscales. El impacto neto combinado de todas las propuestas de este capítulo equivale a un mayor egreso anual neto por US\$ 10,5 millones.

Cuadro 2

Impacto fiscal anual de las propuestas en el corto plazo

Propuesta	Mayor ingreso fiscal (en miles de \$)	Mayor ingreso fiscal (en miles de US\$)
Impuestos y créditos transables para promover el reciclaje	47.600.000	95.200
Campañas + separación (voluntaria para hogares y obligatoria para empresas)	0	0
Fondos para construcción de puntos verdes	-400.000	-800
Dirección Nacional de Parques Urbanos	-6.487.500	-12.975
Fondo de financiamiento para la compra pública de terrenos y la construcción nacional de parques urbanos	-15.000.000	-30.000
Franja de parques integrados en Santiago	-21.160.000	-42.320
Aumento de multas por botar basura y esquema de reconocimiento para comunas "más limpias"	0	0
Fondo concursable para campañas de limpieza	-500.000	-1.000
Promover iniciativas público-privadas de limpieza	0	0
Piloto de restricción de publicidad	-232.500	-465
Unidad a cargo de SJV	-5.701.500	-11.403
SJV	-3.386.000	-6.772
Ley de donaciones	0	0
TOTAL	-5.267.500	-10.535

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo 9

En busca de la eficiencia y la efectividad en el transporte urbano

Francisco Gallego / Juan Pablo Montero¹

Síntesis

Este conjunto de propuestas busca ayudar a racionalizar el uso del transporte público y privado en Chile, haciéndolo más eficiente y efectivo. Parten del objetivo de atacar los problemas creados por el uso de medios de transporte (la congestión y otras externalidades) y no la propiedad de medios de transporte privado *per se*. Se concentran en la identificación y el diseño de medidas de precio (como impuestos) y cantidad (como restricciones al uso) que mejoren el funcionamiento de los sistemas de transporte existentes y guíen su desarrollo futuro. Son reformas que deberían redundar en mejoras en la congestión y tener efectos ambientales positivos y efectos importantes en la salud de las personas. También tendrán un sesgo probablemente progresivo, al favorecer en especial a los segmentos de la sociedad que utilizan con mayor intensidad el transporte público y sufren con mayor intensidad los problemas de transporte, como sucede en muchos barrios periféricos de las grandes ciudades.

Las propuestas apuntan a aspectos institucionales y de marcos de políticas generales, y por lo tanto se abstraen por completo de indicar algún tipo de planificación

centralizada que identificase, por ejemplo, cuánto y qué tipo de transporte público se debiera tener.

El desafío de que la sociedad internalice las externalidades asociadas al transporte privado está presente en muchas ciudades del mundo, puesto que las personas, al aumentar sus condiciones materiales, desean tener automóviles. El objetivo de las políticas públicas, entonces, es diseñar instrumentos que ayuden a las personas a internalizar los costos del transporte privado, a la vez que ofrecen alternativas de transporte público y transporte no motorizado que hagan realmente viable el desincentivo al transporte privado en horas punta.

Con este fin, nuestra propuesta considera avanzar en tres dimensiones centrales y complementarias:

1. Aumentar los costos para los usuarios de transporte privado, con un paquete de instrumentos tanto directos (tarificación vial donde sea posible) como indirectos (alza de impuestos a los combustibles, cargos diferenciados en permisos de circulación e inscripciones, restricciones vehiculares).² Políticamente, con una estrategia gradual

¹ Agradecemos el excelente trabajo de ayudantía de investigación de Claudia Allende.

² Instrumentos de primer y segundo mejor, respectivamente.

es probable que se obtengan mayores resultados.

II. Aumentar la calidad y eficiencia del transporte público, lo que requiere tanto reformas institucionales como inversiones adicionales.

III. Fomentar el uso de alternativas no motorizadas de transporte, en particular la bicicleta.

En el ámbito de las políticas públicas relacionadas con el transporte, como en muchos otros, la dimensión institucional y la viabilidad política son centrales, dada la existencia de grupos de interés específicos y el hecho de que los beneficios de prever problemas son altísimos. Por ello se incluyen propuestas que propenden a la viabilidad de las políticas en el largo plazo, enfatizando su papel anticipatorio:

I. La creación del concepto de zona de transporte saturada, actual o potencial, que permite el uso de instrumentos adicionales y anticipar y evitar situaciones como congestión y contaminación.

II. La creación de un directorio o consejo del transporte público que trabaje en la implementación y evaluación de políticas, y que permita un manejo racional y eficiente de los recursos públicos en el área.

Diagnóstico

La situación del transporte público y privado en Chile no dista mucho de la que se observa en otros países y regiones del mundo: un aumento en la propiedad del automóvil a medida que aumenta el nivel de desarrollo, y su uso más intenso para satisfacer necesidades de transporte; en paralelo, un sistema de transporte público que no logra que las personas lo prefieran (especialmente en los momentos de mayor demanda por transporte) y un sistema regulatorio y de impuestos y subsidios que no consigue que las personas internalicen las externalidades (positivas y negativas) que producen sus decisiones. Y si bien existe cierta heterogeneidad entre otras ciudades del país y el Gran Santiago, creemos que el diagnóstico refleja la situación del país, o al menos lo que es posible esperar en el mediano plazo.

Esta situación tiene impactos sustantivos en varias dimensiones relevantes para la política pública. Primero, la existencia de un mercado de transporte donde no se internalizan las externalidades, y donde la provisión de transporte público es eficiente e ineficaz, tiene conse-

cuencias en la asignación de recursos de la sociedad, porque se crean situaciones de ineficiencia (como la necesidad de crear formas de financiamiento público ineficiente, como impuestos o subsidios). Segundo, un mal funcionamiento del mercado de transporte suele ir asociado a situaciones de inequidad, donde típicamente los más pobres (que no tienen los recursos ni la capacidad efectiva de presión política) son quienes se ven más afectados por sus consecuencias negativas, como los prolongados tiempos de viaje y daños en la salud física y mental asociados a las externalidades producidas por el transporte (Gallego y otros, 2013). Tercero, también las distorsiones asociadas a sistemas de transporte de mala calidad tienen consecuencias negativas en medidas más amplias de desarrollo humano, tales como indicadores de felicidad y de calidad de vida física y psicológica,³ con un mayor efecto negativo en las personas más pobres y en los barrios periféricos de las ciudades. Cuarto, el manejo inadecuado de los temas de transporte también tiene un efecto negativo en la integración social, al promover de facto la existencia de sistemas de transporte diferenciados por estrato social. Un sistema público/privado bien manejado probablemente promovería el encuentro de personas de diferentes orígenes en lugares comunes.

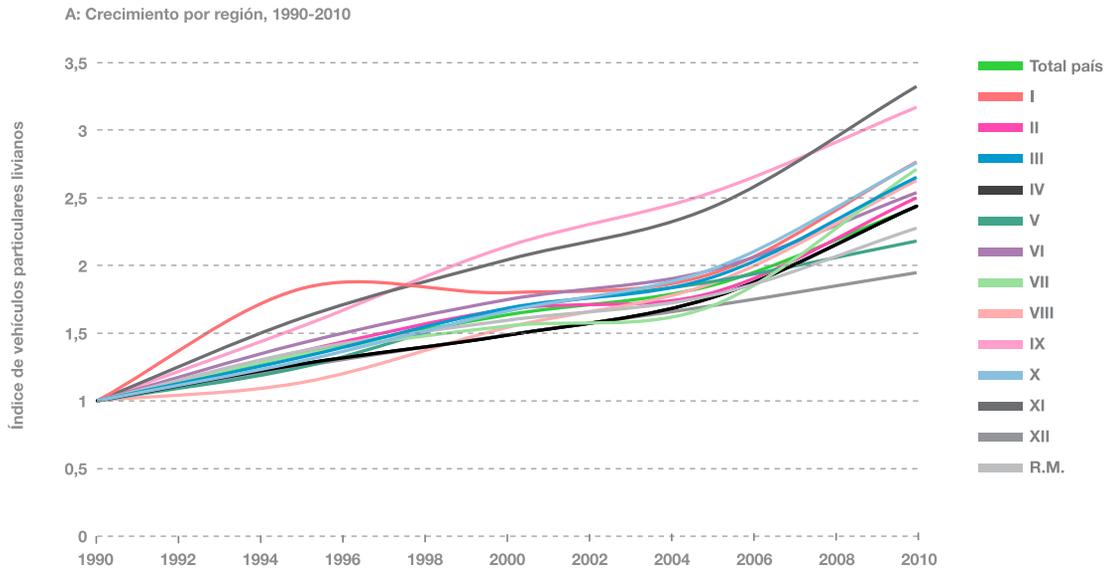
El **Gráfico 1** resume la situación actual de Chile utilizando datos comparables. En el panel A se presenta la evolución de la cantidad de vehículos livianos por persona en las regiones del país entre 1990 y 2010 (todas partiendo de una base 100 en 1990). La tasa de crecimiento anual promedio para todo el país correspondió a 4,5%. Ese promedio esconde cierta heterogeneidad regional, con las tasas más altas presentes en las Regiones IX y XI –con 5,9 y 6,2%, respectivamente– y la más baja en la XII Región, con un 3,4% anual. Santiago, que concentraba un 45% del parque de vehículos livianos del país en 1990, presentó una tasa de crecimiento anual de 4,2%. Aun así, todas son tasas altas e implican que el fenómeno de la expansión de la demanda del automóvil es amplio y está presente en todo el país (además se observa una convergencia regional, en que las regiones con menos dotación de vehículos crecen más rápido).⁴

¿Es anormal este crecimiento en la cantidad de vehículos? Responder esta pregunta no es una tarea simple, ni conceptual ni empíricamente. Sin embargo, el panel B del **Gráfico 1** provee una primera aproximación desde una perspectiva comparada. Los datos sugieren que, con cierta heterogeneidad, la dotación de vehículos en

³ Por ejemplo, Currie y Neidell (2005) documentan los efectos negativos en la calidad de vida asociados a la contaminación ambiental producida por el transporte. Kahneman y Krueger (2006) muestran cómo la percepción de calidad de vida y de felicidad se ve fuertemente afectada por situaciones como los tiempos de viaje. Gallego, Montero y Salas (2013) muestran los efectos regresivos de políticas que afectan negativamente la calidad del transporte público.

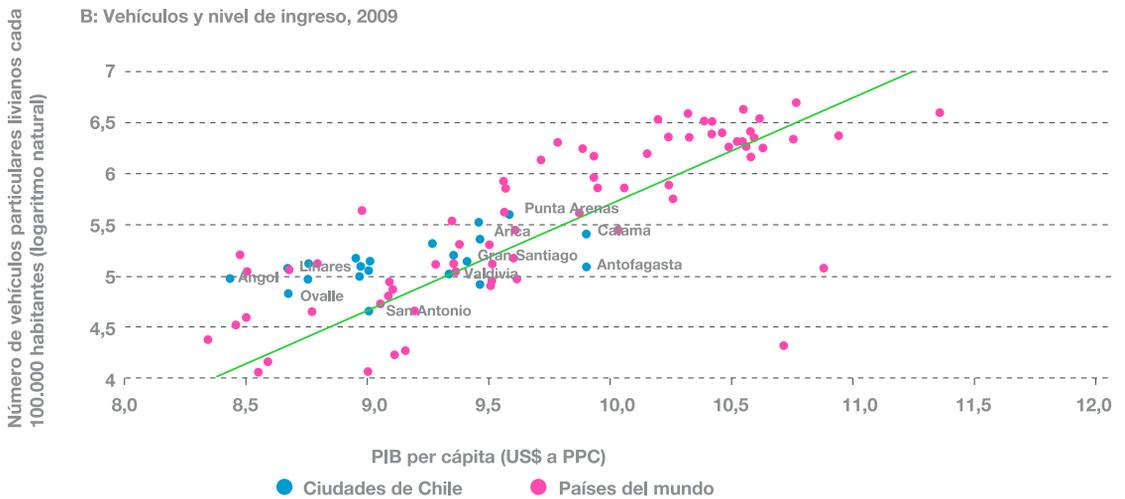
⁴ Justamente, parte importante de la heterogeneidad que se observa se asocia a la situación inicial de cada región. Así, por ejemplo, la IX, que crece a una tasa muy alta, parte en 1990 con 0,039 vehículos por habitante, cifra significativamente más baja que los 0,40 vehículos por cápita de la XII Región, que a su vez crece a la tasa regional más baja del país (3,9% anual).

Gráfico 1
Vehículos particulares en Chile y el mundo



Fuentes: INE.

Nota: El índice de vehículos particulares livianos representa el número total de estos vehículos en cada año, dividido por su número en 1990.



Fuente: De Grange (2012) para las ciudades de Chile y para el resto del mundo Banco Mundial, World Development Indicators.

Chile no parece anormal, ubicándose la mayor parte de las zonas del país en torno a la línea de regresión para países. Esto sugiere además que es probable que aumentos de ingreso adicionales produzcan aumentos en la demanda de vehículos.

Caben sin embargo tres acotaciones a la información presentada en el **Gráfico 1**. En primer lugar, la línea de regresión no representa en modo alguno un punto de comparación “deseado” (en el sentido de que sea lo “mejor” que se pueda lograr en términos de disposición de vehículos, dado el nivel de desarrollo de un país). En segundo lugar, pareciera que existe un cierto nivel de desarrollo sobre el cual la cantidad de vehículos disponible no aumenta –o lo hace con una elasticidad mucho más baja– con el ingreso de los países.⁵ En tercer lugar, hay que enfatizar que el problema principal para la política pública no es tanto la posesión en sí de vehículos como su uso en momentos del día y lugares en que se producen externalidades significativas. Esto corresponde principalmente al uso de vehículos privados en hora punta en lugares donde se produce alta congestión y/o contaminación atmosférica o de otro tipo. Por eso es relevante no solo mirar los datos sobre propiedad de vehículos sino también los de uso de los diversos modos de transporte.

El **Gráfico 2** presenta un resumen de esa información, con tasas de uso en hora punta para diferentes países y diferentes ciudades de Chile. Como se ve, las ciudades de Chile presentan una tasa de uso de transporte público (panel A) bastante consistente con su nivel de ingreso. En el caso del transporte privado (panel B), las tasas de uso son algo inferiores a las de países con niveles de ingreso similares, por lo que es de esperar que suban en el futuro próximo. La contraparte de esta utilización “normal” de transporte público con una baja utilización de transporte privado es la alta frecuencia de la caminata como forma de transporte en las ciudades de Chile (que no presentamos para ahorrar espacio).⁶

El panel C presenta un punto que cruza transversalmente este trabajo y que tiene que ver con la gradiente socioe-

conómica del uso de diferentes modos de transporte. Es el mapa del uso de transporte público en hogares de diferentes comunas de la Región Metropolitana, y muestra la intensidad de uso de transporte público en las comunas periféricas del Gran Santiago, que contrasta notoriamente con el menor uso en las comunas más centrales y/o acomodadas. Si a esta evidencia se suman los resultados que muestran que políticas que bajan la calidad del transporte público de modo parejo afectan mucho más fuertemente el bienestar de los hogares de ingreso más bajo (Gallego y otros, 2013), es bastante claro que la situación del transporte público tiene un componente de progresividad muy importante.⁷

Así, nuestra lectura de la evidencia es que Chile no parece presentar un patrón “anormal” (dado su ingreso) de propiedad de automóviles y de uso de transporte público y privado. Esto no significa que se esté ante una situación deseada, una situación que apunte a maximizar el bienestar social. Una manera de aproximarnos a una situación deseable desde el punto de vista social es tener alguna medida (aunque sea de corto plazo) para saber si el uso del transporte hoy internaliza las externalidades existentes. Este cálculo no es simple, pero en el caso de los combustibles es posible de realizar bajo ciertos supuestos. En esta línea, Parry y Strand (2012) han realizado el cálculo de la tasa de impuestos a la gasolina y al diésel para que se internalizasen las externalidades producidas por el transporte en la ciudad de Santiago y en Chile. Para Chile, estos autores llegan a valores por litro en torno a \$ 275 para el diésel y \$ 310 para la gasolina.

Como sabemos que las tasas de impuestos efectivas cobradas en Chile son mucho más bajas, podemos concluir que en esta dimensión los usuarios de transporte no internalizan las externalidades que producen.⁸ Es más, dado que estos impuestos son una medida de “segundo mejor” (no corrigen directamente el problema, sino que actúan indirectamente sobre él) la falta de internalización se hace aun más evidente. De hecho, en este mundo de efectos indirectos podría ser óptimo no cambiar los impuestos, lo que no significa

⁵ Esta conclusión se ve refrendada cuando se analizan series de tiempo para el mismo país que no reportamos aquí por falta de espacio. Crooper y Kopits (2003) reportan resultados similares. En ambos casos ese umbral parece ubicarse sobre los US\$ 25.000.

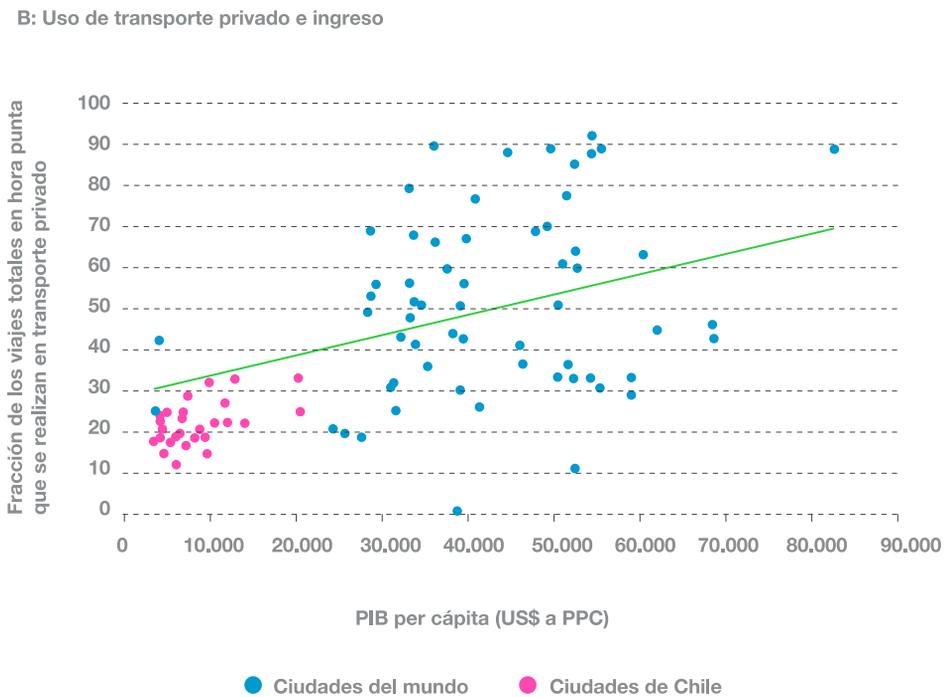
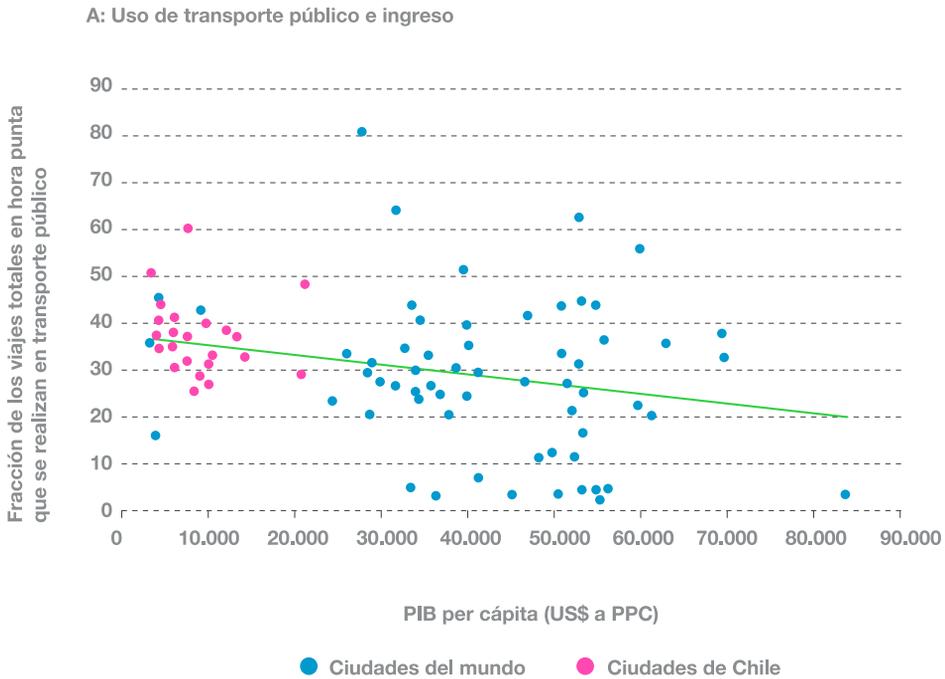
⁶ Tampoco presentamos (para ahorrar espacio, nuevamente) las tasas de uso de bicicletas, pero son menores que las de países con similar nivel de ingreso. El uso de la bicicleta es interesante pues en los datos tiende a observarse una relación con forma de U con el nivel de desarrollo: en países muy pobres tienden a usarlas intensamente, en países de ingreso medio se usan menos y luego en países de mayor ingreso comienza a entrar con fuerza este medio de transporte. En nuestra sección de propuestas discutimos en detalle algunas sugerencias en esta línea.

⁷ Por ejemplo, en Gallego y otros (2013) se muestra que una caída de la calidad del transporte público como aquella asociada a la implementación del Transantiago implicó que, mientras los costos de transporte como porcentaje del ingreso subieron en cerca de 3% para hogares de ingreso alto (Las Condes), lo hicieron en casi 9% para hogares de ingreso medio (La Florida) y cerca de 11% para hogares de ingreso bajo (como Cerro Navia y Cerrillos).

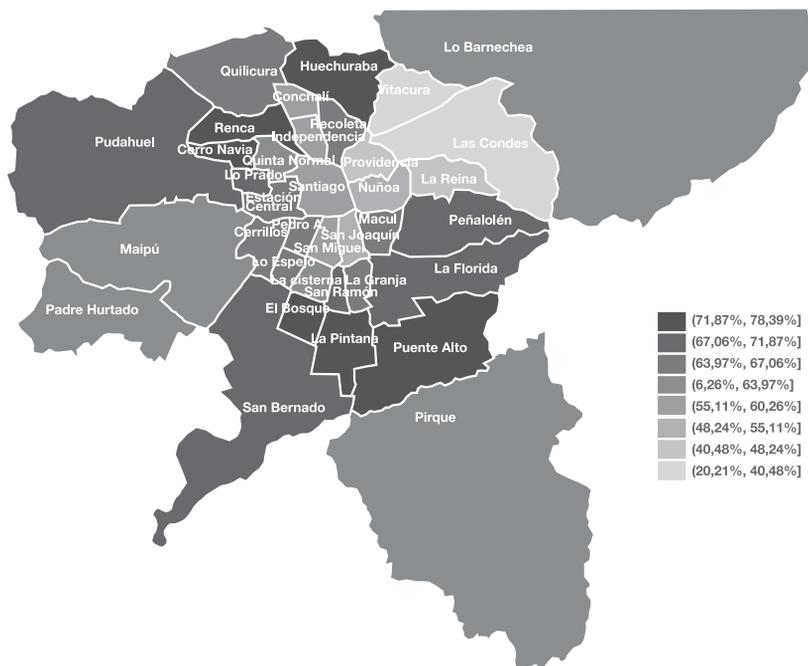
⁸ Como es el caso de cualquier cálculo es posible discutir los resultados que se obtienen y, probablemente, se puedan realizar nuevos cálculos que mejoren las estimaciones. Sin embargo, dos mensajes bastante claros de las estimaciones disponibles son (i) que las tasas de impuestos a la gasolina y al diésel que incorporan externalidades son bastante más parecidas que la gran diferencia que observamos en Chile en contra de la gasolina y (ii) que en promedio ambos impuestos son demasiado bajos.

Gráfico 2

Modos de uso de transporte en hora punta



C: Uso de transporte público en la Región Metropolitana, 2011



Fuentes: Paneles A y B: De Grange (2012) para las ciudades de Chile y Banco Mundial para el resto del mundo. Panel C: Elaboración propia a partir de Casen 2011.

Nota: Paneles A y B: Cada punto representa una ciudad en algún momento del tiempo. Puede haber más de un punto por ciudad, que la representa en distintos momentos. Los datos van desde 1996 a 2011.

que las externalidades estén siendo internalizadas. Este tipo de instrumentos indirectos solo comienza a actuar cuando la corrección de la externalidad es lo suficientemente importante, que es lo que estaría pasando en Chile con las externalidades del transporte. Más en general, dado que muy pocos instrumentos de precios (impuestos, subsidios o cargos de uso directo) incorporan correcciones de primer o segundo mejor por las externalidades que se producen, es bastante claro que los usuarios de transporte no consideran todos los costos sociales de sus formas de desplazamiento.

Un indicador importante de la calidad de los resultados del sistema de transporte se refiere al tiempo que los usuarios destinan para transportarse.⁹ Como referencia, en los países de la OCDE un empleado de

jornada completa (lo que hace que la estimación sea muy cercana a viajes en hora punta de mañana y tarde) destina en promedio diario algo menos de 40 minutos al transporte, en un rango que va desde 25 minutos para Irlanda a cerca de una hora para Corea del Sur y Sudáfrica (datos provenientes de la OECD *Time Use Survey*). En el caso de Santiago, datos de Bravo y Martínez (2007) sugieren que una población similar gastaba alrededor de 77 minutos antes del Transantiago (TS), cifra que sube a cerca de 90 minutos después de su implementación. Estos efectos se deben exclusivamente al aumento en el tiempo de viaje en el transporte público, pues tanto los tiempos de viaje en transporte privado como en taxis¹⁰ disminuyeron levemente. Esto último vuelve a mostrar la regresividad de una política que baja la calidad del transporte público.

⁹ Este tiempo es el que Kahneman y Krueger (2006) identifican como el que afecta de modo más negativo (en un listado de actividades que las personas desarrollan durante el día) la sensación de bienestar de las personas; por ello es un indicador relevante.

¹⁰ Los taxis se consideran un sistema de transporte semipúblico.

Cuadro 1

Tiempos de viaje en las principales ciudades de Chile

Ciudad	Año encuesta	Viajes totales	Tiempo promedio de viaje (minutos)		
			Total	Transporte privado	Transporte público
San Antonio	2005	160.948	17	14	22
Gran Santiago	1991	7.320.222	35	26	44
Gran Santiago	2001	15.585.633	26	26	46
Gran Santiago	2006	17.335.962	27	24	48
Rancagua	2006	670.869	24	17	29
Curicó	2003	245.717	16	12	20
Talca	2003	523.270	18	14	23
Chillán	2003	445.089	17	13	22
Los Ángeles	2004	278.025	16	12	20
Temuco	2002	657.770	18	14	23
Valdivia	2002	375.766	17	13	22
Osorno	2002	363.818	19	14	23
Puerto Montt	2004	365.904	16	14	22
Punta Arenas	2005	226.498	16	12	21

Fuente: De Grange (2012).

La información para otras ciudades del país (tomada de información recopilada por la SECTRA) se presenta en el Cuadro 1.¹¹ Una persona que realiza dos viajes diarios en transporte público destina a ello entre 40 minutos y cerca de una hora. Esto corresponde a valores que en términos comparativos se encuentran en el intervalo superior de lo observado en los países de la OCDE, y reflejan una brecha importante que hay que corregir.

Una dimensión obviamente relacionada con el tiempo de viaje y con la heterogeneidad que se observa entre las ciudades de Chile es la distancia media de viaje (junto con la velocidad media). De Grange (2012) reporta que mientras la distancia media de viaje en Santiago es 11,5 kilómetros (la más alta del país), baja a 9 km en el Gran Valparaíso, 6,6 km en Coquimbo-La Serena, 6,1 km en Rancagua y luego llega a valores tan bajos como 3 km en Copiapó, 2,7 km en Curicó y 2,4 km en Linares. En contraste, la velocidad media de viaje en transporte público varía mucho menos,

estando la mayor parte de ellas acotadas en el intervalo que va entre 17 y 24 km por hora. La única excepción en esta distribución corresponde a Rancagua, con una velocidad media de 30 km por hora. En el caso del transporte privado también se observa una baja heterogeneidad en términos de velocidades medias, con la mayor parte de las ciudades con velocidades en el intervalo que va entre 26 y 30 km por hora, con la excepción de Rancagua y Santiago, con velocidades medias en torno a 40 km por hora. En nuestras propuestas estamos tomando como dada la distancia de viaje y apuntamos a medidas que ayuden a aumentar la velocidad media del transporte público y privado.

Ciertamente la implementación del Transantiago afecta los resultados que se observan en la dimensión de transporte. Su relevancia no se debe solo a que Santiago representa un porcentaje altísimo de todos los viajes que se realizan (como evidencia el Cuadro 1), sino a que su concreción representa una reforma global al sistema de transporte

¹¹ La SECTRA es la Secretaría de Planificación de Transporte. Nótese que los valores no son exactamente comparables a los citados más arriba, por dos razones, relacionadas entre sí: corresponden al número total de viajes considerando todos los días y horarios, y corresponden a todas las personas y no solo a empleados de jornada completa.

público que podría servir para el diseño de sistemas análogos en otras zonas urbanas, donde ya se empieza a observar las consecuencias de un aumento sustantivo de la congestión. Nuestro diagnóstico del sistema es que se ha observado una mejora sustantiva en el diseño de rutas y de mecanismos de control e incentivos a los proveedores, lo que ha permitido hacer más viable el aumento de tarifas para que se acerquen a los costos sociales de su operación.

Sin embargo, persisten dimensiones preocupantes, que explican una parte de lo que está costando el sistema a la sociedad. Recordemos que se ha considerado un subsidio anual por cerca de US\$ 750 millones al Transantiago entre 2012 y 2022, con un subsidio espejo del mismo orden de magnitud para inversiones en transporte público en regiones.¹² Además, la tasa de evasión se mantiene en valores algo superiores al 20%, esto es, un aumento desde valores en torno o bajo el 15% al comienzo de la operación. Según nuestras estimaciones, alrededor del 20% del subsidio recibido se puede explicar por la evasión. Asimismo, las encuestas de percepción de los usuarios sobre el servicio todavía reflejan opiniones que están cerca o más bajo de aquellas disponibles para el sistema anterior.

Otra dimensión importante de las políticas de transporte tiene que ver con la decisión respecto del *tipo* de política implementada. Existen políticas de inversiones y planes de transporte en nuestro país, sin embargo creemos que existe espacio para avanzar en un diseño alternativo de instrumentos y tipos de políticas. Por ejemplo, el trabajo de Basso y Solís (2012) provee una calibración interesante en términos de impactos de las alternativas disponibles. Utilizando calibraciones de modelos de transporte para las ciudades de Londres y Santiago, los autores estudian los impactos de tres políticas (y sus interacciones) –tarificación vial, subsidios al precio del transporte público y vías exclusivas para el transporte público– sobre las decisiones de uso de diferentes medios de transporte, velocidad media de viaje y bienestar de los usuarios. Sus resultados presentan varias conclusiones interesantes respecto del tipo de política recomendable: (i) mover un porcentaje importante de usuarios desde transporte privado a público implica subsidios altísimos (sobre 40%);¹³ (ii) la tarificación vial junto con la inversión de esos ingresos en calidad del transporte público es la alternativa de política que por sí sola mueve más pasajeros desde transporte privado a público (subiendo su porcentaje de uso desde el caso

base de 46% a 68%), imponiendo cargos de tarificación del orden de US\$ 0,12 por kilómetro circulado; (iii) la política anterior es progresiva, en tanto beneficia más intensamente a los más pobres; (iv) las vías exclusivas también generan mejoras positivas, son progresivas y de hecho no empeoran el bienestar de ningún grupo (y aumentan el uso de transporte público a 60%); (v) las ganancias en términos de bienestar social de aplicar paquetes de políticas son muy bajas (por ejemplo, cuando se aplica tarificación vial y luego un subsidio al transporte público el efecto marginal de la segunda medida es muy bajo). Estos cálculos sugieren que hay espacio para instrumentos de política adicionales.

Un último elemento del diagnóstico de la situación del transporte en Chile es el uso de modos de transporte no motorizados, en particular la bicicleta.¹⁴ Como se vio, en Chile se observan tasas de uso de bicicleta algo menores que lo esperable, dado el nivel de desarrollo. La bicicleta como alternativa de transporte no solo reduce las externalidades de contaminación y congestión asociadas al transporte motorizado, sino que puede proveer beneficios no triviales en términos de salud (es una forma eficiente de hacer ejercicio físico en sociedades sedentarias) y de mejoras en la sensación de bienestar y satisfacción de las personas. Si se consideran las estimaciones de Kahneman y Krueger (2006), se tiene que la sensación de satisfacción asociada a “hacer ejercicio” está muy cerca de la satisfacción asociada a actividades como almorzar o cenar.

Existen limitaciones naturales para el uso de la bicicleta en ciertas ciudades, como Santiago y Valparaíso (por la extensión de la ciudad en el primer caso, y por la geografía en el segundo),¹⁵ que limitan la escala máxima posible para esta tecnología. De todas formas, en Chile las políticas públicas solo se han movido de modo incipiente en la línea de promoción de esta alternativa de transporte, con la construcción de ciclovías y de alguna estructura de apoyo. Ortúzar y otros (2000), por ejemplo, documentan que el uso de bicicleta podría subir de 1,6 a 5,8% en el caso de Santiago (con algunas áreas donde incluso se podría llegar hasta un 10%). Estas estimaciones asumen como dados los determinantes de la elección de modo de transporte; la pregunta es cómo cambiaría esta elección si se aprueban reformas sistemáticas para promover la bicicleta como medio de desplazamiento. En todo caso, la experiencia comparada (Pucher y Buehler, 2012; Pucher y otros, 2010 y 2011) sugiere que la expansión de

¹² No discutiremos aquí la justificación de este esquema de subsidios “espejo”. No existen razones conceptuales ni relacionadas con la eficiencia o con la equidad que expliquen una medida de este tipo.

¹³ Hay argumentos para subsidiar el transporte público dadas las externalidades positivas de su uso cuando hay aumentos de frecuencia si más usuarios lo prefieren (efecto Mohring). Además, si no existen instrumentos de corrección de externalidades negativas del transporte público, una manera de corregir indirectamente es justamente subsidiar las alternativas.

¹⁴ Por su parte la caminata se ve más afectada por reformas que afectan la cercanía física entre trabajo y lugar de residencia de las personas, las que tomamos como dadas en este capítulo. Ciertamente las reformas propuestas en el capítulo 16 que promuevan más integración y afecten los lugares de residencia van a afectar positivamente este tipo de transporte.

¹⁵ Ver Pucher y Buehler (2012).

este modo de transporte solo se logra cuando existen reformas más sistemáticas e integradas. En la sección de propuestas avanzamos en esta línea.

Hemos dejado para el final del diagnóstico una mención a la infraestructura, dimensión que suele aparecer en los análisis de determinantes de transporte pero que no hemos discutido porque, aunque su mejora puede tener beneficios sociales sustantivos, la investigación reciente (Duranton y Turner, 2011) sugiere que expansiones de infraestructura no tienen efectos en la congestión en el largo plazo. La intuición es muy simple: manteniéndose todo lo demás constante, la expansión de infraestructura crea incentivos al uso de transporte privado, al bajar el costo en tiempo de usar el automóvil. Ello no implica que la provisión de infraestructura (en términos de cantidad y calidad) sea irrelevante o socialmente no rentable, sino que es muy poco probable que ayude a los objetivos de solucionar problemas de congestión y contaminación asociados al uso del automóvil.

Propuestas

En esta sección presentamos un conjunto de propuestas relacionadas con algunos puntos del diagnóstico previo. El principio general es apuntar al objetivo de atacar los problemas o costos sociales derivados de los usos de diferentes modos de transporte privado (fundamentalmente congestión y contaminación). No se pretende atacar en sí la propiedad o posesión del transporte privado (automóvil), sino en tanto produce problemas. Así, consideramos tres líneas de trabajo que tienen que ver con internalizar los costos de usar auto, aumentar la calidad del transporte público y promover alternativas no motorizadas de transporte; todo ello en un contexto en que la viabilidad política importa (por los grupos de interés establecidos y poderosos que pueden bloquear reformas) y en que los beneficios de prever y anticipar los problemas son altísimos, en parte justamente por lo primero.

Propuesta 44 Creación del concepto de zona saturada de transporte

Como se dijo, uno de los desafíos centrales del diseño de políticas públicas en esta área se relaciona con la anticipación de problemas creados por el transporte. En Chile la situación es heterogénea: Santiago, y en menor medida otras grandes áreas metropolitanas como Valparaíso-Viña del Mar y el Gran Concepción, presenta ya situaciones complejas de alta congestión y otros problemas relacionados. El resto de las ciudades del país presenta una situación latente: si bien todavía no hay grandes problemas, es probable que, al ritmo de crecimiento del parque automotriz (actual y esperado, dado el desarrollo del país), sí los haya en el futuro.

En esta línea, las políticas públicas podrían anticiparse e implementarse de un modo más organizado, y por ello proponemos la creación del concepto de zona saturada de transporte, actual o potencial (con riesgo de saturación en el futuro). Es una idea análoga a la de las zonas saturadas de contaminación, pero en este caso considera una acción anticipada. Declarar una zona saturada –actual o potencial– de transporte implica que se alleguen recursos adicionales para el manejo del tema,¹⁶ además de la posibilidad de echar mano de medidas alternativas que mitiguen o prevengan (como restricciones vehiculares, impuestos a combustibles, tarificación vial; ver más adelante) problemas asociados al transporte. Además se propone el nombramiento de una autoridad –probablemente situada en la institucionalidad sectorial actual– que coordine las medidas y sea responsable del avance de la situación en las zonas determinadas.

Para la definición de zona saturada de transporte es posible recurrir a un conjunto de información disponible en diferentes fuentes, para identificar ciudades/zonas con problemas actuales o latentes. Un conjunto incompleto de potenciales fuentes es: (i) la información del grado de saturación vehicular provisto por la SECTRA, (ii) estimaciones de velocidad media actual y esperada, (iii) crecimiento esperado del parque automotriz dado el desarrollo esperado de la zona y las proyecciones de crecimiento de la población, relacionadas con la infraestructura disponible, y (iv) indicadores de calidad del transporte público, medidos directamente o indirectamente (por ejemplo, en Gallego y otros, 2013, hemos notado que la evolución de los precios de los cupos de taxis provee un muy buen termómetro de la calidad del transporte público, que se refleja en la demanda por este sistema de transporte semipúblico),¹⁷ entre otras

¹⁶ Los cuantiosos recursos del subsidio espejo del Transantiago para regiones deberían usarse precisamente bajo este concepto, algo que le daría además mayor racionalidad técnica a su asignación entre usos alternativos. Los US\$ 750 millones anuales del subsidio espejo son mucho dinero; compárese, por ejemplo, con el costo estimado de construcción de las líneas 3 y 6 del Metro de Santiago: cerca de US\$ 1.000 y US\$ 1.700 millones, respectivamente. Esto muestra la magnitud de las inversiones que se pueden realizar con el subsidio espejo en regiones. Ciertamente, desde un punto de vista de eficiencia y equidad cabe cuestionarse si es razonable este subsidio espejo, pero en estas propuestas estamos tomando como dada su existencia.

¹⁷ Se puede recoger estos datos a bajo costo usando información disponible en medios de comunicación (ver Gallego y otros, 2013, para un ejemplo de este método), información que se puede complementar con encuestas.

dimensiones. La declaración también puede considerar mecanismos de participación ciudadana que ayuden a identificar áreas con problemas presentes o latentes.

Propuesta 45 Uso más intensivo de instrumentos de precios

La idea es hacer que las personas internalicen a cabalidad los efectos sociales del transporte a escala masiva. Y el primero de ellos es la congestión. Para atacar este problema el “primer mejor” instrumento (el que en principio –cuando está bien diseñado– soluciona directamente el problema) por excelencia es la tarificación vial (diferenciada por momento del día y zona). Se ha implementado en pocos lugares, entre ellos Londres (con efectividad según Leape, 2006; Fullerton y otros, 2011, y Mirlees y otros, 2011) y Singapur, porque es una alternativa políticamente complicada (Parry y otros, 2007).

Dado lo anterior, se puede recurrir a instrumentos de segundo mejor (los que corrigen indirectamente las externalidades). En esta línea hay diferentes posibilidades. Se puede definir un sistema del tipo *cap-and-trade* del número de automóviles, o sea fijar un cupo de vehículos y luego dejar que se transen en el mercado y así se fije el precio del derecho a usar automóvil. El único ejemplo en esta línea es Singapur (Koh, 2004).¹⁸ En segundo lugar, se pueden asignar impuestos a los combustibles utilizados por el transporte privado (gasolina y diésel, en Chile); estos impuestos sí capturan, en parte, el uso de este modo de transporte. También se puede recurrir a instrumentos aun más lejanos, relacionados por ejemplo con el precio de los permisos de circulación (ver más adelante).

Un segundo grupo de externalidades se relaciona con la contaminación local (por ejemplo, vía material particulado). Aquí el primer mejor instrumento es un impuesto a las emisiones. Sin embargo, este sistema es difícil de monitorear y solo se ha usado, y raramente, en fuentes estacionarias. Entonces se consideran instrumentos que atacan de modo indirecto el problema, como son los impuestos a los combustibles; pero también tienen limitaciones políticas en muchos lugares. Una tercera posibilidad son combinaciones de instrumentos, en particular paquetes

de impuestos que incluyen tasas a la gasolina, la edad, el tamaño u otras características de los vehículos (Feng y otros, 2005; Fullerton y Gan, 2005).

Un tercer grupo de externalidades del transporte urbano tiene relación con la contaminación global (asociada fundamentalmente a las emisiones de dióxido de carbono y a su contribución al calentamiento global). En este caso, el primer mejor instrumento corresponde a impuestos a la gasolina, ya que no importa dónde y en qué momento se emite carbono. En ausencia de un impuesto a la gasolina (o como complemento) se puede recurrir a subsidios para vehículos híbridos o eléctricos (ver más adelante). Sin embargo, todavía hay mucho que aprender en esta área. Por ejemplo, Boutin y otros (2011) presentan evidencia de que un programa de *bonus/malus* (impuesto desde -5.000 € hasta subsidios de 2.600 € por la compra de un auto nuevo) es poco alentador, ya que encuentran un efecto nulo en las emisiones de carbono, acompañado de un déficit de 285 MM de euros en 2008 para el Estado, cuando se suponía que sería neutral en términos presupuestarios.

Existen otras externalidades del uso de transporte privado que no consideramos aquí, en parte importante porque van correlacionadas fuertemente con las mencionadas; las más importantes son los accidentes y el ruido. Respecto de externalidades positivas del transporte público, dejamos la discusión para las propuestas sobre transporte público.

En este contexto nuestro menú de propuestas específicas considera las siguientes.

Tarificación vial

La literatura muestra que la tarificación vial parece haber tenido problemas políticos y técnicos en el pasado. Con todo, experiencias recientes en Londres y Singapur sugieren que es posible de implementar con resultados exitosos en zonas acotadas, así como lo ha mostrado también el sistema de cobro de las autopistas urbanas en Chile. La propuesta es avanzar en la tarificación vial partiendo por la zona de “Sanhattan” en Santiago (siguiendo las propuestas detalladas de Echenique, Poduje y Bitran, 2007, y Allard, 2012) y considerando los horarios en que existen problemas de congestión.¹⁹ Se trata de una zona crecientemente congestionada, y se espera que lo sea aun más en el futuro cercano. Además, por las características de la zona, es posible pensar que no

¹⁸ Es poco probable que este sistema sea eficiente en el caso de Chile, ya que los problemas de transporte no surgen tanto de la propiedad del auto sino de su uso en momentos de congestión. Aun así, se puede reservar esta alternativa para zonas específicas y/o períodos de especial saturación.

¹⁹ No es el objetivo de este trabajo presentar los detalles técnicos y financieros de estas propuestas, los cuales se pueden revisar en los trabajos citados.

habrá grandes problemas de viabilidad política. De hecho, cuenta con acceso de transporte público expedito y de calidad, y los montos recolectados deberían ser destinados a mejoras adicionales en el transporte público de la zona. Este punto es clave, ya que la mayor oposición a este tipo de políticas suele relacionarse con el hecho de que la alternativa al transporte privado es de muy baja calidad.²⁰ Así, una medida de tarificación vial no solo ayuda a eliminar ineficiencias sino que es una política fundamentalmente progresiva.

La propuesta, entonces, es la implementación en el muy corto plazo (no hay razones para postergar esta medida más allá de un año) de esta experiencia piloto, que como tal ayudará a estudiar su funcionamiento detallado y a mejorarlo, además de producir un efecto demostración que hace más viable su aplicación en otros lugares. Luego, si la experiencia es exitosa, sería importante moverse a otras zonas de Santiago y de regiones, en el contexto de nuestra propuesta sobre identificación de zonas saturadas de transporte. Cabe enfatizar nuevamente que la recaudación de la tarificación vial debiese destinarse a mejoras en el transporte público de las zonas tarifadas.

Esta propuesta de partida está pensada para aumentar la viabilidad política de una propuesta más extensa de tarificación vial.

Aumento de los impuestos al diésel y a la gasolina

Dada la ausencia de instrumentos ideales en el corto plazo, y la infraestructura tributaria existente en Chile, es posible pensar en elevar los impuestos a las gasolinas y al diésel (que ciertamente, no son herramientas de primer mejor, pero ayudan). Como argumentamos más arriba, las estimaciones disponibles para Chile sugieren que ambos impuestos parecen ser más bajos que lo socialmente razonable, y que la diferencia de valor entre ambos impuestos es exagerada. El Cuadro 2 presenta cálculos de Parry y Strand (2012) para Chile.²¹ Muestra los impuestos óptimos bajo diferentes supuestos y hace muy transparente cómo los cálculos corresponden básicamente a instrumentos de segundo mejor que buscan corregir las consecuencias no deseadas del tránsito de automóviles (principales usuarios de gasolina) y camiones (principales usuarios de diésel).

Como se ve, la tasa óptima (incluso aquella más conservadora) implica un aumento bajo del impuesto a la gasolina (desde cerca de \$ 150 en 2008, que ha subido a \$ 230 por litro en la actualidad) y un aumento sustantivo del impuesto al diésel (desde una tasa cercana a \$ 50 en 2008, que ha subido hasta cerca de \$ 60 por litro). En el escenario menos conservador, ambos impuestos deben aumentar de modo sustantivo. También se puede notar en el cuadro que una parte considerable de los impuestos se relaciona con la accidentalidad. Y del caso final presentado es posible notar que existe heterogeneidad en las tasas entre los valores específicos para Santiago y los valores para todo el país: los impuestos a ambos combustibles son cerca de \$ 50 mayores para el caso de Santiago que para el promedio del país. Es interesante notar que este valor superior se debe a un aumento muy importante de los costos asociados a las emisiones locales (de cerca de \$ 40 por litro para ambos tipos de combustible) y a la congestión (de \$ 62 para la gasolina y \$ 51 para el diésel), compensados parcialmente por una baja en el costo de accidentes (de cerca de \$ 50 en el caso de la gasolina). Así, los cálculos aclaran que diferentes zonas –con diferentes características y grados de congestión– tienen impuestos óptimos diferentes, algo que debería ser considerado en las alternativas de política disponibles.²²

Debe considerarse también, respecto de políticas que afectan los impuestos a los combustibles, la potencial regresividad de estas medidas. La evidencia reciente sugiere que los impuestos a las gasolinas son levemente progresivos en Chile (Jorratt, 2010; Agostini y Jiménez, 2012), mientras que los impuestos al diésel son levemente regresivos (Jorratt, 2010). Por tanto, en el caso de Chile no es claro que un aumento de estos impuestos tenga un impacto sustantivo en términos distributivos. Incluso se podría pensar que un mayor impuesto al diésel podría afectar más negativamente a los hogares menos favorecidos (vía el mayor costo del transporte público que implicaría). Sin embargo, la propuesta también implica aumentos en el subsidio y en la calidad del transporte público, por lo que, tomada como un todo, tiene elementos altamente progresivos.

La propuesta específica es aumentar el impuesto a la gasolina y al diésel de modo de acercarse a una situación promedio para el país en torno a \$ 310 por litro para las gasolinas y \$ 275 por litro para el diésel; o a los números

²⁰ En el modelo de Basso y Solís (2012), justamente, la tarificación vial va asociada a mejoras en el transporte público, dado el aumento esperado en su demanda.

²¹ Eso sí, mucha de la información relevante para los cálculos corresponde principalmente a Santiago y extrapolaciones bajo diferentes supuestos para el resto del país.

²² Una limitación evidente de este tipo de cálculos, y que refleja su carácter de segundo mejor, es lo que sucede con la tasa óptima para automóviles que usan diésel. En el escenario base, la diferencia de tasa óptima del diésel para automóviles debería ser \$ 21 más alta que el impuesto cobrado a camiones que usan diésel. En el caso 2, sin embargo, la tasa óptima para diésel en automóviles sube en \$ 141 respecto del diésel utilizado por camiones.

Cuadro 2

Impuestos óptimos a los combustibles

Cálculos de impuestos óptimos	Automóviles (gasolina)		Camiones (Diésel)	
Caso 1: VSL (contaminación) = \$616 millones, VOT=\$1.485				
Impuesto óptimo al combustible (con componente de carbono)	\$/litro 266	US\$/galón 1,83	\$/litro 246	US\$/galón 1,69
Contribución de:				
Emisiones locales de tubo de escape	52	0,36	51	0,35
Carbono	10	0,07	12	0,08
Congestión	85	0,59	71	0,49
Accidentes	119	0,82	50	0,34
Ruido	0	0	5	0,03
Daños al camino	0	0	57	0,39
Reducción en el uso de combustibles con el impuesto óptimo		5,3%		16,3%
Economía de combustible con el impuesto óptimo	km/litro 13,1	millas/galón 30,8	km/litro 3,7	millas/galón 8,6
Recaudación tributaria con impuesto óptimo	miles de millones de \$ 780	miles de millones de US\$ 1,4	miles de millones de \$ 699	miles de millones de US\$ 1,3
Impuesto óptimo al combustible (sin componente de carbono)	\$/litro 256	US\$/galón 1,76	\$/litro 234	US\$/galón 1,61
Caso 2: VSL (contaminación) = \$1.183 millones, VOT=\$1.485				
Impuesto óptimo al combustible (con componente de carbono)	431	2,97	335	2,31
Contribución de:				
Emisiones locales de tubo de escape	95	0,65	91	0,63
Accidentes	237	1,63	96	0,66
Caso 3: VSL (contaminación) = \$616 millones, VOT=\$825				
Impuesto óptimo al combustible (con componente de carbono)	234	1,61	215	1,48
Contribución de:				
Congestión	47	0,32	39	0,27
Caso 4: Valores de Santiago con VSL (contaminación) = \$616 millones, VOT=\$1.485				
Impuesto óptimo al combustible (con componente de carbono)	315	2,17	299	2,06
Contribución de:				
Emisiones locales de tubo de escape	90	0,62	88	0,61
Congestión	147	1,01	122	0,85
Accidentes	68	0,47	30	0,21
Daños al camino	0	0	42	0,29

Fuente: Parry y Strand (2012).

Nota: VSL = valor estadístico de la vida.
VOT = valor del tiempo de viaje.

que una revisión de las estimaciones y metodología de Parry y Strand (2012) sugieran. Se propone disponer tasas de impuestos diferentes según las ciudades o áreas geográficas del país (considerando en su definición nuestra propuesta de zona saturada de transporte como una de las condiciones bajo las cuales se podría determinar un impuesto adicional). Una limitación obvia a esta diferencia de tasas es la posibilidad de arbitrar entre zonas/ciudades. Respecto de este punto, cabe mencionar que la información disponible implica que el arbitraje no es perfecto; por ejemplo, en la Región Metropolitana hay diferencias de precios de la gasolina de 95 octanos de cerca de \$ 70 (en 2009), valor que sube a \$ 91 en el caso del diésel. Dado que las diferencias de impuestos documentadas por Parry y Strand (2012) de cerca de \$ 50 por litro a favor de la Región Metropolitana son menores que las diferencias de precios al interior de esta zona, es poco probable que el arbitraje sea una restricción activa. Sin embargo,

la implementación de estos impuestos óptimos debe ir asociada a estudios de costos sociales diferentes entre ciudades, y que se actualizan en el tiempo.

Una segunda dimensión de la propuesta, y que se relaciona con su viabilidad política (especialmente en el caso del diésel), es la implementación gradual del alza de impuestos. Se podría pensar que en un periodo de, digamos, diez años se produce el ajuste completo de la tasa. Esta gradualidad tiene costos obvios, por cuanto durante el periodo analizado los costos privados del uso de ambos combustibles no incorporan adecuadamente las externalidades que supone su uso. Sin embargo, este ajuste temporal ayuda a viabilizar la propuesta, y empieza a tener un impacto en las decisiones de cómo transportarse ya en el momento en que se anuncia la política, puesto que implica entregar información a los agentes respecto de costos futuros. También en términos de viabilidad

política es importante que los recursos recolectados con este incremento tributario vayan al menos parcialmente a financiar mejoras en el transporte público, de modo de que la alternativa al transporte privado mejore en calidad. Según los cálculos de Parry y Strand (2012), el aumento de la recaudación por ambos impuestos sería en conjunto cercano a US\$ 2.700 millones.

En términos de efectos en uso del automóvil, según Parry y Strand (2012), el impuesto óptimo a la gasolina implicaría una caída de 5,3% en el consumo de gasolina. Esto es equivalente al aumento del consumo de gasolina (y por ende del uso del automóvil) que causó la puesta en marcha del Transantiago en 2007 (Gallego y otros, 2013), un incremento que va asociado a un aumento en los flujos de transporte privado de en torno a 11% en Santiago, y a un aumento de algo de más de 25% en la concentración de monóxido de carbono, contaminante muy asociado al uso del automóvil.

Ciertamente, esta propuesta de gradualidad no está exenta de problemas, aunque todos son manejables en la práctica. Surgen preguntas respecto del período óptimo de gradualidad, o de la eventual incertidumbre acerca de la actualización de los cálculos de los impuestos óptimos. Todos estos temas son relevantes y requieren de un estudio detallado, relacionado con la concreción legal, y que supera estas propuestas.

Cabe mencionar también la interacción entre este instrumento de segundo mejor y la propuesta de tarificación vial ya descrita, más la de cargos asociados a inscripción de vehículos y permisos de circulación (ver abajo). Si se expande la tarificación vial, es evidente que una parte importante de las externalidades de congestión se corregirían con ese instrumento y por esa razón bajaría el impuesto óptimo a los combustibles. Lo mismo sucede respecto de la corrección de externalidades de contaminación y daño vial, si es que se corrigen en parte utilizando las propuestas que se exponen a continuación.

Uso de instrumentos de precios en permisos de circulación e inscripción de vehículos

Se puede avanzar en el uso de impuestos y subsidios incorporados en los permisos de circulación y en las inscripciones de vehículos nuevos. Hoy estos instrumentos incorporan básicamente impuestos relacionados con el valor del mercado de los vehículos. La propuesta (indirecta, o sea de segundo mejor) para corregir los efectos negativos de emisiones es diferenciar por edad

y tamaño del vehículo, además de por resultados en las revisiones técnicas. En esta línea, también se puede corregir parte de las externalidades asociadas a uso de caminos, que, como identifican Parry y Strand (2012), no son triviales para los camiones.²³ Diversos trabajos académicos han planteado esta línea de propuestas (Feng y otros, 2005, y Fullerton y Gan, 2005).

También es posible avanzar en el uso de instrumentos de *bonus/malus* para los automóviles nuevos, promoviendo la adopción de nuevas tecnologías en energía y en otras características del automóvil, como tamaño o aspectos de accidentabilidad. Además existe evidencia de que la adopción de nuevas tecnologías tiene externalidades de red sustantivas, lo que sugiere subsidiar a los *early adopters*. Siempre es posible recurrir a la experiencia internacional y partir con programas mejorados a partir de ella. Nótese que, como complemento a estas medidas que buscan afectar los precios de los permisos de circulación, es posible también pensar en exenciones de restricciones vehiculares (ver la propuesta 46).

Políticas de precios para estacionamientos

La investigación sugiere que uno de los determinantes sustantivos del uso de transporte privado, y de sus costos, es la disponibilidad de estacionamientos (Small y Verhoef, 2007). Por ello es posible avanzar en un uso más activo de políticas de precios en esta materia. Existe ya una creciente racionalización de los estacionamientos de superficie y fijación de precios de estacionamientos que incorpora el costo social de su uso. Sin embargo, se puede avanzar en nuevas políticas que permitan que los usuarios internalicen externalidades, como los impuestos especiales a los estacionamientos en zonas saturadas.

Propuesta 46 Uso intenso y eficiente de la restricción vehicular

La investigación sobre restricciones vehiculares como instrumentos para racionalizar el transporte privado sugiere que la experiencia es mixta: pueden funcionar en el corto plazo (Gallego y otros, 2013), pero no en el largo plazo (Davis, 2008; Gallego y otros, 2013) ya que proveen incentivos para la compra de más automóviles (que pueden ser incluso más contaminantes y por ese

²³ Más aun, de este modo se corrige la distorsión que se hace evidente en Parry y Strand (2012) al fijar el impuesto óptimo al diésel suponiendo valores para camiones. Así, parte del impuesto (de segundo mejor) por daño de rutas asociado a los camiones se puede cobrar en el permiso de circulación y/o en la inscripción.

mecanismo aumentar la polución, como ocurrió en México). La gran ventaja de las restricciones vehiculares es que son relativamente fáciles de implementar (tienden a tener más apoyo político que las medidas descritas más arriba) y de fiscalizar. Lo demuestra su “popularidad” en numerosas ciudades: además de Santiago, Sao Paulo, Pekín, Quito, Bogotá, Medellín y Ciudad de México, entre otras.

Todavía no se ha estudiado en detalle cuán permanentes tienen que ser las restricciones vehiculares para que no incentiven el aumento del parque automotriz. En cuanto a la existencia de restricciones diferenciadas, el tipo de restricción actual para el Gran Santiago (que solo saca de las calles autos con sello verde en episodios de alta contaminación –que son esporádicos y por ende no deberían afectar el margen de aumento del parque–, y que afecta especialmente a los autos sin sello verde) parece tener sentido y podría extenderse a las zonas saturadas de transporte que se han propuesto. El punto central es no crear incentivos a la compra de autos adicionales, por lo que la restricción tiene que ser esporádica. Asimismo, al afectar el costo relativo de autos de mayor antigüedad (que producen mayores externalidades) incentiva la renovación del parque en las zonas donde ello es importante (por eso las restricciones permanentes o esporádicas deberían aplicarse solo en zonas de saturación de transporte y/o contaminación).

Propuesta 47 Nueva institucionalidad para el transporte público y revisión de los subsidios

Contar con un sistema de transporte público de calidad, eficaz y costoefectivo es una de las dimensiones más importantes de la eficiencia y viabilidad política de cualquier reforma del transporte. Más aun, una manera alternativa de afectar el margen de decisión del transporte privado –si no es posible introducir instrumentos de primer o segundo mejor– es subsidiar el transporte público. Con esa motivación, en esta sección desarrollamos una serie de puntos específicos dirigidos hacia ese objetivo. Nuestra aproximación tiene más que ver con el marco institucional que con propuestas específicas, que son un producto de los marcos institucionales. La mirada, además, trasciende el Transantiago y busca hacerse cargo de la situación en todo el país.

Directorio o Consejo del Transporte Público

La experiencia de construcción e implementación del Transantiago permitió formularse una serie de preguntas acerca del proceso de toma de decisiones que derivó en una política con consecuencias negativas importantes (en términos de calidad del servicio, déficit financiero y revisiones regulatorias y legales).²⁴ Briones (2009) documenta cómo en el diseño previo hay cierta evidencia de que existió captura de parte de los diseñadores de política, reguladores y ausencia de contrapartes independientes.

Por ello la primera propuesta es la creación de un Directorio o Consejo del Transporte Público que se haga cargo de evaluar la calidad de las políticas y actúe básicamente como contraparte (un asunto relevante dado el aumento de recursos propuesto). Este Directorio o Consejo verifica propuestas de políticas en un proceso que considera transparencia y contrapartes internacionales. Además debería tener un rol en cuanto al análisis prospectivo y el análisis dinámico de las demandas de transporte en las ciudades. Del mismo modo debería asumir un rol prominente cuando una zona sea declarada zona saturada actual o potencial, y en el uso de los recursos públicos destinados al transporte público (como el subsidio espejo). Este organismo debería encargarse de la evaluación acerca del monto y los tipos de inversión futura en transporte público. La capacidad de evaluación actual –*ex ante* y *ex post*– de políticas podría mejorar sustantivamente. Por ejemplo, parte importante de las discusiones sobre nuevas líneas de metro en Santiago y otras obras de transporte público (como corredores exclusivos, por ejemplo) deberían canalizarse en esta instancia. Este tipo de decisiones son importantes y en una ciudad como Santiago tienen que tomarse en el corto plazo, no solo por razones de eficiencia sino porque tendrían efectos sustantivos en el acceso de los sectores más pobres a transporte público de calidad.

No es forzoso que este Consejo o Directorio tome decisiones, sino que las informe y sea una contraparte transparente, independiente y pública para una mejor toma de decisiones.

Subsidios óptimos al transporte público

En la actualidad existe un monto anual destinado a subsidiar el Transantiago, y un subsidio espejo a las regiones. Como se ha dicho, este subsidio es de gran magnitud y en la actualidad no tiene una racionalidad clara, ni para el Transantiago ni menos para las regiones. Dada la magnitud de los recursos y la relevancia del

²⁴ También hay algunas consecuencias positivas. Por ejemplo, Gómez-Lobo y otros (2011) documentan que los cambios de flota de buses han tenido efectos positivos en la contaminación. La existencia de una plataforma de pago centralizado e integración de rutas también da para la operación de un sistema de transporte eficiente.

problema, urge un análisis más profundo del tema y una reforma sustantiva al tratamiento de los montos y la determinación del subsidio del transporte público.

Conceptualmente se puede justificar un subsidio al transporte público desde diferentes perspectivas. En primer lugar, favorece externalidades positivas asociadas a la frecuencia de uso (el efecto Mohring). También puede ser una herramienta de segundo mejor para disminuir el uso de transporte privado. En ambos casos el subsidio óptimo depende de las características del transporte.

La realización de un cálculo específico supera con creces los alcances de este trabajo. Parry y Small (2009) documentan que el subsidio promedio para la operación de buses en las principales ciudades de Estados Unidos es de cerca de 69%, y para metro de 44%. Los autores estudian el subsidio óptimo en Londres, Nueva York y Washington y encuentran que de hecho pueden ser incluso algo mayores a los existentes y, dependiendo de la ciudad, muy diferentes en hora punta. Cabe mencionar, sin embargo, que en ninguna de estas ciudades (con la excepción de una zona de Londres) existen instrumentos de tarificación vial, lo que implica que el subsidio óptimo al transporte público es mayor que en caso de que existiesen.

Como referencia, según los datos del año 2011, el subsidio implícito en el caso del Transantiago (considerando pagos directos a los operadores) fue de cerca de 35% (que sube a 44% si se consideran los pagos al AFT y otros). Ya está dicho que una parte no menor de este subsidio al Transantiago se asocia a los altos niveles de evasión, y además es posible que parte de los costos de operación del sistema en la actualidad no estén optimizados (por ejemplo, recientemente el Ministerio del ramo ha implementado cambios en los contratos con el AFT asociados al manejo de la tarjeta BIP, que implicarán ahorros de cerca de US\$ 16 millones al año, equivalentes a cerca del 10% de los costos asociados al AFT). Una dimensión que parece especialmente relevante es la diferenciación de precios entre horas punta y no punta, y entre metro y buses.

En suma, la propuesta en esta área, en conjunto con la propuesta de un Directorio del Transporte y la de uso más intensivo de instrumentos de precios, consiste en generar un conjunto de iniciativas (estudios, en particular) que permitan utilizar más activamente la herramienta

de subsidios. Nuestra impresión es que esto permitiría optimizar el uso de los recursos del subsidio espejo.

Propuesta 48 Promoción del transporte no motorizado

Existe una serie de beneficios asociados a la promoción de formas de transporte no motorizado. Respecto de la promoción de la caminata, su frecuencia responde fundamentalmente a políticas de urbanismo y vivienda, y de seguridad, que se tocan en otros capítulos de este libro, por lo que nos centraremos en la promoción del uso de bicicletas. Como ya existe un plan de construcción de ciclovías en varias ciudades de Chile, centraremos las propuestas en aspectos complementarios que, dada la experiencia comparada, parecen ser clave para su éxito, como documentan Pucher y otros (2010 y 2011), y Pucher y Buehler (2012). Estos autores muestran cómo en los últimos diez años ha habido un aumento sostenido en el uso de bicicletas en Estados Unidos en general, pero en particular en algunas ciudades que han tomado medidas amplias y complementarias para fomentarlas.

La existencia de paquetes de políticas parece fundamental, así como la consideración de la conexión simple con otros sistemas de transporte (aspecto relevante en ciudades grandes como Santiago, con viajes medios de 11 km y/o características geográficas que dificultan el uso de bicicleta) y el manejo de la seguridad de las vías exclusivas, lugares de estacionamiento seguros, etc. Estas medidas deberían complementarse con un menú de políticas que considere:

- Incentivos a la compra y uso de bicicletas.
- Implementación de un piloto de expansión del programa de bicicletas de la comuna de Providencia a una comuna más pobre con acceso al Metro.
- Provisión de estacionamientos de bicicletas (muy importante en la experiencia comparada) y regulaciones para los ya construidos. Debe haber obligatoriedad para los proyectos nuevos y regulaciones que promuevan y faciliten la existencia de lugares de estacionamiento de bicicletas en el caso de construcciones antiguas.

- Aumentar la seguridad de las ciclovías y los costos para infractores que comenten violaciones de espacios de ciclistas. Por ejemplo, la asistencia obligatoria de los infractores a cursos sobre “compartir los espacios” (*share the road*).

- Desarrollo de campañas de promoción de uso de bicicletas.²⁵ Parece importante la promoción del uso de la bicicleta y sus virtudes –especialmente entre escolares–, junto con la enseñanza de una conducción responsable. También es posible pensar en medidas que tengan un efecto simbólico en la promoción de modos de transporte no motorizados asociados a la promoción de la vida sana; por ejemplo, extender algunas experiencias de cierre de calles durante los domingos a otras zonas, o replicar experiencias a gran escala como el cierre los domingos por la mañana de la Carrera 7 en Bogotá (una de las principales avenidas de esa ciudad), para el uso de medios de transporte no motorizados.

Efecto esperado del conjunto de propuestas

Nuestra propuesta busca fundamentalmente generar un conjunto de políticas que permita que los ciudadanos internalicen los costos sociales del transporte privado, y mejorar el sistema de transporte en general. Tendría efectos sustantivos no solo en los tiempos de viaje sino en dimensiones ambientales y de salud de las personas, y además un foco progresivo importante, por cuanto la evidencia muestra cómo desarrollos negativos en esta área parecen afectar negativamente de modo más fuerte a los más pobres.

Para ello hemos argumentado que es crucial avanzar en tres dimensiones centrales y complementarias: aumentar los costos del transporte privado, elevar la calidad y eficiencia del transporte público, y fomentar el uso de alternativas no motorizadas. Como la dimensión institucional y de viabilidad política es central en estas materias, se propone asimismo la creación del concepto de zonas de transporte saturadas –actuales y potenciales– y un Consejo del Transporte Público que concrete y evalúe políticas y permita un manejo eficiente de los recursos públicos en el área.

Con este paquete de políticas esperamos un cambio sustantivo en el patrón de uso de transporte en horarios punta, que privilegie el transporte público y no motorizado. Ciertamente el tipo de políticas sugeridas va a implicar también un desincentivo a la compra de automóviles, lo que redundará en el uso en horarios no punta. ¿Cuál es la magnitud esperable? Según la investigación y las experiencias exitosas, en una ciudad como Santiago, en hora punta, es esperable una baja en el uso de transporte privado que podría llegar a un máximo de unos 22 puntos porcentuales (desde 54% a 32%) si se implementasen políticas de tarificación vial y mejoras al transporte público (frecuencias, tamaño de buses y número de paraderos por kilómetro) que siguen un modelo de optimización razonable (usando las calibraciones de Basso y Solís, 2012). Como contrapartida, aumenta en la misma magnitud el uso de transporte público. Sin embargo, la ausencia de instrumentos de primer mejor y la probable existencia de ineficiencias en el manejo del transporte público sugieren que en la realidad los impactos esperados serían algo más bajos.

En cuanto a la bicicleta, una cota inferior razonable son las estimaciones sugeridas en Ortúzar y otros (2000), que documentan un espacio para aumentar en algo más de 3 puntos porcentuales el uso de bicicletas en Santiago. La implementación de un paquete de medidas debería producir aumentos superiores. La experiencia internacional sugiere que no es poco razonable esperar incrementos en el límite superior de hasta 10 puntos porcentuales en el caso de ciudades más pequeñas (Pucher y otros, 2010 y 2011).

En términos del costo fiscal de las propuestas, el hecho de que consideren aumentos de impuestos asociados a mejoras en el transporte público, más la existencia de recursos comprometidos vía el subsidio del Transantiago y el espejo a regiones, y los planes de construcción de ciclovías, sugiere que este menú de propuestas no debería implicar costos fiscales adicionales a los ya presupuestados o financiables con los aumentos de ingresos fiscales propuestos.

Todas estas medidas deberían redundar en tiempos de viaje menores, mejoras en la percepción de la calidad del transporte, bajas en contaminación y una mejor calidad de vida de las personas, con un sesgo que probablemente es progresivo.

²⁵ Existe investigación que sugiere que parte de la demanda por transporte está asociada a la experiencia de las personas, en términos de costumbres. Ver, por ejemplo, Simonsohn (2006) para evidencia empírica en esta línea.

La pobreza y la inequidad de oportunidades, trato y resultados que persisten en Chile no se condicen con nuestro desarrollo económico. Uno de los principales factores para superar esta situación es el acceso a empleos justos y bien remunerados. También se puede incidir directamente en la desigualdad de ingresos con una reforma tributaria que logre que los más acomodados contribuyan más. Pero la desigualdad no es solo un problema de ingresos, por lo que hay que hablar de dignidad, reconocimiento y capital social. Estos desafíos, junto con las grandes ineficiencias y la segmentación profunda en el acceso a educación, salud y buenos barrios, son los que encaran las 33 propuestas de esta sección dedicada al desarrollo social y la desigualdad.

Capítulo 10

**Más y mejor empleo
para combatir
la pobreza y la
desigualdad**

Capítulo 11

**Todos ganan: reforma
a la regulación laboral**

Capítulo 12

**Impuestos a la renta:
una reforma progresiva
y eficiente**

Capítulo 13

**La desigualdad más
allá del ingreso: voz,
dignidad y capital social**

Capítulo 14

**La madre de todas las
batallas: asegurar el
acceso a una educación
de calidad integral**

Capítulo 15

**Un sistema de salud
para el siglo XXI**

Capítulo 16

**Vivienda social
integrada a la ciudad**

Desarrollo social y desigualdad

Capítulo 10

Más y mejor empleo para combatir la pobreza y la desigualdad

Dante Contreras / Vicente Espinoza / Andrea Repetto / Andrea Tokman¹

Síntesis

Las propuestas en este capítulo buscan promover el empleo y elevar las remuneraciones. Se propone un sistema de transferencias asociadas a los ingresos laborales de los trabajadores jóvenes y las mujeres, que cubra a una fracción importante de la población; el sistema se complementa con transferencias solo asociadas a la condición de vulnerabilidad. Por otra parte, se propone un rediseño del sistema público de capacitación y de intermediación laboral, que facilite la búsqueda de empleo y que eleve la productividad de trabajadores y empleadores.

En el mercado laboral se define buena parte de la distribución del ingreso y de la incidencia de la pobreza. El objeto de estas propuestas es justamente potenciar la acción del Estado para reducir las desigualdades que caracterizan a nuestra sociedad, y para proteger a las familias del riesgo de caer en la pobreza, pero de una forma que promueva a la vez la productividad y la eficiencia económica.

Introducción

Como la mayor parte de los ingresos de los hogares proviene de su trabajo, la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad, así como la desigualdad de ingresos, se juegan en buena parte en el mercado laboral. Por eso, expandir las oportunidades laborales de los trabajadores en Chile debe estar en la esencia de las políticas que buscan conseguir mayor equidad y la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad.

Diversos apartados de este libro abordan políticas que elevan las oportunidades de empleo, de mejores salarios y de desarrollo para los trabajadores. El capítulo 11 propone una serie de reformas al Código Laboral que permitirían elevar la productividad, generando ganancias para trabajadores y firmas. El capítulo 16 propone reformas a las políticas de vivienda y barrio que conducirían a una mayor integración social, y que, junto a las de transporte público en el capítulo 9, podrían acercar las oportunidades y redes de empleo a los trabajadores más vulnerables. El capítulo 4 propone medidas para

¹ Las propuestas contenidas en este capítulo fueron desarrolladas en conjunto con Osvaldo Larrañaga, a quien agradecemos enormemente sus ideas y trabajo.

un mayor crecimiento económico, lo que va de la mano de la generación de empleo. Este capítulo aborda los problemas de baja empleabilidad y sueldos desde la perspectiva de “las políticas activas de empleo”, proponiendo una revisión de las políticas de capacitación, de intermediación y de subsidios al ingreso laboral. El objeto de este conjunto de medidas es elevar la participación laboral, las oportunidades de empleo, los ingresos de los trabajadores y su productividad de manera simultánea. Una acción de este tipo supone un impacto indudable en la eficiencia económica, y, en la medida en que llegue con eficacia y efectividad a los trabajadores de ingresos medios y bajos, tendrá efectos relevantes en la distribución de ingresos y la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad, con la consecuente mejora en el bienestar de muchos hogares.

Estas políticas están íntimamente ligadas con las transferencias sociales que perciben los desocupados. Los beneficios del seguro de cesantía y las transferencias no condicionadas en empleo proveen el apoyo monetario mientras las personas buscan trabajo. Las políticas activas de mercado laboral apuntan a ayudar al desempleado a volver a trabajar y al inactivo a entrar en el mercado laboral, y a aumentar sus ingresos futuros esperados gracias a una serie de programas de capacitación e intermediación laboral. Se sabe que las transferencias a los desocupados e inactivos pueden tener efectos significativos en sus incentivos a trabajar y a capacitarse, y en la negociación de salarios entre empleados y trabajadores; por eso la interacción entre ambos tipos de programas y transferencias es fundamental y justifica la incorporación aquí de las transferencias sociales, a pesar de no ser una política activa de mercado laboral.

La sección que sigue elabora sobre las políticas de transferencias monetarias con una propuesta que ordena y simplifica el pilar asistencial, considerando las interacciones mencionadas. Se propone un fortalecimiento de las transferencias asociadas al empleo formal que buscan aumentar tanto empleo como ingresos de los más pobres. Luego se desarrollan propuestas para mejorar las competencias laborales y con ello los ingresos del trabajo, con foco en los más vulnerables, y con una mejor integración de las necesidades del mercado laboral y las ofertas de capacitación. Estas propuestas están íntimamente ligadas con el sistema de intermediación laboral que se presenta más adelante.

Políticas de ingreso

Esta sección abarca aumentos de los ingresos de las familias vulnerables y pobres a través de transferencias directas desde el Estado, con énfasis en las que suplementan los ingresos laborales más bajos. Potenciando estas últimas se incentiva el empleo y mejoran los ingresos laborales, lo que contribuye di-

rectamente al principal componente de la desigualdad de resultados en nuestro país. Estas propuestas son complementarias con las que vienen en las secciones siguientes, y en ellas se aporta desde la intermediación laboral y la capacitación –con mejoras de capital humano o del *match* entre trabajadores y empleadores– a las posibilidades de obtener un empleo bien remunerado.

El foco está puesto exclusivamente en transferencias monetarias desde el Estado a las familias vulnerables. Sin embargo, la calidad de vida de las personas, sus oportunidades y finalmente la desigualdad dependen también de transferencias no monetarias que forman parte sustancial del presupuesto nacional y que son fundamentales en las estrategias contra la pobreza y desigualdad; destacan educación, salud y vivienda, temas que se tratan en otros capítulos de este libro. Existe también otro tipo de desigualdad, más subjetiva, que tiene que ver con el trato y las percepciones entre distintas clases sociales, lo que se trata en el capítulo 13.

En aras de la simplicidad en la exposición agrupamos las transferencias monetarias en tres pilares: asistencial, pro-empleo y vejez. En el pilar asistencial se incluyen las transferencias monetarias que no condicionan la recepción del beneficio a estar empleado. El único requisito consiste en calificar según algún criterio de vulnerabilidad, no directamente relacionado con la situación ocupacional del potencial beneficiario o su familia. En este grupo encontramos, entre otros, el subsidio único familiar (SUF), los bonos de protección y egreso del sistema Chile Solidario y la nueva Asignación Social (primera etapa del Ingreso Ético Familiar).

El segundo pilar, pro-empleo, lo constituyen las transferencias monetarias cuya condición es tener un empleo formal. Aquí se incluyen la Asignación Familiar y los nuevos Subsidio al Empleo Joven (SEJ) y Bono al Trabajo de la Mujer (BTM).

En el tercer pilar se incluyen las transferencias asociadas a la reforma previsional: la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario. Luego habría que agregar a esta lista los bonos extraordinarios entregados por los gobiernos en determinadas contingencias. Entre los del último tiempo se pueden contar seis bonos por un total de US\$ 860 millones durante el gobierno de Bachelet y los tres que ha entregado el gobierno de Piñera por un monto de US\$ 760 millones.

Esta propuesta plantea una reestructuración de los pilares asistencial y pro-empleo, ordenando y simplificando el primero, y dándole énfasis y potencia al segundo. Centrar los esfuerzos en las transferencias condicionadas al empleo formal supone beneficios importantes: induce comportamientos que a la larga mejoran las condiciones de vida de las personas, y reduce las necesidades de asistencia estatal. No

Cuadro 1

Gasto público en transferencias monetarias

Pilar	Transferencia o subsidio	Presupuesto 2012 (en millones de \$)
Asistencial	Fondo Nacional de Subsidio Familiar (SUF)	188.878
	Bonos de protección y egreso	23.843
	Asignación social (IEF)	81.597
	Subsidio agua potable	54.653
	Subsidio cédula de identidad*	203
	Bono bodas de oro	11.588
Pro-Empleo	Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía (asignación familiar + posnatal + subsidio de cesantía)	339.363
	Subsidio a la cotización de jóvenes	3.340
	Subsidio al empleo joven	41.120
	Bono Trabajo Mujer**	26.861
Previsional	Pensión Básica Solidaria Vejez	422.494
	Pensión Básica Solidaria Invalidez	214.404
	Aporte Previsional Solidario	160.658
	Bono por hijo	58.467
Otras transferencias	Bono solidario de alimentos 2012***	98.397
	Bono marzo 2013****	101.978

Fuente: Gobierno de Chile, Dirección de Presupuestos.

Nota: * Presupuesto 2010.

** Presupuesto 2013.

*** Ley 20.605 (16/06/2012).

**** Informe financiero del proyecto de ley ingresado el 11 de marzo de 2013.

desconocemos, sin embargo, que algunas familias requerirán transferencias desde el Estado aun cuando no estén trabajando, o justamente porque no están trabajando, razón por la que el fortalecimiento del pilar pro-empleo no implica la reducción o debilitamiento de los otros dos pilares del sistema de transferencias, sino una cuidadosa reformulación de énfasis que considere todas las interacciones.

Los gastos destinados a cada pilar en 2012 fueron de \$ 361 mil millones para el pilar asistencial, \$ 411 mil millones para el pilar pro-empleo y \$856 mil millones para el pilar previsional, es decir 22%, 25% y 52% del total, respectivamente (Cuadro 1). Proponemos alterar significativamente esta distribución, usando cerca de un 44% de los recursos en el pilar asociado al empleo formal, más que duplicando el gasto en este pilar, lo que implicaría aumentar en cerca de 34% el gasto total. Con ello se reduce en términos relativos, aunque no absolutos, lo dedicado al primer (17%) y tercer (39%) pilares. Como veremos más adelante, se propone que parte de este mayor gasto se financie con la interrupción de la entrega de bonos extraordinarios, que en los años recientes se han entregado casi anualmente.

Consideramos que el tercer pilar está funcionando razonablemente bien. La reforma previsional de 2008

ha sido exitosa en reducir la pobreza en la tercera edad, aunque todavía pueden realizarse ajustes, especialmente para acomodarse a un mundo de mayores expectativas de vida. A pesar de ello, hemos optado por no hacer propuestas para este pilar aquí. En el capítulo de crecimiento de este libro se proponen modificaciones que afectarán el ingreso en la tercera edad, como cambios en las tasas de cotización y edades de jubilación.

Propuesta 49 Simplificar el pilar asistencial del sistema de transferencias monetarias

Las transferencias monetarias de este pilar, al depender solo del nivel de pobreza o vulnerabilidad del beneficiario, generan una tensión o *trade off* entre generosidad del beneficio e incentivos para no perder la condición de vulnerabilidad que permite acceder a ese beneficio, porque quienes están en el límite del grupo elegible pueden perder más ingreso del que ganarían

si consiguen trabajo y ese ingreso adicional los lleva a perder la elegibilidad para el subsidio. Es decir, en esos niveles, las rentas autónomas en el mercado formal enfrentan una alta tasa de impuesto implícita que las desincentivan. Las transferencias del primer pilar tienen pues un doble impacto en la oferta laboral. Por un lado, el efecto del mayor ingreso reduce las horas trabajadas; por otro, el efecto sustitución –en que el impuesto implícito al ingreso adicional es alto– también lleva a menor oferta laboral formal. Gran parte de los países del mundo se ha movido, a raíz de estos efectos, desde sistemas asistencialistas (*welfare*) a sistemas de apoyo a los ingresos laborales (*workfare*), que son los que compartimos en la esencia de nuestras propuestas.

Variables de diseño: pros, contras y nuestra recomendación

Instrumento único

La existencia de múltiples transferencias con distintos criterios de elegibilidad y objetivos² ha dado al sistema un carácter desordenado, con escasa articulación, complejo de entender, y costoso de implementar y fiscalizar. Una familia pobre debe dedicar parte de su tiempo y energía a “recolectar” beneficios: para realizar los trámites necesarios para obtenerlos debe entender diversos reglamentos en instituciones que operan de modo distinto y se ubican en lugares distintos (**Cuadro 2**). Tiempo y energía que podría estar dedicando a atender las necesidades suyas y de su familia, a buscar trabajo, o a trabajar.

Proponemos reordenar este pilar en un instrumento único, de fácil entendimiento y manejado por una única entidad que defina la política, su nivel de focalización y montos (Ministerio de Desarrollo Social). El sistema consistiría en una asignación por cada integrante de la familia sin más condición que la de encontrarse entre los más vulnerables de la sociedad, definidos en base a su Ficha Social. Este subsidio único reemplazaría el SUF y la Asignación Social. La asignación familiar sería reemplazada por el componente propuesto en el pilar de empleo.

Por otro lado, estimamos que la política de repartir bonos extraordinarios –que para efectos de esta subsección hemos considerado parte del pilar asistencial, aunque en rigor no lo sea– es contraproducente. Para tener un orden de magnitud, los últimos dos bonos extraordinarios entregados han implicado un desembolso de alrededor de \$ 100 mil millones, superando cada uno el presupuesto anual de la nueva Asignación Social en más de \$ 10 mil millones. No es razonable que políticas públicas bien pensadas e institucionalizadas tengan menos presupuesto que transferencias que

dependen de la discrecionalidad del gobierno de turno (si bien estos bonos deben pasar por el Congreso, el costo político de frenarlos puede ser demasiado alto). Se recomienda fuertemente detener esta práctica, ya casi regular, y redirigir los recursos hacia programas mejor diseñados y focalizados. En particular, el ahorro de estos cerca de \$ 100.000 millones anuales gastados en los últimos años podría ir a financiar la propuesta de fortalecimiento del pilar pro-empleo de más abajo.

La estructura propuesta para el subsidio asistencial único acota los desincentivos que se producen cuando caen bruscamente los beneficios al pasar un umbral arbitrario. Dos familias idénticas no debiesen recibir trato distinto en torno a un punto de quiebre arbitrario que las separó entre elegible y no elegible. Un ejemplo de ello es el Subsidio Único Familiar (SUF), que paga a los que se ubican dentro del 40% más pobre de la población. La familia que cae en el percentil 41 queda injustamente descalificada a pesar de ser prácticamente idéntica a la que se encuentra en el 40%, por lo que surgen los incentivos a “disfrazarse” de un hogar perteneciente al 40%. Esta injusticia es aun mayor si se considera la falta de precisión del instrumento que identifica la posición de la familia en la distribución de vulnerabilidad. A pesar de las múltiples mejoras, el instrumento nunca logrará ser completamente certero, ni siquiera en la magnitud cardinal de distinguir el orden (*ranking*) exacto de las familias en torno a sus necesidades.

Si se amplía la elegibilidad de los beneficios desde focalizados a universales, no se tendrían estas divisiones injustas. Además, se limitaría la estigmatización de quienes reciben los subsidios, con lo que se obtiene un trato más igualitario y se minimizan los costos de fiscalización. Sin embargo, el costo sería sustancialmente mayor si se mantienen los montos de los beneficios, o, si el presupuesto es el mismo, el monto recibido por cada individuo tendría que ser considerablemente menor. Además, en principio puede parecer injusto que los más vulnerables reciban lo mismo que los que no necesitan tanto, aunque ello se puede corregir con un sistema progresivo de impuestos que retira el “exceso” de beneficio en base a los ingresos reportados, como lo hacen algunos países desarrollados que enfatizan las políticas universales.

Una alternativa es retirar gradualmente los montos en función del nivel de vulnerabilidad del beneficiado. El retiro gradual implica que las tasas de impuesto implícitas a las que hacíamos referencia pueden atenuarse y con ello reducirse los mecanismos que “disfrazan” los ingresos, a la vez que se incentiva la participación laboral en el mercado formal.

² Mientras el SUF tiene como requisito pertenecer al 40% más pobre de la población, la asignación social está focalizada en la extrema pobreza (alrededor de un 5%).

Cuadro 2

Pilar asistencial del sistema de transferencias

Transferencias del Estado	Focalización	Monto (2012)	Institución a cargo
Subsidio Único Familiar (SUF)	40%	\$7.170 mensuales por carga	IPS. Se postula a través de municipios
Asignación social (primera etapa del IEF)	5% (miembros del programa Chile Solidario)	Una asignación base por integrante de la familia y variable según el puntaje de la FPS. Se paga mensualmente: \$7.500 si FPS ≤ 2.515 \$6.000 si FPS ≤ 3.207 \$4.500 si FPS ≤ 4.213 Adicionalmente, existen montos variables por integrantes de la familia menores de 18 años, condicionados a asistencia escolar y control de salud	MDS
Bono de Protección Familiar	5% (miembros del programa Chile Solidario)	Monto mensual por familia, decreciente en el tiempo (no función de FPS) y que va entre \$14.300 y \$7.170.	MDS
Bono de Egreso	5% (miembros del programa Chile Solidario)	\$7.170 (equivalente al SUF) mensuales durante los tres años posteriores al bono de protección	MDS
Bonos de apoyo a la familia (extraordinarios; por ejemplo, marzo, invierno)	5% (miembros del programa Chile Solidario)	Se determina en cada ocasión. Por ejemplo, el último entregado (Bono solidario de alimentos, julio de 2012) fue de \$40.000 por familia, más \$7.500 adicionales por menor de 18 años	Se determina en cada ocasión
Subsidio cédula de identidad	5% (miembros del programa Chile Solidario)	Diferencia entre el valor de la cédula y \$500 (aporte del beneficiario)	MDS
Subsidio de agua potable	5% (miembros del programa Chile Solidario)	100% del monto de la cuenta mensual de agua potable hasta 15 m³	Municipios

Fuente: Elaboración propia.

Nota: MDS = Ministerio de Desarrollo Social.

En línea con lo anterior, se propone que el monto del subsidio sea creciente a una tasa moderada en el nivel de vulnerabilidad familiar. Con ello se logra una mejor focalización y se reducen los desincentivos al trabajo formal.

Se sugiere también repensar el condicionamiento de los montos al logro escolar, como el que existe hoy en el Ingreso Ético Familiar. Este tipo de condicionalidad tiene una motivación apropiada al querer aumentar el retorno marginal a esforzarse en un mundo en que no es claro que existan estos incentivos (por problemas de información, de agencia en el hogar, inmadurez, etc.), y donde la evidencia ha mostrado que desgraciadamente asistir al colegio puede no aumentar demasiado el aprendizaje. Sin embargo, existen costos potenciales de promover cambios de colegios que no persiguen la mejor alternativa para cada niño sino la maximización de la probabilidad de percibir el beneficio monetario asociado a tener un buen promedio de notas, aunque sea en un mal colegio. También se podría estar fomentando un modelo de competencia en la relación con los compañeros y sus familias, en el que lo que gana uno

lo pierde otro. Asimismo, se corre el riesgo de modificar la motivación de los niños por aprender, llevándolos desde la motivación intrínseca por el aprendizaje a una motivación extrínseca por los eventuales recursos monetarios del rendimiento escolar. Algunos de estos potenciales costos se podrían minimizar cambiando la definición del logro, hacia una que tenga relación con el progreso individual de cada estudiante.

Montos y cobertura

La definición de los montos y elegibilidad debe considerar los efectos en incentivos al trabajo formal mencionados, así como la interacción con los subsidios al ingreso laboral de la siguiente sección, los beneficios que hoy reciben las familias (derechos adquiridos) y la cantidad de recursos disponibles para esta política. Como se adelantó, se propone mantener el presupuesto asignado a este pilar, eliminando algunos beneficios, unificando otros y modificando las estructuras, la generosidad (monto) y la universalidad (cobertura), de modo de minimizar los posibles efectos no deseados en el comportamiento estratégico de las familias.³

³ Alternativamente, se puede maximizar la generosidad para un cierto nivel de desincentivo.

Considerando la interrelación de cobertura y montos del primer y segundo pilar, se propone focalizar el pilar asistencial en pobres y vulnerables (algún nivel entre 15% y 30%), con la estructura de retiro gradual mencionada, con montos por miembro de la familia o dependientes a cargo del jefe de hogar, y con montos tales que permitan mantener el presupuesto actual de este pilar. Por otro lado, y como veremos en la siguiente propuesta, se plantea una cobertura más ambiciosa para el pilar pro-empleo, de un 50% de la población con un foco en los grupos con más rezago en empleo y participación, esto es, jóvenes y mujeres. El monto también considerará un pago que varía según los dependientes a cargo del beneficiario, con la salvedad de que dichas asignaciones no solo cumplen el rol de asegurar mayor ingreso, sino que, por sobre todo, compensan el costo de salir a buscar trabajo cuando hay dependientes directos, costo particularmente relevante para las mujeres jefas de hogar.

Por último, el pilar asistencial (y también el pro-empleo, como veremos) considera beneficios sin límite de permanencia. Este subsidio es necesario para familias con mucha necesidad, que pueden estar en esa condición por tiempos prolongados, incluso toda su vida. Aunque el objetivo de las políticas de este y otros capítulos es evitar que esa realidad perdure, si ello ocurre no podemos cerrarles la puerta a los recursos que tanto necesitan. Más aun, como se ha diseñado una estructura del beneficio que minimiza los efectos en incentivos y se ha acotado el presupuesto, los costos de no acotarla permanencia no debiesen ser demasiado importantes. Nuevamente, la interacción entre pilares es clave. En el segundo pilar también proponemos que no haya límite en el tiempo que se puede recibir los subsidios. Aunque más adelante se explica con mayor detalle, la idea principal es que las personas, al ir ganando experiencia (en el trabajo y con los años), van a ir ganando mejores sueldos y perdiendo natural y gradualmente su elegibilidad, pero siempre mantendrán la posibilidad de volver a recibir el beneficio si las circunstancias les han sido desfavorables (trabajos peor remunerados). En este caso, la estructura del retiro gradual del beneficio acota los desincentivos que se pretenden evitar a través de la cota superior de permanencia. En general en el mundo los programas (EITC y otros) son sin límite de permanencia por esta razón.

Propuesta 50 Fortalecer el pilar pro-empleo del sistema de transferencias con un rediseño de los subsidios al ingreso laboral

Existen tres transferencias monetarias cuyo pago depende directamente de la condición laboral del beneficiario. La Asignación Familiar es un monto pagado a trabajadores que viven con personas a sus expensas y que varía según la renta mensual del trabajador y el número de dependientes. En 2012, el monto por carga era de \$ 7.170 si el ingreso mensual del trabajador era menor que \$ 187.515; de \$ 5.064 si estaba entre \$187.516 y \$ 307.863; y de \$ 1.600 si estaba entre \$ 307.864 y \$ 480.162.

Por otro lado, inspirados en el *Earned Income Tax Credit* (EITC), recientemente se han creado el Subsidio al Empleo Joven (SEJ) y el Bono al Trabajo de la Mujer (BTM), que complementan los ingresos laborales de trabajadores jóvenes y mujeres, respectivamente. Este complemento incluye un monto pagado a sus empleadores. La estructura de pagos es tal que inicialmente el monto de la transferencia crece con el salario, luego permanece constante y finalmente se retira en forma gradual y suave. Este diseño busca incentivar la entrada al mercado laboral de aquellos que se encuentran inactivos y elevar los ingresos laborales de quienes trabajan en condiciones de vulnerabilidad, a la vez que cuida los incentivos para evitar que los que ya están dentro del mercado trabajen menos tiempo.

El movimiento desde sistemas de transferencias incondicionales (“asistencialistas”) a transferencias condicionadas en empleo (*from welfare to workfare*) ha sido la tónica en los países desarrollados. Los pioneros fueron Estados Unidos y el Reino Unido, seguidos por cada vez más países en Europa continental, hasta llegar a ser parte fundamental de la política de transferencias en más de dieciséis países miembros de la OCDE (Immervoll y Pearson, 2009). Las evaluaciones indican que estos programas generan un aumento en participación laboral e ingresos, particularmente de madres solteras, sin efectos significativos en las horas trabajadas, y con importantes caídas de la tasa de pobreza (para una revisión ver Eissa y Hoynes, 2006). Existe también evidencia de caída en salarios para trabajadores no calificados que no son elegibles para el subsidio en Estados Unidos (Rothstein, 2010).

Dados estos efectos positivos en pobreza, empleo e ingresos, proponemos potenciar este pilar de transferencias asociadas a empleo, transformándolo en el pilar fundamental del sistema. El eje de la salida permanente de la pobreza se centra en el ingreso laboral y la empleabilidad. Su impacto en las oportunidades de ascensión social, y en la valoración subjetiva del trabajo por parte de las personas y sus familias, justifican darle un protagonismo especial dentro de las políticas sociales.

Este camino ya comenzó. Los argumentos anteriores, junto con la recomendación del Consejo Trabajo y Equidad en 2008, motivaron la implementación de subsidios al ingreso laboral para los grupos más vulnerables en cuanto a empleo y capacidad de generar

ingresos. En 2009 se implementó el subsidio para los jóvenes (SEJ) y en 2012 para las mujeres (BTM). La evaluación empírica de los primeros años del SEJ ha sido positiva: mayor participación laboral y ocupación de los jóvenes (2,1 y 4,5 puntos porcentuales en empleo y en torno a 3 puntos porcentuales en participación, según el Centro de Microdatos, 2012). Sin embargo, los efectos son todavía pequeños (aunque significativos) y el compromiso presupuestario escaso. A modo de referencia, para el año 2013, el presupuesto del SEJ asciende a \$ 47.599 millones, mientras que el del BTM llega a \$ 26.861 millones. Nuestra opinión es que se debe aprovechar la experiencia reciente y darle un impulso renovado con mayor energía, cobertura y potencia.

La apuesta es que moverse en esta dirección supone una enorme rentabilidad social. Ligar las transferencias de ingreso a un claro objetivo pro-empleo, donde se potencia la empleabilidad, la formalidad y el ingreso laboral, es la única forma realmente eficaz de combatir la pobreza y la desigualdad de manera sostenible. Pero, para que sea realmente eficaz, conjuntamente se deben llevar adelante otras reformas que potencien la empleabilidad y los salarios, en particular aquellas relacionadas con educación, capacitación, intermediación, regulación laboral y acceso de calidad al cuidado de menores, discapacitados y adultos mayores.

Variables de diseño: pros, contras y nuestra recomendación

Una propuesta como esta debe hacerse cargo de una serie de decisiones de diseño. Afortunadamente, tenemos argumentos teóricos así como evidencia de otros países para evaluar la pertinencia de cada una. En lo que sigue se presenta nuestra opción de diseño en diversas dimensiones, intentando plantear pros y contras de las distintas alternativas.

¿Subsidio sobre ingreso del trabajo familiar o individual?

Mientras en Estados Unidos y el Reino Unido se entrega la transferencia a los trabajadores en función de los ingresos laborales familiares, en Bélgica, Finlandia, Hungría, Holanda y Suecia, por ejemplo, se calcula el subsidio en base al ingreso individual. El esquema familiar logra dirigir mejor los recursos, evitando transferirlos a trabajadores de familias de altos ingresos que ganan salarios bajos. Pero el esquema familiar desincentiva el trabajo remunerado del segundo generador de ingreso en la familia, pues su entrada al mercado laboral puede resultar en un menor monto total del subsidio o incluso que la familia pierda su elegibilidad. Prevenir este efecto es la mayor virtud del esquema individual. Dado que en los hogares vulnerables biparentales prevalece la situación de que la pareja del jefe de hogar es inactiva (típicamente mujeres), el esquema individual evita poner una traba a su incorporación al mercado laboral, lo que es una importante contribución tanto al ingreso presente de la familia como a los riesgos

de caer en pobreza en el futuro. Así, el segundo ingreso actuaría como amortiguador de contingencias negativas. Por otro lado, el problema de focalización lo podemos abordar a través de las condiciones de elegibilidad que describiremos más adelante. Adelantando el punto, mientras el beneficio se calcula en base al ingreso individual, se utiliza un instrumento complementario para determinar el requisito de pertenencia de la familia al 50% más vulnerable. Así hay una especie de “doble chequeo” en el que la propia estructura de pago asegura la no entrega de beneficios a trabajadores que individualmente poseen salarios altos, contando con que existe un instrumento de caracterización familiar (Ficha Social) que filtra de acuerdo a las características familiares.

¿Solo se consideran trabajadores dependientes?

El acceso a este subsidio es también un derecho de los trabajadores independientes que pagan sus cotizaciones de seguridad social, y por lo tanto es un incentivo a la formalidad. En este caso, el monto del subsidio debiese ser suficiente para cubrir los costos de la formalidad (cotizaciones), lo que corresponde más o menos a la proporción que hoy se paga al empleado. En este caso, no se producirá el pago al empleador, pues por definición el trabajador independiente no tiene empleador. El objeto del subsidio en estos casos, más que el de promover el empleo, es el de motivar la formalidad y elevar los ingresos laborales.

¿El beneficio debería ser neutral en género y edad?

En la actualidad, tanto el SEJ como el BTM apuntan a grupos específicos de la población –jóvenes entre 18 y 24 años el primero y mujeres entre 25 y 60 el segundo–, para concentrar los recursos en los segmentos de la población que más rezago tienen en la variable que se quiere afectar, y por lo tanto donde mayor impacto se puede lograr. Sin embargo, la importancia de acotar el beneficio en estos grupos se relativiza porque, como el instrumento de subsidio al ingreso laboral opera mayoritariamente en el margen extensivo de la oferta laboral (es decir, en la decisión de salir a buscar trabajo), habrá una focalización en la práctica, justamente en los grupos que hoy se favorecen explícitamente vía diseño. Hay evidencia de ello en Estados Unidos y el Reino Unido, donde los efectos sobre la oferta laboral han sido particularmente importantes para las madres solteras.

A pesar de todo lo anterior, una variable crucial que puede llevar a optar por restringir el beneficio a dichos grupos es la de mantener los costos acotados. Es lo que motiva el diseño que proponemos, manteniendo la focalización en jóvenes y mujeres.

¿Subsidio para el empleador?

Tanto el SEJ como el BTM contemplan que el monto total del beneficio se reparta entre trabajador y empleador. Es una adaptación chilena, creada por recomendación del Consejo Trabajo y Equidad. En el resto del mundo, los subsidios al empleador y al empleado suelen ser consi-

derados como políticas alternativas. La lógica de esta innovación es que, al mismo tiempo que se incentiva la entrada al mercado de nuevos trabajadores y se complementan los ingresos de familias vulnerables, se favorece la contratación de trabajadores menos calificados, al relajar la restricción del salario mínimo. A pesar del bajo uso de este beneficio por parte de las empresas –el Centro de Microdatos (2012) calcula que del total de empresas elegibles solo alrededor de 3,75% ha recibido el subsidio–, es una innovación que vale la pena mantener y adecuar para fomentar la contratación de aquellos trabajadores más vulnerables. Más aun, la propia evaluación del Centro de Microdatos plantea recomendaciones para incentivar un mayor uso, las que fueron parcialmente recogidas en la implementación del BTM.

¿Un requisito de horas trabajadas?

En el Reino Unido (WFTC), a diferencia del EITC de Estados Unidos, la elegibilidad requiere un cierto número de horas trabajadas. Tanto la teoría como la evidencia (ver Blundell y otros, 2002) sugieren que esta condición adicional implica menor participación laboral y mayor número de horas trabajadas. Considerando que las mayores preocupaciones en el caso de Chile consisten en enfrentar los rezagos en participación (particularmente en jóvenes y mujeres), y sumando el hecho de que se observa poca flexibilidad horaria en las jornadas laborales (Rau, 2012), no parece razonable la imposición de un mínimo de horas trabajadas para calificar al beneficio.

¿Beneficios por familiares que dependen del ingreso laboral que da derecho a subsidio?

Tanto el EITC como el WFTC y sus otras implementaciones en países europeos contemplan beneficios adicionales para trabajadores que tienen niños u otras personas viviendo a sus expensas. La racionalidad es evidente: se reconoce el costo extra que significa mantener a un dependiente. Es más, hemos dicho que este instrumento es sobre todo un mecanismo de incentivo a la participación laboral (esto es, a que los inactivos salgan a buscar trabajo), y el hecho de mantener dependientes en el hogar puede significar un costo importante para ello.

No obstante, la determinación de los montos apropiados es un desafío complejo. Por ejemplo, podrían considerarse economías de escala en las asignaciones por hijo (es decir, reconocer que lo necesario para mantener a dos hijos puede ser menor que el doble de lo necesario para mantener a uno, pues se comparten algunos gastos), podría diferenciarse de acuerdo a la edad u otras características de las cargas, podría graduarse esta asignación de acuerdo al nivel de salario del beneficiario, etc. Nuestra propuesta reconoce que, si bien es necesario distinguir los beneficios por dependientes a cargo, el desafío de definir una estructura adecuada no es trivial, con la restricción adicional de que un exceso de sofisticación puede terminar haciendo que el sistema

sea difícil de entender, implementar y fiscalizar. Por esta razón, para nuestras simulaciones (ver más abajo) hemos considerado montos fijos por carga e iguales para todo beneficiario, independientemente de su nivel de ingreso.

¿Cómo focalizar?

Como adelantamos, actualmente el SEJ y el BTM utilizan dos formas fundamentales de focalización en los más pobres. El primer requisito es que la familia u hogar del beneficiario pertenezca al segmento más vulnerable del país (según la Ficha Social, FS). Además, la fórmula de pago, que se determina en base al ingreso laboral individual, tiene implícita una segunda forma de focalización al no pagar a quienes reciben ingresos mayores de un cierto valor (alrededor de \$ 370.000 mensual en los subsidios citados). Una opción natural es mantener este “doble chequeo” como método de focalización para tratar de llegar más precisamente a los más necesitados. Sin embargo, es importante recordar que la aplicación de la Ficha Social tiene costos administrativos no triviales, y un posible efecto de estigmatización. Una alternativa sería que el beneficio se pague como un crédito en la declaración anual de impuestos y que el chequeo de ingresos ocurra de modo administrativo, sin necesidad de acudir a inspeccionar las condiciones de vida de los potenciales beneficiarios.

En el caso de Chile, donde un bajo porcentaje de la población paga impuestos a la renta, lo anterior es difícil de aplicar mientras no se amplíe la base de personas que declara sus ingresos, aunque quede exenta de impuesto a la renta. Alternativamente, se puede utilizar información administrativa provista por el Registro Civil, el Servicio de Impuestos Internos y las superintendencias, entre otros organismos, para identificar a quienes no tendrían acceso a los beneficios de la política. En general, estos servicios cuentan con mayor información de personas con mayor ingreso, por lo que se usarían para una “focalización por arriba”. Esto es, por defecto, todo aquel en el tramo de renta que recibe transferencia podría postular, pero se elimina de la lista de beneficiarios a todos los postulantes cuya información complementaria (declaraciones de impuesto, registro de propiedades, vehículos, información previsional, etc.) indica que no satisfacen ciertos criterios objetivos. Probablemente, para que esto sea factible, el porcentaje de la población elegible deberá ser mayor a los criterios que hoy existen, por lo que la decisión de cómo focalizar es interdependiente de a quiénes alcanza. En este sentido, la opción de focalizar al 50% le da viabilidad a esta forma de focalización “por arriba”.

¿Cuánto debe durar el beneficio?

Los sistemas de transferencias monetarias no condicionadas pueden generar dependencia, como dijimos. Por eso los sistemas de *welfare* tienen límites de tiempo para los beneficios, y la evidencia empírica es contundente en mostrar que efectivamente las familias ajustan su comportamiento de acuerdo con estos incentivos (Grogger, 2004).

Dicho lo anterior, esta discusión pierde sentido al introducir un esquema como el que hemos descrito. Precisamente, este sistema transfiere recursos solo a aquellos que están ocupados. Además, un esquema que retira el beneficio gradualmente no debiera tener un impacto en las horas trabajadas. Por otro lado, como el subsidio al ingreso laboral busca acortar la distancia entre el salario de reserva de ciertos grupos y lo que las empresas están dispuestas a pagar, y como no todos los beneficiarios lograrán mejorar sus salarios en el tiempo lo suficiente para “graduarse” del programa, imponer un límite de permanencia llevaría a algunos beneficiarios a volver a la inactividad una vez agotado el plazo. La propuesta entonces es que este subsidio al ingreso laboral no tenga límite de permanencia, al igual que el subsidio asistencial propuesto más arriba.

Definición explícita de la propuesta y simulación de efectos

En definitiva, se propone un subsidio al ingreso laboral de las mujeres mayores de 25 años y sin tope de edad, pagado individualmente, con montos fijos por dependiente a cargo, sin límite de permanencia y dividido entre empleado y empleador. Además, se utiliza como criterio de elegibilidad pertenecer a una familia dentro del 50% más vulnerable, medido con criterios objetivos basados en información administrativa diversa para focalizar “por arriba”.

Esta propuesta trabaja con el supuesto de que se mantiene el SEJ, por lo que este potenciado subsidio al ingreso laboral de la mujer es la continuación natural para las mujeres que trabajan desde jóvenes.

Para analizar el potencial impacto de esta propuesta, así como los costos asociados, usamos los datos de la encuesta CASEN 2011. Para las simulaciones se usa la misma estructura de pagos que el actual BTM,⁴ manteniendo la repartición entre trabajador y empleador en proporciones de 2/3 y 1/3, respectivamente, y sumándole \$ 7.000 por cada dependiente menor de 18 años o inválido dentro del núcleo del trabajador beneficiario. La propuesta no impone un límite de edad para el beneficio, pues se considera positivo que toda aquella mujer mayor de 60 años (actual límite del BTM) que esté en condiciones de trabajar pueda hacerlo. Más aun, el subsidio a su ingreso laboral es un incentivo adicional para que las trabajadoras que pueden hacerlo posterguen su edad de jubilación, y aumenten así los montos de jubilación a los que pueden acceder. En este sentido, esta parte de la propuesta se complementa bien con el aumento de la edad legal de jubilación propuesta en el capítulo 4. No obstante, para efectos de las simulaciones se consideran beneficiarias potenciales de hasta 65 años, pues al menos en el corto

plazo estimamos que la cobertura efectiva en mujeres mayores de esa edad será muy baja.

El efecto esperado en pobreza, desigualdad y costos depende crucialmente de quiénes cobran el subsidio y quiénes obtienen un empleo, es decir pasan desde la inactividad o desocupación a estar ocupados cuando este subsidio existe. Tomamos como dados ambos parámetros para estos ejercicios, aunque reconozcemos que tanto el diseño como la implementación, los montos y la información incidirán en quiénes cobran y el impacto en empleo. En particular, suponemos diversos escenarios combinando dos valores extremos de tasas de respuesta. Suponemos que entre 30% y 70% de las mujeres elegibles actualmente ocupadas cobra el beneficio; que un 5% o un 30% de las elegibles actualmente desocupadas encuentra empleo y cobra el beneficio; y que un 10% o un 50% de las elegibles actualmente inactivas entra en el mercado laboral, encuentra empleo y cobra el subsidio. Se supone que tanto los desocupados como los inactivos que encuentran empleo lo hacen al salario mínimo actual (\$ 193.000).

El impacto en pobreza y desigualdad varía según la combinación de tasas de reacción supuestas (ver **Cuadro 3**, un supuesto respecto del porcentaje de potenciales beneficiarios que toma el subsidio o *takeup* en cada fila). La pobreza cae entre 1,23 y 5,28 puntos porcentuales, el Gini cae desde el actual 0,52 hasta un 0,49 en el caso más favorable y el p90/p10 puede llegar hasta 7,32 veces. Así, vemos que un paquete potente de subsidio al ingreso laboral puede tener efectos importantes en la pobreza y la desigualdad.

Para simular el impacto en costos, es importante conocer cuántos subsidios cobran las empresas. Para efectos de este ejercicio, suponemos que los empleadores reciben uno de cada dos de los beneficios cobrados por sus trabajadores (es decir, los beneficiados que ya tenían empleo). En el caso del SEJ, este número era más cercano al 10%. Es razonable pensar que, a medida que este programa va madurando y las empresas lo conocen, las comunicaciones y la burocracia contribuyen, y se quitan limitaciones restrictivas (como el requisito de tener los pagos previsionales al día de todos los trabajadores, que el SEJ exigía en sus inicios), el aprovechamiento de este beneficio por parte de las empresas debiese ir en aumento.

Respecto del uso de los beneficios por parte de los empleadores de nuevos trabajadores, suponemos que los empleadores cobran el subsidio en el 100% de los casos en los que un desocupado encuentra trabajo gracias a la política. Para los inactivos, suponemos que la mitad de las veces el empleador cobra el subsidio. La

⁴ El 30% del salario si está entre \$0 y \$170.395, \$51.118 si el salario está entre \$170.395 y \$213.000, y la diferencia entre \$115.017 y un 30% del salario si está entre \$ 213.000 y \$ 383.390.

Cuadro 3

Efecto en pobreza y desigualdad

<i>Take up</i>	Pobreza (%)	Gini	p90/p10
OC=30%; DES=5%; IN=10%	13,17	0,5158	8,73
OC=30%; DES=30%; IN=10%	12,83	0,5142	8,68
OC=70%; DES=5%; IN=10%	12,71	0,5134	8,64
OC=70%; DES=30%; IN=10%	12,37	0,5117	8,55
OC=30%; DES=5%; IN=50%	9,87	0,4935	7,59
OC=30%; DES=30%; IN=50%	9,55	0,4918	7,45
OC=70%; DES=5%; IN=50%	9,44	0,4910	7,44
OC=70%; DES=30%; IN=50%	9,12	0,4894	7,32

Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2011.

Nota: La tasa *take up* se refiere al porcentaje de ocupados (OC), desocupados (DES) e inactivos (IN) elegibles que cobran el subsidio. El nivel actual de pobreza es 14,4%, el Gini es de 0,5234 y el p90/p10 es de 9,05 veces.

distinción se debe a que quienes estaban desempleados son personas que deseaban trabajar en las condiciones actuales del mercado laboral, pero no encontraban un empleo. El subsidio promueve la creación de puestos laborales al reducir los costos que enfrenta el empleador, permitiendo que desempleados encuentren trabajo. En cambio los inactivos pueden insertarse laboralmente ya sea por el mismo efecto de una mayor oferta de puestos laborales, o porque los mayores ingresos permiten salir a buscar un empleo. Nuestras simulaciones suponen que estos diversos efectos tienen igual incidencia entre los inactivos que ingresan a la fuerza laboral.

Este programa generoso, optimista y de alto impacto tiene, obviamente, un costo también relevante: entre \$ 220 mil millones y \$ 756 mil millones, o entre 0,18% y 0,61% del PIB (Cuadro 4).

Las simulaciones resaltan la importancia de tener una alta tasa de respuesta en los inactivos, lo que dependerá de muchos elementos (por ejemplo, condiciones en el mercado laboral), pero también de variables influenciadas por la política (montos, información, etc.). Cuando realizamos simulaciones con tasas extremas respecto del cobro de los beneficios entre las ocupadas, inactivas y desocupadas,⁵ constatamos que el mayor efecto se

logra cuando aumenta la tasa de empleabilidad de las inactivas. Esto último no solo se consigue con el subsidio al ingreso propuesto, en cuanto acerca el salario de reserva de las potenciales beneficiarias (aquel que las hace decidirse a salir a buscar trabajo) al salario mínimo, sino también con políticas complementarias en educación, capacitación e intermediación laboral, así como influyen el dinamismo de la economía, los costos de cuidado de los niños y adultos dependientes, etc. Simulamos también cambios en el monto laboral de la transferencia (es decir, excluyendo la asignación por dependiente a cargo), haciéndolo un 50% más generoso, y evaluamos montos distintos para el pago por carga (\$ 0, \$ 7.000 o \$ 15.000). La efectividad es mayor cuando el monto de la transferencia asociado a empleo es más generoso. Obviamente, los costos también son mayores, por lo que la restricción presupuestaria es particularmente relevante para esta decisión. Otro resultado es que, en general, aumentar las asignaciones por carga no aparece como costoefectivo, salvo en los casos en que hay muy poca respuesta a la política (bajos *take-ups*), aunque esta a su vez depende del monto entregado. Los detalles de las simulaciones pueden descargarse en la página web.

Finalmente, se reafirma la importancia de que la política genere una reacción importante en la población

⁵ Tasas de 20% o 90% para ocupadas, 0% o 70% para desocupadas, y 0% o 70% para inactivas.

Cuadro 4

Costo estimado del programa

<i>Take up</i>	Costo total (en \$mil millones)	Costo total (en US\$ millones)	Costo total (en % del PIB)
OC=30%; DES=5%; IN=10%	220	440	0,18
OC=30%; DES=30%; IN=10%	244	488	0,20
OC=70%; DES=5%; IN=10%	399	798	0,32
OC=70%; DES=30%; IN=10%	423	846	0,34
OC=30%; DES=5%; IN=50%	554	1.108	0,45
OC=30%; DES=30%; IN=50%	578	1.156	0,47
OC=70%; DES=5%; IN=50%	732	1.464	0,59
OC=70%; DES=30%; IN=50%	756	1.512	0,61

Fuente: Elaboración propia a partir de Casen 2011.

Nota: La tasa *take up* corresponde al porcentaje de ocupados (OC), desocupados (DES) e inactivos (IN) elegibles que cobran el subsidio.

elegible. Este desafío tiene una parte que se relaciona directamente con el mercado laboral, y que en estas simulaciones no hemos abordado. La decisión de no modelar explícitamente las tasas de reacción de la oferta y demanda del mercado laboral se explica porque, para el diseño de la política, en buena medida se trata de parámetros dados. Otra parte de la historia, sin embargo, tiene que ver con aquellos beneficiarios que pudiendo cobrar el subsidio no lo hacen, aspecto que sí se puede abordar a través del diseño mismo de la política (mejor información, simplicidad en los trámites, relajación de requisitos formales, etc.). Son elementos que han mejorado gracias a lo aprendido de la implementación del SEJ y que podrán ser perfeccionados al analizar las primeras implementaciones del BTM. En este sentido, ambos programas sirven como experiencias piloto para este subsidio más efectivo y generoso que se propone.

Por último, es importante utilizar el aprendizaje de las políticas en curso, así como de la eventual implementación de esta propuesta, para ir modificando los parámetros de la política (montos y cobertura, por ejemplo) e ir encontrando los niveles que logran generar el acercamiento necesario entre el salario de reserva y el salario mínimo, por un lado, y el salario mínimo y la disposición a pagar, por otro. Como indica la intuición, a mayor beneficio, mayor impacto, pero la estimación de estos requiere ir evaluando las alternativas en el tiempo, de modo secuencial y gradual. Esto también implicará cambios en el presupuesto que no han sido considerados.

Dicho todo lo anterior, el programa al que se propone

llegar en régimen (para las mujeres del 50% más vulnerable), suponiendo tasas de reacción de ocupadas y desocupadas de 30% y de inactivas de 50%, podría llevar a aumentar en casi un 75% la oferta laboral femenina de los primeros cinco primeros deciles: 40 mil desocupadas y 592 mil inactivas encontrarían trabajo, bajando la pobreza a 9,6% y el Gini a 0,49. Ello implicaría \$ 578 mil millones anuales. Si usamos el presupuesto 2013 para BTM (\$ 28 mil millones) y los recursos liberados por los bonos extraordinarios (cerca de \$ 100 mil millones), esto implica allegar \$ 453 mil millones adicionales al año (equivalentes a US\$ 906 millones).

Capacitación laboral

Como se ha dicho, las bajas remuneraciones de un gran número de trabajadores es uno de los principales factores asociados a la desigualdad y pobreza en el país. El nivel de salarios refleja déficits en el capital humano de las personas en edad de trabajar. Por ejemplo, la encuesta de alfabetización de adultos IALS desarrollada por la OCDE (2000) mostró que la mitad de los trabajadores chilenos tenía graves deficiencias en sus competencias básicas, que se traducían en la falta de comprensión de los textos escritos y en la dificultad para realizar cálculos aritméticos simples. Pronto se dispondrá de una medición actualizada de las competencias alfabéticas realizadas por la misma OCDE (la prueba PIACC), pero la evidencia sugiere que sigue habiendo grandes problemas en esta materia.

El problema no es solo de capital humano, también hay

déficits de productividad en las empresas, que afectan los salarios. Una medida indirecta de la productividad es el tamaño de la empresa, puesto que las empresas más productivas son las que logran crecer más. De acuerdo a la encuesta Casen 2011, las empresas que contratan a más de 200 trabajadores pagan un salario que en promedio es 40% mayor al pagado por las empresas que contratan entre 2 y 5 trabajadores. El cálculo se realiza después de ajustar por diferencias en los niveles de escolaridad.

Las bajas remuneraciones reflejarían también el efecto de las asimetrías de poder entre empleadores y trabajadores en la negociación salarial, así como la existencia de modalidades de organización productiva que precarizan el trabajo. Según estudios de la Dirección del Trabajo, los trabajadores subcontratados ganan menos y están sujetos a mayor inestabilidad laboral que sus pares contratados.

Claramente, hay recursividad entre los factores citados. Un bajo nivel de capital humano contribuye a explicar la falta de productividad en las empresas. A su vez, los déficits en productividad, así como las prácticas que precarizan el trabajo, desincentivan la adquisición de competencias laborales por parte de los trabajadores.

Nuestra propuesta está dirigida a elevar la calidad del capital humano de la fuerza laboral con una reforma en el sistema de capacitación e intermediación laboral que contribuiría a elevar la empleabilidad y el nivel de remuneraciones de los sectores de ingresos medios y bajos, nivelando hacia arriba la distribución de los ingresos. También tendría efectos positivos sobre la productividad de la economía, atendiendo a que el capital humano se considera uno de los motores de las economías en el siglo XXI. Una estrategia comprensiva de formación del capital humano debe tener como centro el sistema educacional, donde se forman las competencias básicas o fundacionales de la fuerza de trabajo.

La política de capacitación en Chile

La política de capacitación que ha seguido Chile en las últimas tres décadas tiene por protagonista la franquicia tributaria, un descuento en el pago de impuestos que permite financiar las acciones de capacitación emprendidas por las empresas que tributan en primera categoría (todas las medianas y grandes). La franquicia tributaria se introdujo en 1976, cuando se reformó el sistema de capacitación que hasta ese entonces descansaba en la provisión directa de parte de entidades públicas, como el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP). La nueva política tiene la impronta de las reformas modernizadoras de la época, tratándose de un subsidio a la demanda que deja en manos de los empleadores la decisión de en qué y a quiénes capacitar. La premisa es que los empleadores son quienes más conocen las demandas laborales de la actividad productiva, por tanto serían los más indicados para decidir la capacitación.

El rol protagónico de los empleadores también responde a los objetivos que se establecen para la política de capacitación, que son aumentar la empleabilidad de los trabajadores y la productividad de las empresas. Esa es la misión del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), creado también en 1976 como un organismo técnico descentralizado que se relaciona con el gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. El SENCE se encarga de la implementación de los programas de capacitación, seleccionando y financiando a los oferentes, así como supervisando y fiscalizando la operación del sistema.

La oferta de capacitación quedó a cargo de entidades privadas especialmente constituidas a tales efectos, los Organismos Técnicos de Capacitación (OTEC), que ofrecen cursos a través de la franquicia tributaria, pero también pueden operar en los restantes programas de capacitación. Otro actor importante del sistema son los Organismos Técnicos Intermedios para Capacitación (OTIC), cuya función sería la compra de capacitación para reducir los costos de transacción en las empresas medianas. En 1997 se creó el Fondo Nacional de Capacitación (FONCAP), administrado por el SENCE y destinado a financiar una gama más amplia de programas dirigidos a grupos vulnerables y pequeñas empresas; son programas de escala más bien pequeña y por lo general dispersos, y han tenido como público objetivo a jóvenes vulnerables, jefas de hogares pobres y trabajadores desocupados, entre otros. En estos programas es el SENCE el que entrega las directrices de en qué capacitar y a quiénes.

Entre estos programas se cuentan aquellos que tienen por meta la formación de oficios, como Jóvenes Bicentenario y el Programa Especial de Jóvenes. Son cursos de relativa larga duración e incluyen prácticas de trabajo. Los ofrecen los OTEC, si bien existen reglas especiales de elegibilidad para constituirse en oferentes en estos casos.

Otra modalidad de capacitación la constituye el programa del Bono de Trabajador Activo, introducido en base a una propuesta de la Comisión de Trabajo y Equidad (2008). Este programa representa un modelo diferente de capacitación, en tanto la decisión reside ahora en los trabajadores, quienes eligen en qué y dónde capacitarse de un conjunto de opciones aprobadas por el SENCE. El financiamiento recae en el Estado, pero el trabajador debe depositar una garantía del 20% del valor, que se le devuelve cuando completa el curso. Los cursos se realizan fuera de la jornada laboral, sin necesario conocimiento o participación de los empleadores. Este bono, sin embargo, ha perdido relevancia: mientras que el presupuesto del Ministerio del año 2011 le destinaba 20 mil millones de pesos, en 2012 y 2013 el financiamiento para el programa se redujo a 6 mil millones de pesos.

Certificación de las competencias

Un componente importante de un sistema de formación

de competencias es su certificación, esto es, un reconocimiento formal de las competencias adquiridas por las personas. En el sistema educativo la certificación dan los títulos y grados que confieren las instituciones de enseñanza. En los países desarrollados los cursos de capacitación también dan origen a diplomas y certificados, que se inscriben en un Marco de Calificaciones que estipula los requerimientos para cada certificación.

La certificación es una pieza clave de información, pues reduce los costos de transacción que enfrentan empleadores y trabajadores en el mercado laboral, y facilita el desarrollo de trayectorias laborales que contribuyen a la movilidad social ascendente en el ciclo de vida. Por supuesto, la calidad de la certificación es indispensable para que tenga valor y cumpla sus propósitos. Sin embargo, en Chile es aún incipiente, principalmente porque la mayoría de los cursos no provee competencias laborales efectivas, como se detalla más adelante. Tampoco existe un Marco de Calificaciones que permita relacionar cursos realizados y certificaciones recibidas, ni nada que se le parezca.

Un desarrollo reciente en el país es la creación de Chile Valora (2008), una entidad pública con un directorio tripartito en el que hay representantes ministeriales, empresarios y trabajadores. El objetivo es el reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independientemente de la forma en que se hayan adquirido y de si tienen o no un título o grado académico; también favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo, reconocimiento y valorización. Para tal propósito cuenta con Organismos Sectoriales de Competencias Laborales encargados de levantar y actualizar los perfiles ocupacionales, compuestos por grupos de competencias laborales, y con Centros de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales, encargados de habilitar a los evaluadores de competencias laborales. En sus cuatro primeros años de funcionamiento, Chile Valora creó un catálogo de competencias laborales que cubría catorce sectores económicos, con 251 perfiles ocupacionales acreditados, en su mayoría provenientes del trabajo previo del programa Chile Califica. Durante ese mismo período se ha certificado en torno a 25 mil trabajadores.

A causa de su diseño legal, que restringe sus capacidades de operación, Chile Valora ha enfrentado problemas de financiamiento. Por otra parte, ha dado muestras de una falta de directrices estratégicas claras respecto de qué tipo de perfiles ocupacionales y sectores productivos dar cabida en el sistema de certificaciones, y en la práctica se ha enfocado en perfiles de baja calificación.

Evaluación de los programas de capacitación actuales

Diversos estudios e informes habían advertido deficiencias en los programas de capacitación y en la ope-

ración del SENCE. Sin embargo, no sería hasta 2011 que una comisión transversal de técnicos convocada por el Ministerio del Trabajo realizara una evaluación comprehensiva del funcionamiento de la política de capacitación en el país. En su informe, esta comisión concluye que la política es deficitaria en tres aspectos centrales: la equidad en la asignación de los recursos, la eficiencia para lograr sus objetivos y la efectividad de sus resultados.

La asignación de los recursos públicos es regresiva, puesto que los beneficiarios son principalmente trabajadores de ingresos altos y medio-altos. Este resultado está muy influenciado por la franquicia tributaria, programa que concentra alrededor del 70% del gasto público en capacitación y que ha tenido por destinatarios principales a trabajadores en empresas grandes, con niveles de escolaridad y de remuneraciones por arriba del promedio nacional, y que poseen un empleo formal.

La política pública de capacitación también adolece de eficiencia, puesto que la mayoría de los recursos se asignan a trabajadores que ya poseen competencias laborales relativamente desarrolladas. En cambio, los programas de capacitación dirigidos a los grupos vulnerables tienen escaso financiamiento y operan en escalas muy reducidas en relación con las necesidades vigentes. A modo de ejemplo, los programas para jóvenes vulnerables alcanzaron en 2009 a 12.000 participantes, quienes representaban menos del 3% de los jóvenes entre 18 a 25 años que no trabajaba ni estudiaba en el 40% más pobre de la población.

Pero el problema más importante de la política de capacitación es su falta de capacidad para dotar de competencias laborales efectivas a sus beneficiarios. Una reciente evaluación del impacto de la franquicia tributaria concluyó que este programa no tiene efectos positivos sobre los ingresos laborales y la empleabilidad de los trabajadores que asisten a esos cursos (Urzúa y Rodríguez, 2011). El estudio utiliza datos del seguro de cesantía que permiten conocer las remuneraciones y la condición laboral de cada trabajador antes y después de capacitarse, así como para un grupo de control. Estos datos no permiten conocer si la franquicia tributaria ha tenido un efecto positivo sobre la productividad de las empresas. Sin embargo, la ausencia de ganancias en empleo y salarios sugeriría que tampoco hay ganancias en productividad de las empresas, o bien que estas no se distribuyen a los trabajadores. En cualquier caso, se trata de un resultado adverso a lo que se esperaría de la política de capacitación.

Entre las razones de este resultado negativo se cuenta la proliferación de cursos de corta duración –más de la mitad de los cursos tienen una duración menor de 17 horas– y que muchas veces tratan temáticas no relacionadas con la acumulación de competencias para

Cuadro 5

Programas actuales de capacitación

Programa	Descripción	N° de beneficiados 2011	Costos fiscales (2011) en MM US\$
1. Jóvenes Bicentenario Cerrado en 2011, parte de sus beneficiarios se han integrado al Programa Especial de Jóvenes	Para mejorar la empleabilidad de los jóvenes a partir del conocimiento de un oficio	9.729 (año 2009)	18 (año 2009)
2. Programa Especial de Jóvenes	Capacitación y formación en oficios para mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios tanto en un trabajo dependiente como en una actividad de emprendimiento	3.599 (año 2009)	6 (año 2009)
3. Programa Nacional de Becas	Mejora la empleabilidad a través de capacitación laboral para personas en situación de vulnerabilidad cesantes, que buscan trabajo por primera vez, trabajadores subempleados o independientes con baja calificación laboral	5.372 (año 2009)	9 (año 2009)
4. Programa de Formación de Oficios Absorbe el Programa Especial de Jóvenes y está basado en su modalidad y operación. Absorbe además la población beneficiaria del Programa Nacional de Becas	Impulsa la inserción laboral de jóvenes entre 15 y 29 años, mujeres entre 15 y 49 años, y adultos mayores de 50 años, mediante formación en oficios	14.957	28
5. Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar	Capacita a las jefas de hogar en un oficio para aumentar su movilidad y empleabilidad. Cursos capacitación entregados a través de OTEC a beneficiarias seleccionadas por el Sernam; pueden ser orientados al trabajo dependiente o independiente	2.820	2
6. Formación en el Puesto de Trabajo (ex Programa Aprendices)	Busca insertar en un puesto de trabajo a personas desocupadas, cesantes o que buscan trabajo por primera vez, a través de la entrega de un incentivo a las empresas. Además, busca que las personas desarrollen competencias en un oficio gracias a la formación en su mismo puesto de trabajo y a un bono para capacitarse	12.300	17
7. Subsidio al Empleo Joven	Incentiva la contratación de jóvenes entre 18 y 25 años con baja calificación laboral	162.585 (año 2010)	58 (año 2010)
8. Bonificación a la contratación	Facilita la inserción laboral de trabajadores desempleados, beneficiarios de Chile Solidario y jóvenes de Chile Solidario en un trabajo dependiente	21.187 (año 2008)	10 (año 2008)
9. Becas Fondo Cesantía Solidario	Para capacitar a beneficiarios del Fondo de Cesantía Solidario (FCS), para mejorar sus competencias laborales y facilitar su reinserción en un empleo o actividad productiva	3.326	2
10. Bono de Capacitación Dueño MYPES	Entrega oportunidades de capacitación a las empresas de menor tamaño, en particular en áreas tendientes a mejorar su competitividad y la productividad	24.600	15
11. Bono de Trabajador Activo	Busca elevar las competencias laborales de los trabajadores y potenciar sus posibilidades de transitar en el mercado del trabajo en busca de mejores remuneraciones	53.360	41
12. Franquicia Tributaria de Capacitación	Incentivo tributario para que las empresas deduzcan de sus impuestos la inversión que efectúan por concepto de capacitación de sus trabajadores Pueden acceder al programa las empresas contribuyentes de primera categoría que tengan una planilla anual de remuneraciones imponibles superior a 35 UTM	920.688 (año 2010)	220 (año 2010)

Fuente: Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.

Nota: Los años de los datos varían según disponibilidad.

los trabajadores. Asimismo, se constata la existencia de miles de oferentes de capacitación, muchos de los cuales no disponen de infraestructura ni personal estable, pues son personas que se dedican a vender cursos a empresas y a buscar relatores que los dicten.

Las insuficiencias que presenta el mercado de la franquicia tributaria tienen por razón última la falta de capacidades del SENCE para cumplir a cabalidad su rol director y ejecutor de la política de capacitación. La calidad de las políticas públicas que financian acciones de agentes privados se determina en las reglas del juego que se establecen y en la capacidad para hacerlas cumplir o revisarlas en caso necesario. Que el SENCE no haya tenido esas capacidades refleja despreocupación de los gobiernos por la política de capacitación en el país. En los programas dirigidos a grupos vulnerables hay resultados auspiciosos en un solo caso: el Programa Especial de Jóvenes, que opera cursos de larga duración (450 horas) acompañados de una práctica laboral con asistencia técnica (300 horas), y que son ofrecidos por un conjunto seleccionado de oferentes. Estos se han especializado en el trabajo con población vulnerable y han desarrollado una oferta de cursos y relatores de buena calidad y vinculados a las necesidades de las empresas. Para su financiamiento han contado con aportes fiscales de nivel suficiente y de largo plazo, lo que permite tener equipos estables y programas consolidados.

En contraste, el programa Jóvenes Bicentenario creado en 2008 presenta resultados negativos, puesto que logró graduar a un porcentaje muy minoritario de sus participantes. La deserción se explicaría por una estructura modular en que las distintas etapas –inscripción, entrevista, selección, capacitación, etc.– se licitaban a distintas empresas, sin que el SENCE haya tenido las capacidades de articulación requeridas. Ello derivó en inconsistencias y esperas excesivas entre etapas, desincentivando la continuidad de los jóvenes en el programa. Otro factor que habría contribuido a los malos resultados es haber recurrido a oferentes de capacitación que no tenían experiencia en el trabajo con grupos vulnerables. Finalmente el programa se cerró en 2011 y parte de sus beneficiarios se integraron al Programa Especial de Jóvenes.

No se dispone de evidencia confiable sobre los resultados de los demás programas dirigidos a grupos vulnerables, sea porque las evaluaciones realizadas son de mala calidad o porque el SENCE no desarrolló los sistemas de información necesarios para proveer los datos requeridos para las evaluaciones.

Respecto de la capacitación que es decidida por los trabajadores o Bono de Trabajador Activo, se dispone solo de evaluaciones muy preliminares, que en todo caso dan cuenta de un alto poder de convocatoria del programa y de un gran interés por participar de parte de

la población elegible. El programa llega a trabajadores que muchas veces no tenían acceso a capacitación a través de la franquicia, ya fuera porque sus empresas no participaban o porque estos trabajadores no eran elegidos para capacitarse. En cualquier caso, el atributo que más valoran es poder elegir cursos y oferentes.

En el Bono de Trabajador Activo se identifican algunos problemas que son comunes a otros programas de capacitación, como cursos que no responden a las necesidades de los mercados laborales locales y la ausencia de diagnósticos iniciales, que hace que los cursos sean muy heterogéneos en cuanto a sus participantes. También hay problemas que son específicos al nuevo programa en materia de interacción con los empleadores: no hay facilidad de horarios, no se reconocen los cursos realizados en las condiciones laborales, los trabajadores esperan aumentos de remuneraciones que no se otorgan, etc.

Propuesta 51 Reforma del sistema de capacitación

Se postula mantener las tres modalidades de capacitación vigentes, esto es, las dirigidas a empresas, trabajadores y grupos vulnerables. Sin embargo, se necesitan cambios sustantivos en el nivel de recursos fiscales y en su distribución entre los programas, en los instrumentos que se usan para asignar los recursos públicos, en los mecanismos de aseguramiento de la calidad que garanticen la pertinencia de los cursos y la idoneidad de los oferentes, en la conducción estratégica de la política de capacitación y en las capacidades operativas del SENCE.

Programas de capacitación

El primer programa de capacitación deposita en la empresa la decisión de en qué y a quiénes capacitar. Se postula reemplazar su financiamiento desde el descuento tributario a una asignación de gasto. Este financiamiento es transparente y queda sujeto a la discusión presupuestaria, como es la norma en las actividades que financia el sector público en el país. Por la misma razón, sitúa en igualdad de condiciones a los distintos programas de capacitación y termina con la posición de privilegio de que hoy goza la franquicia tributaria, en cuanto no debe rendir cuentas ni ser aprobada en la ley de presupuestos anual. El monto asignado a la partida se determina en base al número de cursos previsto para cada año, que a su vez es influenciado por las reglas de acreditación que se discuten más adelante. La modalidad de pago es contra curso realizado, tal como ocurre en otros programas de capacitación.

Otra modificación es acotar el universo de trabajadores elegibles a aquellos que ganen menos de \$ 500.000, que es el monto de exención en el impuesto a la renta e implica una rebaja de más de 50% del actual tope. Con ello se focalizan los recursos públicos en el segmento de trabajadores de ingresos medios y bajos, que en promedio son quienes tienen los mayores déficits en su dotación de capital humano. Se postula también que la empresa realice un copago que se determina como un porcentaje de la transferencia fiscal, para que se corresponsabilice de las acciones de capacitación financiadas con recursos públicos. Una variante del copago de la empresa es liberar una parte de la jornada laboral para que los trabajadores puedan asistir a los cursos en horario de trabajo.

La propuesta presupone que los problemas que presenta la actual franquicia tributaria pueden solucionarse asegurando la calidad de los oferentes de capacitación y la pertinencia de los contenidos de los cursos ofrecidos (ver más adelante). Al mismo tiempo, admite la pertinencia de la capacitación basada en las decisiones de la empresa para ser (parcialmente) financiada con recursos públicos, en tanto contribuiría a que los trabajadores desarrollen las competencias laborales que necesitan en sus lugares de trabajo, y facilitaría la movilidad al interior de las empresas.

La segunda modalidad de capacitación es la que deciden los trabajadores. Aquí se postula que cada trabajador disponga de un presupuesto que puede destinar a cursos de capacitación a lo largo de su vida laboral. El monto del fondo por trabajador dependería inversamente del nivel de escolaridad, puesto que a menos años de educación mayor es la necesidad de adquirir competencias laborales y menor es la capacidad de pago para financiarlas privadamente. El fondo de capacitación podría ajustarse en el tiempo según lo aconseje la información que se tenga respecto de la efectividad general de la capacitación y del ciclo de vida del trabajador.

Todo curso que se realice debe tener asociado un copago a cargo del trabajador, porque ello contribuye a una mejor elección de los cursos y un mayor esfuerzo durante su desarrollo; también es una mayor exigencia de rendición a los oferentes. El copago podría también ser financiado por la empresa que ocupa al trabajador. Esta variante puede ser atractiva para aunar los objetivos de la empresa y del trabajador en contenidos de capacitación que sean funcionales al posicionamiento del trabajador en su actual puesto de trabajo.

Al igual que en el primer tipo de programa, solo serán elegibles para financiamiento público los cursos y los oferentes que sean autorizados por el SENCE a tal efecto, entendiendo que este organismo contará con las competencias que se necesitan para realizar tal labor con rigurosidad.

Aun bajo las condiciones descritas podría haber problemas con la calidad de las decisiones de los trabajadores, considerando la multiplicidad de cursos que serán ofrecidos y la dificultad para vincular cursos individuales con trayectorias laborales. Por ello, se postula que las nuevas oficinas de intermediación laboral (ver propuesta más adelante) provean información y asesoría a los trabajadores en estas materias.

La tercera modalidad de capacitación se destina a los grupos vulnerables, definidos como personas que pertenecen a estratos de bajos ingresos y cuyas características personales les dificultan emplearse. Destacan los cursos orientados a la formación en oficios, que entregan a sus usuarios un conjunto de competencias laborales que les califica para ejercer una actividad concreta y reconocida. El programa se financiaría con fondos públicos que cubran los costos de la formación y de manutención. Los cursos deben ser ofrecidos por oferentes de capacitación que tengan experiencia específica y reconocida en la formación de oficios para grupos vulnerables.

Hay otros programas orientados a grupos vulnerables sobre cuyo funcionamiento se necesita tener mayor evidencia antes de definir su evolución. Los casos más relevantes son el programa de aprendices, que financia la mitad del salario mínimo durante un período máximo de doce meses a jóvenes que se forman en un oficio al interior de una empresa, y el bono Empresa y Negocio, que financia cursos de capacitación para microempresarios.

Pertinencia de las competencias enseñadas

La formación de competencias laborales debe basarse en requerimientos del mercado laboral, para asegurar que el entrenamiento adquirido responda a demandas del mercado y tenga impacto sobre la empleabilidad y los ingresos de los capacitados. No solo eso, sino que la identificación de las demandas del mercado debe hacerse con visión de futuro, lo cual agrega complejidad a la tarea.

En los países desarrollados se han creado para ello Consejos de Competencias (*Skill Councils*) que proveen “inteligencia de mercado” al identificar tendencias de la demanda de mercado, evaluar las brechas respecto de la oferta laboral y traducir los perfiles ocupacionales en competencias laborales. La información resultante alimenta los currículos de la formación profesional, tanto para la enseñanza técnica como para la capacitación.

En base a la experiencia de esos países y las recomendaciones de entidades expertas, como la OCDE, se propone la creación de Consejos Sectoriales de Competencias. Estos serían financiados con recursos fiscales dado el carácter de bien público de la información que se necesita producir y difundir. En su directorio debieran tener un peso gravitante representantes de las entidades productivas del sector, con participación

de trabajadores y agencias públicas relevantes. Cada consejo contaría con una secretaría técnica de personal de tiempo completo, que no debiera exceder una docena de personas. A su vez, no debiera haber más de diez a quince consejos en total, de modo que la iniciativa es acotada en gasto de recursos.

Los Consejos de Competencias reemplazarían a los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales de Chile Valora, porque responden a un propósito más amplio. En primer lugar, tendrían a su cargo el levantamiento de perfiles laborales para toda la gama de ocupaciones requeridas en el sector económico, mientras que Chile Valora se ha especializado en los perfiles de menor calificación. Segundo, tendrían un funcionamiento permanente, en contraste con los organismos asociados a Chile Valora que se activan solo cuando se produce una demanda específica.

Aseguramiento de la calidad

Uno de los principales déficits que ha tenido el sistema de capacitación chileno es la ausencia de una política de aseguramiento de la calidad de los oferentes de capacitación y de los cursos ofrecidos. El aseguramiento de la calidad de la oferta es un componente clave en los sistemas de formación de competencias laborales en los países desarrollados. Como tal, debe estar presente en el nuevo sistema que se postula para Chile. Los lineamientos en la materia son relativamente simples:

- Que los cursos de capacitación que se financian con recursos públicos sean solo aquellos que forman competencias laborales demandadas en el mercado laboral, según lo informado por los Consejos de Competencias Sectoriales y validado por el SENCE. Ello requiere cursos de más larga duración y por tanto más caros en relación a aquellos que se han realizado bajo la franquicia tributaria.
- Que los oferentes de capacitación sean acreditados por el SENCE sobre la base de su personal e infraestructura, así como de los resultados de sus acciones de capacitación. Para ello el SENCE utilizará la información de empleos e ingresos que es provista por los datos del Seguro de Cesantía, lo cual permite un monitoreo de los resultados obtenidos para cada oferente. En segundo lugar, cada curso de capacitación debe incluir una encuesta de satisfacción que los usuarios responden al terminar el curso en una página web del SENCE u otro medio que garantice confidencialidad.
- Que los demandantes de capacitación puedan acceder a información y asesoría en materia de alternativas disponibles y de sus necesidades de capacitación, a través de las Oficinas de Intermediación Laboral.

Potenciar la oferta de profesores y relatores

La falta de interesados en postular a pedagogía en enseñanza técnica motivó el cierre de estas carreras a principios

de los años ochenta. Por ello, cerca de la mitad de los profesores de ramos técnicos de la enseñanza media son profesionales y técnicos que no tienen entrenamiento pedagógico, situación que la normativa vigente autoriza cuando no hay oferta de profesores del área.

No se dispone de estudios o catastros de los profesores y relatores de los cursos de capacitación en el país, pero es lógico suponer que se replica la situación de la enseñanza media técnico-profesional. Por lo demás, la ausencia de mecanismos de aseguramiento de la calidad en el sistema de capacitación hace muy posible que una parte de los profesores y relatores de estos cursos no tengan las competencias requeridas para la enseñanza.

Esta acreditación basada en resultados debiera tener un efecto positivo sobre la selección de profesores y relatores de los cursos de capacitación. Para que ello se materialice se requiere elevar el nivel general del sistema de capacitación, ofreciendo condiciones competitivas para quienes trabajen en él.

Integración con la educación técnica profesional

A futuro debe avanzarse hacia una integración del sistema de capacitación y la educación técnica profesional. Es la práctica habitual en los países de mayor nivel de desarrollo, que reconocen que ambos ámbitos forman parte del sistema de formación de competencias laborales. En algunos de estos países la capacitación laboral se inscribe en un sistema global de educación permanente, que tiene por público objetivo al conjunto de la población adulta y cuyos fines incluyen pero no se agotan en la formación de competencias laborales.

El desarrollo de un Marco de Calificaciones ha probado ser una herramienta importante para la integración de la capacitación y la educación. En Australia, que usa un modelo descentralizado con presencia de oferentes privados similar a Chile, hay dieciséis niveles de certificaciones. El más básico es la licencia de educación secundaria; luego hay ocho niveles de diplomas y certificados en la educación técnica y programas de capacitación, y otros siete niveles de certificados otorgados por las universidades, desde bachiller a doctorado.

Financiamiento

En el año 2011 se destinaron recursos públicos del orden de US\$ 300 millones para financiar los programas de capacitación, incluyendo tanto asignaciones presupuestarias como la franquicia tributaria. Esta suma equivale a un 0,15% del PIB de ese año. La distribución del monto fue de 71% para la franquicia tributaria; 10,5% en Bono de Trabajador Activo; 6,5% en el programa de Formación de Oficios para Jóvenes; 3,8% en el Bono Empresa y Negocios; 2,5% en el programa de aprendices y 5,7% en otros programas dirigidos a grupos vulnerables. Si se agrega por modalidad de capacitación se tiene que el 71% de los recursos favorecieron a la capacitación decidida por las empresas;

10,5% a la capacitación decidida por los trabajadores; y 18,5% al conjunto de programas para grupos vulnerables.

El 0,15% del PIB de gasto público destinado a la política de capacitación contrasta con el 4,5% que se destina a la educación. Tanto la capacitación como la educación son partes del sistema de formación de capital humano del país y la diferencia de treinta veces en el gasto público da cuenta de un desbalance que se precisa corregir.

Para ello se postula elevar de 0,15% a 0,30% el financiamiento público de la capacitación. Todo el crecimiento se canalizaría a los programas de capacitación dirigidos a trabajadores y grupos vulnerables, de modo que la distribución final resultante sea relativamente igualitaria entre las tres modalidades de programas de capacitación vigentes en el país. Ello permitiría atender a alrededor de 50.000 personas anuales en cursos de formación de oficios para grupos vulnerables, y se podría financiar a 200.000 personas para cursos dirigidos a los trabajadores. Naturalmente, la asignación de recursos se ajustará en el tiempo según los resultados que presenten los programas.

Un punto de inflexión

La política de capacitación en Chile está en un punto de inflexión. Se cuenta con un diagnóstico claro de los problemas que afectan a los diferentes programas, y con la voluntad política de las actuales autoridades del Ministerio del Trabajo para reformar el sistema. De esta manera, para el 2013 se prevé el envío de un proyecto de ley que focalizará los recursos de la franquicia tributaria en los trabajadores de menores ingresos; expandirá en número y escala a los oferentes de capacitación que operan en el programa de formación de oficios a grupos vulnerables; creará una comisión consultiva externa que vele por la calidad de las políticas de capacitación y su continuidad en el tiempo; y entregará más atribuciones de fiscalización al SENCE, entre otras medidas.

Por otro lado, desde mediados de 2012 se encuentra operando un proyecto de fortalecimiento del SENCE, con apoyo del BID. El objetivo es dotar a esta institución de las capacidades necesarias para que pueda ejercer una labor efectiva en la supervisión y operación de la política de capacitación, lo cual incluye el desarrollo de un modelo de gestión, procesos de control y supervisión administrativa. Por otra parte, se prevé que el diseño, seguimiento y evaluación de la política de capacitación quede en manos de una unidad de carácter estratégico en el Ministerio del Trabajo, estrechamente vinculada a la comisión consultiva externa.

Además, hay un trabajo incipiente para instalar los Consejos de Competencias Sectoriales. A la fecha se ha instalado un consejo en la minería, financiado enteramente por empresas del sector. Se prevé la creación de entidades en otros sectores, pero están pendientes las definiciones en términos de su financiamiento y forma de gobierno.

Así, se tiene que diversas piezas del nuevo sistema de capacitación están en desarrollo o próximas a instalarse. Sin embargo, no es claro que estos cambios tengan continuidad bajo otra administración de gobierno si es que no hay una institucionalidad instalada que lo asegure. La política de capacitación es una de esas materias en que los beneficios esperados se distribuyen en una gran masa de la población, sin que reúnan las condiciones para que ejerzan una presión política que impulse los cambios necesarios. En cambio, los principales perdedores de una reforma al sistema de capacitación son pocos y pueden actuar en conjunto para bloquear los cambios. Por ello, es muy importante que la necesidad de la reforma sea compartida por grupos clave, como políticos y parlamentarios, gremios empresariales y sindicatos, centros de pensamientos y formadores de opinión pública. El propósito de este documento es entregar ideas y antecedentes que contribuyan a tal propósito.

Intermediación laboral

Los servicios de intermediación median entre empleadores que ofrecen vacantes y trabajadores que buscan empleo, con el fin de coordinarlos en forma rápida y eficaz. Pueden incluir diversas funciones, como contactar a trabajadores y empleadores, entrevistar y seleccionar candidatos, realizar cursos de apresto laboral, confeccionar planes personales de proyección laboral y orientar hacia la certificación de competencias y la capacitación, entre otros.

El rol de la intermediación es reducir la importancia de una serie de problemas de información que caracterizan a los mercados laborales y los costos que conllevan. En concreto, puede faltar información sobre vacantes de empleo y sobre las habilidades de los trabajadores que buscan empleo. Asimismo, existe una asimetría de información, pues por un lado los empleadores conocen mejor que los potenciales candidatos las características de los puestos de trabajo que ofrecen, mientras que los trabajadores saben más de sus habilidades generales y específicas que sus posibles empleadores.

Estos problemas suelen ser más importantes entre los trabajadores de menor calificación y experiencia, pues sus redes sociales están más alejadas del empleo y porque no siempre pueden certificar sus habilidades. Lo mismo sucede entre las empresas más pequeñas, que tienen una mayor dificultad para definir el perfil de las personas que necesitan contratar, para difundir la información relativa a las vacantes que ofrecen, para contratar a terceros que busquen a los trabajadores para llenar los cupos ofrecidos y para distinguir entre candidatos.

Ciertamente ha habido avances en esta área, como la creación en 2009 de un sistema informático, la Bolsa Nacional del Empleo, que reúne información sobre ofer-

tas laborales. Si bien es muy temprano para evaluar su eficacia, es razonable pensar que aún es posible realizar esfuerzos adicionales en el diseño e implementación de nuevas políticas públicas en este ámbito; la Bolsa Nacional del Empleo es una herramienta relevante, pero no suficiente para resolver las dificultades que enfrentan trabajadores y empleadores. En efecto, de acuerdo a una encuesta levantada el 2008 por el Consejo de Trabajo y Equidad, un 55% de los trabajadores encuestados dijo haber encontrado su empleo a través de un familiar o un amigo. Ello no es necesariamente una limitación, en el sentido de que las redes de contacto pueden entregar información útil y fidedigna a los oferentes de empleo, pero hace más difícil la búsqueda a trabajadores cuyos entornos sociales carecen de este tipo de redes.

El número de ocupados en los hogares pobres es menos de la mitad de los hogares de clase media. Por ello, una reforma profunda al sistema de intermediación laboral tiene el potencial de representar también una herramienta para combatir la desigualdad.

La oferta pública de intermediación laboral descansa predominantemente en las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL). Si bien no existen evaluaciones formales de su desempeño, la información disponible muestra que existe una fuerte heterogeneidad en su funcionamiento. Las mejores cuentan con personal especializado, realizan una evaluación de las competencias de los desocupados y les aconsejan acciones (capacitación, por ejemplo). También tienen contactos con empresas de la comuna y realizan un seguimiento de quienes consiguieron un trabajo. Sin embargo, la mayoría de las OMIL pertenecerían a dos grupos que no tienen buenos resultados: aquellas hacia donde se destina el personal mal evaluado, y aquellas que ocupan muy pocos funcionarios y no dan abasto. De esta forma, la eficacia de la labor de las OMIL depende tanto de los recursos de la municipalidad como de la voluntad de sus autoridades. Asimismo, el modelo OMIL supone que el empleo y desempleo son fenómenos comunales, cuando muchas veces abarcan territorios más amplios. Por último, las OMIL están desintegradas del resto de las acciones de empleabilidad que ofrecen los servicios públicos, en particular del sistema de capacitación y de certificación laboral.

Las siguientes propuestas de reforma intentan recoger la discusión que en Chile ha habido sobre esta área, al menos desde la publicación del informe del Consejo de Trabajo y Equidad, y a la vez agregar nuevas ideas sobre la base de la información relevante que se ha recopilado desde entonces. Entre ellos, destaca una propuesta de reforma solicitada por el SENCE, por intermediación del PNUD, a Etcheberry Consultores (2011).

Propuesta 52 Integrar el sistema público de intermediación laboral al nuevo sistema reformado de capacitación

Este nuevo SENCE diseñaría las políticas de intermediación, las financiaría y establecería convenios de prestación de servicios con las oficinas de atención al público, descritas a continuación.

Propuesta 53 Crear una oferta graduada de servicios de capacitación según las necesidades de cada beneficiario

La capacidad de los trabajadores para informar sobre sus habilidades es en muchos casos limitada. ¿Cómo se redacta un currículo? ¿Cómo se describen las habilidades laborales? ¿Cómo se da una entrevista laboral? Reconociendo estas diferencias en niveles de necesidad, el sistema debe atender por grados a los trabajadores.

Oficinas de primer piso

Se trata de oficinas que en todo Chile atienden a trabajadores que buscan un empleo, incluyendo a los que desean cambiar de trabajo. Estas oficinas realizan un diagnóstico de los rezagos de empleabilidad del trabajador en función de variables objetivas (historial de cotizaciones, nivel de educación, etc.). Según el grado de rezago, se le ofrecen servicios que significan una intervención creciente:

- Entrega de información
- Apoyo en la redacción de currículos, entrenamiento para entrevistas personales e identificación de potenciales empleadores
- Derecho a un bono de intermediación para que una intermediadora lo ayude en su colocación.

- Derecho a una intervención mayor, como certificación de competencias y/o bono de capacitación.

Las Oficinas de primer piso entregan también información y asesoría a los trabajadores en materia de oferta de cursos de capacitación, según lo establecido en la propuesta de reforma al sistema de capacitación.

Oficinas de segundo piso

Se hacen cargo de los trabajadores más rezagados (por ejemplo los desempleados crónicos y los que recién entran a la fuerza laboral, o en general grupos de difícil empleabilidad), ofreciéndoles los servicios de intermediación de mayor complejidad. Compiten en una licitación pública por colocar a trabajadores de ciertas características en ciertas áreas geográficas. Se les remunera en dos cuotas: la primera una vez colocado el trabajador y el resto una vez que este cumpla un cierto tiempo en el empleo, por ejemplo tres meses.

Estas oficinas de primer y segundo piso serán administradas por entidades públicas (municipios) o privadas, que compiten por ofrecer el servicio en áreas geográficas definidas. Hay experiencia en algunos países con modelos mixtos de provisión: en Francia, por ejemplo, algunos distritos han ido incorporando la provisión de servicios privados de intermediación que compiten con los servicios públicos ya instalados. Una evaluación aleatoria de los servicios provistos por estas oficinas de propiedad diversa en lugares donde compiten no encontró diferencias en favor de las privadas en su costoefectividad (Behaghel y otros, 2011). En Australia, Holanda e Inglaterra, la provisión de los servicios de intermediación asociados a los beneficios de cesantía también es mixta.

En concreto, el nuevo SENCE ofrecería un número de bonos de intermediación laboral por áreas geográficas, que serían licitados a oferentes del servicio. Estos competirían por colocar a los trabajadores residentes de esas áreas y serían remunerados por sus servicios.

El modelo de licitación debe ser flexible para generar aprendizaje y para crear el mercado de intermediadoras. Debe considerar también incompatibilidades (por ejemplo, que empresas creen intermediadoras que usen estos beneficios para contratar a trabajadores que habrían buscado de igual forma). Asimismo, para reducir los costos del proceso de identificación de trabajadores beneficiarios, el SENCE debe entregar la nómina de trabajadores a colocar en base a información recopilada en las oficinas de primer piso y en las bases del Seguro de Cesantía, entre otros.

El bono de intermediación debe ser más alto para los trabajadores con mayores dificultades de empleabilidad,

para minimizar el “descreme” o colocación de solo los más fácilmente empleables. Todo joven que egresa de establecimientos subvencionados y que en abril o mayo del año siguiente no esté inscrito en la educación terciaria tiene derecho a un bono de intermediación. De igual forma, todo trabajador cesante que tome recursos del Fondo de Cesantía Solidario debe pasar por las oficinas de intermediación para su evaluación y para posiblemente acceder a otros subsidios para la empleabilidad. Lo mismo para trabajadores desocupados, beneficiarios de los bonos de trabajador activo.

Según el informe de Etcheberry Consultores (2011), los países de la OCDE gastan alrededor de un 0,16% del PIB en financiar las oficinas de empleo, pero el promedio esconde una varianza relevante. En particular, Estados Unidos gasta alrededor de 0,05% de su producto. El sistema estadounidense está basado en intervenciones y diagnósticos sobre la base de fuentes de información secundarias y por ello resulta relativamente barato. En el otro extremo está Holanda, con un gasto del 0,43%, cuyo modelo combina información estadística con entrevistas, lo que redundaba en un mayor costo.

Chile dedica alrededor de un 0,02% de su PIB a esta área. Alcanzar la media de la OCDE significa elevar el gasto en unos US\$ 400 millones anuales. Probablemente no es necesario alcanzar esta escala porque el Seguro de Cesantía chileno está basado en cuentas individuales. Ello implica que la función de monitoreo de los esfuerzos de los trabajadores cesantes que cumplen los sistemas de intermediación en la OCDE es menos necesaria en Chile. Así, en nuestro país la esencia del sistema de intermediación sería promover la empleabilidad de los trabajadores antes que evitar un eventual mal uso de los recursos públicos.

Para definir de manera más precisa los costos de un programa de estas características, proponemos la implementación de un piloto que permita estimar los recursos necesarios pero también su efectividad. Aun así, es posible ilustrar el orden de magnitud de los eventuales costos bajo una serie de supuestos, en particular de aquellos asociados a los bonos individuales de intermediación. Suponemos una cobertura de 200 mil jóvenes inactivos que podrían “ser intermediados” para obtener contratos al salario mínimo, 200 mil mujeres inactivas a un salario promedio de 250 mil pesos mensuales, y 100 mil beneficiarios del Fondo Solidario (el nivel medio anual de beneficiarios) a su remuneración promedio. En este contexto, si el bono es equivalente a un 40% del salario y la efectividad del sistema es del 40%, el costo total sería de unos US\$ 42 millones al año.

Capítulo 11

Todos ganan: reforma a la regulación laboral

Dante Contreras / Andrea Repetto

Síntesis

Chile requiere de una nueva legislación laboral que permita una mayor generación de empleo, que eleve la productividad y los salarios, y que mejore las condiciones laborales de los trabajadores. Este capítulo propone una reforma integral al Código Laboral que pone énfasis en la negociación colectiva como mecanismo para que trabajadores y empleadores acuerden condiciones laborales que benefician a todos.

En particular, las propuestas amplían las materias posibles de negociación, acrecentando tanto las capacidades de las partes para negociar las condiciones laborales al interior de la empresa como su interés por dialogar. Junto a ello, se propone reformas a la definición de empresa para efectos laborales, a los procesos de constitución de sindicatos y la afiliación sindical, y a las capacidades de la Dirección del Trabajo. Asimismo, se proponen modificaciones a los mecanismos de negociación permitidos en la ley.

En nuestra opinión las mejoras esperadas en productividad y la viabilidad política de una reforma laboral

de estas características descansa en el conjunto de propuestas, y no en cada una de ellas por separado. Una reforma parcial que implementase cada propuesta de manera individual generaría beneficios para los trabajadores o las empresas de manera aislada. En cambio, el paquete de medidas de esta propuesta agrega valor a la sociedad proporcionando un mayor espacio de negociación, más adaptabilidad y mejores beneficios para todos.

Introducción

El mercado laboral chileno se caracteriza por sus bajas tasas de empleo, sus bajos salarios y su escasa productividad. Ello incide con mayor fuerza en los trabajadores que pertenecen a los hogares más vulnerables. En efecto, las tasas de empleo entre los hogares de los distintos niveles de la distribución de ingresos es altamente dispar. Es sintomático que a pesar de las bajas tasas de desempleo actuales y el crecimiento de los salarios aún haya rezagos significativos en la parti-

cipación, el empleo y la formalidad de algunos grupos de trabajadores, en especial las mujeres y los jóvenes.

Al mismo tiempo, los salarios equivalentes a una jornada completa que percibe la gran mayoría de los trabajadores son insuficientes. Para ilustrar la situación salarial es conveniente centrarse en los ingresos laborales e igualar el largo de las jornadas para hacerlas comparables. Un ejercicio simple que ajusta los salarios reportados por los trabajadores en la Casen 2011 al equivalente a una jornada mensual de 45 horas a la semana indica que el 50% de los trabajadores percibe salarios equivalentes a menos de 306 mil pesos mensuales (en moneda de noviembre de 2011) por una jornada completa. El 75% no alcanza los 555 mil pesos mensuales.

Parte de estos problemas guarda relación con el desempeño económico del país: sin duda, más crecimiento va de la mano con más empleo; sin embargo, en parte se deben también a la legislación laboral. De hecho, existe un razonable nivel de acuerdo entre actores sociales, políticos y técnicos sobre la necesidad de realizar reformas profundas al Código Laboral. En particular, la legislación actual impide adaptarse a los cambios y al dinamismo que caracteriza a las economías de hoy, limitando por ejemplo las capacidades de las partes para negociar modificaciones en las condiciones laborales que beneficien a todos.

A pesar de este acuerdo, en la práctica hay grandes dificultades políticas para realizar reformas en esta área. A la fecha hay casi 160 proyectos ingresados en el Congreso que guardan relación con temas laborales, número que sugiere la necesidad de realizar reformas. Pero el lento avance en su tramitación –algunos de estos proyectos datan de 1995– es sintomático de las dificultades para alcanzar acuerdos en la materia, seguramente por temor de perder ciertos derechos, o simplemente por desconfianza.

Ninguno de estos proyectos aborda la regulación laboral como un todo, lo que también reduce las posibilidades de que un proyecto de ley sea aprobado en el Congreso, pues la mirada parcial de los problemas favorece la percepción de que lo que está en discusión es comparable a un juego de suma cero. De esta forma, una reforma integral al Código Laboral tiene mayores posibilidades de generar avances reales, porque en un marco amplio es más probable que las partes estén dispuestas a ceder en ciertas posiciones a cambio de lograr que se impongan sus posturas en otras.

En particular, las propuestas que aquí se describirán apuntan a aumentar los espacios posibles de negociación, lo que acrecentaría tanto las capacidades de las partes para negociar las condiciones

laborales al interior de la empresa como su interés por dialogar. En la medida en que el diálogo lleve a nuevos acuerdos al interior de las empresas, habrá ganancias para trabajadores, empleadores y también para la sociedad como un todo, en un equilibrio de mayor empleo y productividad, y salarios más altos. En efecto, en nuestra opinión las mejoras esperadas en productividad y la viabilidad política de la reforma descansa en el conjunto de la misma, y no en cada una de las propuestas por separado. El énfasis en la negociación implica, sin embargo, que es necesario fortalecer y definir bien quiénes son las partes que negocian, así como reforzar las capacidades mediadoras de la Dirección del Trabajo. También es crucial determinar qué materias se negociarían y por medio de qué mecanismos.

Las propuestas que se presentan a continuación, que se hacen cargo de esta perspectiva, se basan tanto en las discusiones del Grupo Res Publica Chile como en propuestas que otros han desarrollado, incluyendo a la OCDE y la Comisión Presidencial Asesora de Trabajo y Equidad. En particular, una buena parte de lo que aquí se propone proviene del trabajo reciente de Albornoz y otros (2011), y de la revisión de Del Río (2012).

Asimismo, las propuestas intentan un nuevo balance entre los derechos y deberes de las partes, uno que les permita ceder en sus posiciones previas con el fin de que todos se beneficien. Así, se propone una negociación con acuerdo expreso de las partes y con compensaciones explícitas, y la posibilidad de negociar nuevas materias dentro de márgenes más amplios, pero definidos, respetando los derechos adquiridos.

En términos generales, las propuestas revisan los siguientes aspectos:

Quién negocia

- El concepto de empresa
- Sindicalización, constitución de sindicatos y fueros
- Dirección del Trabajo

Qué se negocia

- Jornada ordinaria, horas extraordinarias y descansos
- Jornadas parciales
- Gratificaciones

Cómo se negocia

- Negociación colectiva

También proponemos reformas al sistema de indemnizaciones por despido y la revisión del sistema de provisión de salas cuna en las empresas.

Propuestas

Quién negocia: las partes de la relación laboral

Propuesta 54 Actualizar el concepto de empresa

La **definición legal de empresa** para efectos laborales debe cuidar el delicado equilibrio entre los requerimientos de las empresas para organizar flexiblemente su actividad productiva y la protección de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. En años recientes se ha denunciado la práctica del “multi RUT”, que ha suscitado una serie de mociones parlamentarias para revisar la definición legal de empresa para fines laborales. Se ha llamado multi RUT a la práctica de dividir las empresas en diversas razones sociales con el objeto de acotar los derechos colectivos de los trabajadores, pues los atomiza en sindicatos de empresas que para efectos legales son distintas; ello también limita sus derechos individuales. Por ejemplo, la subdivisión de la empresa permite mantener a un trabajador continuamente contratado a plazo fijo, restringiendo su derecho a sindicalizarse, a percibir indemnizaciones por años de servicio y a otros beneficios establecidos por la ley a los que acceden solo los trabajadores con contratos indefinidos. Lo mismo puede aplicarse a la contabilidad de trabajadoras para la provisión de salas cuna.

Esta estrategia de atomización es posible porque, para efectos de la aplicación de la ley laboral, una empresa es un RUT; pero ello no necesariamente recoge su organización real. Existen sanciones a quienes incurren en la práctica, pero no parecen lo suficientemente gravosas como para desalentarla. Además, es muy difícil que un tribunal pueda confirmarla, por dos motivos: porque para definir los límites reales de una empresa se requiere de un conocimiento técnico específico, y porque es una situación que debe verificarse caso a caso.

En este contexto, se propone actualizar el concepto de empresa solo para fines laborales –y no para otras decisiones de su organización– y definirlo como “organizaciones con múltiples individualidades legales y que desarrollen actividades económicas iguales, similares o complementarias, bajo una dirección común”, donde por complementarias se entiende dos o más actividades diferentes y necesarias entre sí para el desarrollo de un determinado giro o negocio.

Ciertamente, esta definición no estará libre de controversia en la práctica. Por ello se propone que la determinación de los límites efectivos de una empresa para efectos de

la legislación laboral se realice por dos vías: a) revisión de un panel de expertos a petición de parte, esto es, una instancia técnica, especializada y multidisciplinaria (jurídica y económica), financiada por el Estado, cuyas decisiones implicarán la responsabilidad del empleador por los derechos de los trabajadores bajo los distintos RUT, y b) resolución de tribunales si la decisión del panel es impugnada por una de las partes.

Propuesta 55 Nuevos mecanismos para constitución de sindicatos y afiliación de los trabajadores

Chile se caracteriza por su baja y estable tasa de sindicalización, a pesar del creciente número de sindicatos. Las modificaciones al Código Laboral introducidas en 2001 pretendían facilitar su creación protegiendo a los trabajadores de eventuales prácticas antisindicales, pero a la vez permitieron el surgimiento de los “sindicatos del día después”, creados únicamente para asegurar fueros abusivos y la inamovilidad de trabajadores que estaban siendo despedidos. Ello debilita la representatividad de los sindicatos y su capacidad negociadora.

De acuerdo con la legislación actual, la constitución de un sindicato se realiza en una asamblea y en presencia de un ministro de fe. Los trabajadores que participan de la constitución del sindicato gozan de fuero laboral desde diez días antes y hasta treinta días después de la asamblea. En este proceso no existe el deber de informar a los trabajadores respecto de la existencia de sindicatos, ni a los sindicatos de la incorporación de nuevos trabajadores.

Al mismo tiempo, los trabajadores deben expresar activamente su voluntad de inscribirse en un sindicato. Si bien ello resguarda su libertad de sindicalizarse, la ley no promueve que los trabajadores tomen decisiones activas e informadas respecto de los beneficios y costos potenciales de la acción de afiliarse. Dada la inercia que caracteriza la toma de decisiones individual, documentada por una ya amplia literatura (ver, por ejemplo, Sunstein y Thaler, 2008), es razonable pensar que a muchos más trabajadores de los actualmente inscritos podría convenirles incorporarse a un sindicato.

En este contexto, la propuesta aborda tres áreas específicas. Una apunta al proceso de constitución de los sindicatos y tiene como fin dotar de mayor formalidad al proceso para minimizar la ocurrencia de los “sindicatos del día después”, sin desproteger a quienes auténticamente desean crear un sindicato. La segunda alude

Propuesta 56 Modernizar la Dirección del Trabajo (DT)

a la provisión de la información que los trabajadores requieren para una elección activa e informada sobre si sindicalizarse o no. Finalmente, proponemos adoptar el mecanismo de decisión de afiliación sugerido por Albornoz y otros (2011), que promueve que los trabajadores tomen decisiones activas de afiliación, y a la vez los protege de presiones indebidas. El mecanismo invita implícitamente a los sindicatos a utilizar una ventana de tiempo para promover su actividad, y al trabajadora conocer la actividad sindical y así tomar una decisión informada.

Sugerimos que el proceso de constitución de sindicatos se realice siempre ante un inspector de la Dirección del Trabajo que actúe como ministro de fe, a diferencia de lo que ocurre hoy, en que otros actores pueden cumplir este papel (notarios u oficiales del Registro Civil, por ejemplo). Al mismo tiempo, proponemos exigir mucho mayor detalle y formalidad en el acta de constitución, con el fin de otorgarle veracidad. La duración de los fueros se mantendría siempre que se diera aviso a la Inspección del Trabajo a lo menos siete días antes de la asamblea constitutiva. La Inspección del Trabajo guardaría reserva de esta comunicación. También se requeriría de la comunicación de la constitución del sindicato a la Inspección del Trabajo hasta el día hábil siguiente de la celebración de la asamblea, por cualquier medio electrónico, digital o manual, así como a la dirección de la empresa en igual plazo. Ciertamente, este mecanismo no elimina la posibilidad de constituir sindicatos con el fin de evitar despidos, pero agrega restricciones que dificultan esta práctica.

En cuanto a la información que deba proveerse, sugerimos que los empleadores tengan el deber de entregarla, con multas asociadas al incumplimiento. En concreto, proponemos que, dentro del plazo de quince días de incorporado el trabajador, el empleador informe al sindicato sobre la nueva contratación, indicando nombre y área de trabajo del trabajador, y a este de la existencia del sindicato, señalando el nombre de los dirigentes, la dirección de la sede y las formas de comunicación. Para mayor formalidad, se propone que el trabajador firme la recepción de esta información junto con la firma de su contrato.

Por último, en relación con el proceso de afiliación sindical, proponemos un mecanismo que llamamos de “sindicalización activa”. La idea consiste en que —con el fin de conocerla actividad sindical— los trabajadores recién contratados pertenezcan de manera transitoria y condicional al sindicato más representativo de la empresa, esto es, por un período de noventa días desde su incorporación. Al día noventa del contrato, la afiliación se formaliza solo si el trabajador manifiesta expresamente su decisión; si no la ratifica, se entiende que no pertenece ni ha pertenecido a sindicato alguno. Ello no impide, sin embargo, que el trabajador pueda expresar su voluntad de no afiliarse en cualquier día desde el inicio de la relación laboral. Tampoco impide que pueda afiliarse en cualquier momento de acuerdo con las reglas generales de afiliación.

En un marco de negociación es crucial contar con instituciones que promuevan ambientes de colaboración y acuerdos, que encaucen los eventuales conflictos hacia soluciones justas de manera expedita, que sean eficaces en garantizar el cumplimiento de la ley, y que sean especialistas en los roles y materias de su competencia.

Hoy, la multiplicidad de funciones de la DT y su forma de organización restan eficacia a su esencial papel fiscalizador, y relevancia a la necesaria autonomía y especialización de sus labores. En particular, los roles no están reconocidos en los cargos; por ejemplo, conciliadores y mediadores son legalmente “fiscalizadores”. Así se confunden los roles y objetivos de las diversas funciones, particularmente entre la fiscalización (labor punitiva) y la solución alternativa de conflictos (conciliación individual y mediación colectiva). Por ello se propone crear agencias especializadas con dedicación exclusiva a las diversas áreas a cargo de la DT.

Primero, debe haber un área de fiscalización del cumplimiento de la ley, con un enfoque más enfático en la prevención y el cumplimiento de la ley laboral.

Segundo, se propone crear un área de la DT encargada de la interpretación de la ley y que considere un mecanismo de consultas a trabajadores y empleadores, antes de la publicación de dictámenes. En términos generales, nos parece que esta función requiere de una visión colegiada que pueda imprimir una mirada de largo plazo a la interpretación de la normativa. Una institucionalidad que considere la elección de su dirección por medio del Sistema de Alta Dirección Pública, además de la conformación de un consejo que le dé amplitud a la mirada de la normativa, sería un mecanismo útil para ello.

Tercero, se propone crear y fortalecer un sistema público de solución alternativa de conflictos laborales basado en la mediación y la conciliación. Junto con ello, es importante reforzar el actual sistema arbitral laboral profesional e independiente.

Finalmente, se propone crear un sistema de certificación de buenas prácticas, y una institucionalidad para la educación en el ámbito de los deberes y derechos laborales, además de la difusión de normas, en línea con las diversas alternativas planteadas por los miembros del Consejo de Equidad en 2008.

Qué se negocia: el contenido de la negociación

El Código del Trabajo establece de manera estricta los límites a la extensión de las jornadas ordinarias y extraordinarias, y al número total de días que un trabajador puede laborar en forma continua, además de definir cuáles días de la semana se puede trabajar. La ley permite jornadas especiales solo para labores claramente especificadas.

Esta rigidez no se condice con las necesidades productivas en una economía dinámica. Las empresas enfrentan fluctuaciones continuas en la demanda por sus productos, así como cambios exógenos que afectan su productividad, y necesitan adaptarse a estos eventos, pero su capacidad de respuesta está limitada por la ley.

Al mismo tiempo, las necesidades de organización de la jornada laboral son altamente heterogéneas, pues dependen de la naturaleza específica de los procesos productivos. En contraposición, las normas actuales sobre jornada suponen que las empresas son homogéneas y que producen en procesos estables, sin dar cuenta de la existencia de ciclos de mayor y menor actividad, y por lo tanto, de la necesidad de jornadas de intensidad variable. Posiblemente esa sea la causa del número creciente de peticiones a la DT por jornadas excepcionales.

Sin embargo, tan legítima como esta necesidad de flexibilidad de las empresas es la preocupación por que la flexibilidad precarice las condiciones laborales de los trabajadores. Una regulación en exceso flexible dejaría a los trabajadores a la continua disposición de los empleadores: podrían verse forzados a realizar jornadas de trabajo aún más largas que las actuales, y a sacrificar sus períodos de descanso sin una compensación justa por su esfuerzo. Dado que los cambios en las jornadas deben ser pactados, los límites estrictos estipulados hoy en la ley presumen una escasa capacidad de trabajadores y sindicatos para negociar favorablemente en estas materias.

Propuesta 57 Un nuevo marco para la negociación de jornadas de trabajo, descansos, recargos y gratificaciones

Reconociendo estas necesidades y temores, proponemos dos modificaciones sustanciales al Código. Una se refiere al largo de la jornada, la otra a un nuevo esquema para repartir las horas laborales en sistemas de jornadas susceptibles de ser negociadas, con sus correspondientes descansos y recargos.

El largo de la jornada

De acuerdo con estadísticas de la OCDE, Chile tiene una de las jornadas laborales más extensas del grupo. La jornada de 45 horas a la semana se instauró en el país en enero de 2005 (antes era de 48 horas). Luego de esta reforma no ha habido un cambio aparente en los niveles de productividad laboral (aunque no existen estudios académicos detallados al respecto), dato que es compatible con la hipótesis de que la jornada era demasiado larga. Hoy es válido preguntarse si aún es posible acortar la jornada un poco más.

En contraste, sin embargo, el número de feriados legales ha crecido, y el sistema político está bajo permanente presión para declarar nuevos días festivos. En la actualidad, la ley estipula quince días hábiles de vacaciones, a los que se suman unos trece a quince feriados legales al año. A modo de comparación, la mediana en los países de la OCDE es otorgar un mínimo de veinte días de vacaciones pagadas y siete días de festivos públicos remunerados (Ray y Schmitt, 2007).

En este marco de presión política por mayores descansos, proponemos examinar los eventuales efectos de reducciones de la jornada ordinaria, por ejemplo a 42 horas semanales, traspasando las menos horas a horas extraordinarias, siempre cumpliendo con el máximo de una jornada diaria de doce horas. Esta medida se complementaría con la flexibilización de la distribución de la jornada, que se describe a continuación.

Jornada ordinaria y horas extraordinarias¹

La propuesta consiste en abrir las posibilidades de pacto directo de jornada a dos nuevas alternativas, con su correspondiente tratamiento de horas extraordinarias y descansos: una jornada regular con base mensual y una jornada colectiva con base anual. La primera puede ser pactada tanto individual como colectivamente. La segunda solo puede negociarse en forma colectiva.

Jornada mensual

Según el esquema propuesto, la jornada regular utiliza como base de cálculo las horas trabajadas en el mes y no en la semana, como en la ley actual. Esta jornada mensualizada estaría distribuida en ciclos que no necesariamente tendrán una semana o un mes como elemento ordenador, pero que arrojarán un equivalente

¹ Estas propuestas suponen que la jornada ordinaria se mantiene en 45 horas a la semana. De rebajarse, los cambios deben aplicarse proporcionalmente.

a un promedio mensual de hasta 45 horas por semana, repartidas de común acuerdo, no pudiendo exceder los seis días continuos en una semana ni las diez horas de trabajo al día. Se podría pactar distribuciones alternativas de la jornada que se utilicen variablemente a lo largo de la duración de la relación laboral, en cuyo caso el empleador debería avisar al trabajador con diez días de anticipación el cambio en el régimen de horas. Se mantiene el descanso dominical como regla general, pero con recargos del 75% de la hora ordinaria si se trabaja en domingo o festivo, en caso de estar exceptuada dicha actividad del descanso dominical, horas que hoy se recargan al 50%.

Las horas extraordinarias también se mensualizan. Esto es, podrían pactarse hasta 48 horas extraordinarias de trabajo mensual, siempre que el pacto quede estipulado por escrito y sea compatible con la salud del trabajador. Para ello se establece un banco de horas extraordinarias que se pueden utilizar una vez agotadas las horas de la jornada ordinaria. El total autorizado es igual al establecido hoy en la ley, pero en un esquema que permitiría utilizarlas horas con mayor flexibilidad a lo largo del mes. Las horas extraordinarias se pagarían con un recargo del 50%, o del 100% si recaen en domingo o festivos. La idea es reconocer con aun mayor fuerza que el valor del esfuerzo laboral del trabajador es mayor si por ello interrumpe su descanso dominical o festivo. La vigencia de estos pactos de horas extraordinarias sería de tres meses, o según la extensión del contrato en caso de que se pacte la nueva jornada colectiva que se describe a continuación. La mensualización de la jornada extraordinaria no implica la posibilidad de traspasar los límites actuales diarios de hasta doce horas de permanencia en el lugar de trabajo.

Jornada anual

La jornada colectiva es una jornada anualizada distribuida en ciclos equivalentes a un promedio anual de hasta 45 horas de trabajo a la semana, o el tiempo que dure el contrato si este es inferior al año. Si un trabajador con contrato indefinido es despedido en una fracción inferior al año, entonces se compensaría al trabajador si, en lo que va del año, ha trabajado más que el promedio semanal pactado. Este tipo de jornada debe ser negociada colectivamente con los sindicatos. Se puede pactar con grupos de trabajadores solo si no existe un sindicato en la empresa.

Si se tratase de labores localizadas en centros urbanos, se podría pactar hasta siete días continuos con un descanso de a lo menos dos días continuos. Para labores fuera de los centros urbanos se permitiría hasta catorce días de trabajo continuos, con descansos proporcionales mínimos que dependerán de si la jornada es diurna o nocturna: por cada dos días en labores diurnas y por cada día de trabajo nocturno correspondería un día adicional de descanso.

Conjuntamente al banco anual de horas se establecería un banco de 576 horas de trabajo extraordinario

al año, equivalentes a las actuales dos horas al día en una jornada de seis días a la semana por 48 semanas al año. Las jornadas ordinaria y extraordinaria no podrían sumar en total más de doce horas al día, con descansos de treinta minutos para colación, no imputables a la jornada si su extensión es menor de diez horas, y de una hora si la extensión es superior. Por cada día festivo trabajado se otorgaría un día de descanso adicional, compensable en dinero, pero con recargo del 100%. Asimismo, se generaría un beneficio correspondiente a seis días de feriado anual adicional, también compensables con el mismo recargo anterior.

Estos pactos tendrían una vigencia no superior a cuatro años. Si existe al menos un sindicato, pero no todos los trabajadores están adscritos, entonces se requeriría del acuerdo de los sindicatos y de la mayoría simple de los trabajadores no sindicalizados. Si fuese una empresa que recién inicia sus actividades, el empleador podría ofrecer esta modalidad a los trabajadores individuales que progresivamente se incorporen, en cuyo caso la duración sería de dos años que solo se podrían renovar con el acuerdo colectivo de los trabajadores.

Solo podrían pactar esta jornada las empresas que cumplan con las regulaciones de salud y seguridad, y que cuenten con las instalaciones adecuadas para acoger trabajadores en jornadas más largas (movilización, colación y/o alojamiento, según el caso).

Jornada ordinaria extendida

La legislación permite excederse de la jornada ordinaria diaria solamente por razones de emergencia física o fuerza mayor con el fin de evitar perjuicios materiales. Las horas trabajadas en estas circunstancias se pagan con un recargo del 50%.

Sugerimos ampliar el concepto de emergencia a situaciones de carácter comercial o productivo, y no solo de carácter material. En otras palabras, hoy no se permiten estas horas adicionales para enfrentar imprevistos transitorios relacionados con el negocio, como es un requerimiento extraordinario y urgente de bienes o servicios por parte de un cliente, situación que enfrentan con frecuencia las empresas de menor tamaño.

Asimismo, proponemos que, además de remunerar estas horas adicionales como extraordinarias, ellas den derecho a horas equivalentes de descanso compensatorias, que se otorgarían sin fraccionamiento dentro de un plazo máximo de treinta días. El fin es que tanto empleadores como trabajadores se beneficien de estas actividades excepcionales.

Jornadas parciales

La jornada parcial es una herramienta para facilitar la inserción laboral de personas que no pueden o no desean emplearse bajo un esquema de jornada com-

pleta. Suele citarse el caso de los jóvenes y las mujeres como posibles demandantes de empleo en jornada parcial. De hecho, la participación laboral de estos grupos de trabajadores en Chile es baja en relación con los estándares internacionales, y una de las posibles causas es la limitada oferta de empleos en jornada parcial (OCDE, 2010).

En efecto, de acuerdo con Rau (2012), solo el 10,8% de los trabajadores asalariados del sector privado está empleado bajo la modalidad de jornada parcial (un 8,1% de los hombres y un 15,5% de las mujeres). Más de la mitad de estas jornadas parciales están concentradas entre los trabajadores más jóvenes, aquellos hasta los 34 años de edad.

En el año 2001 se reformó la regulación de las jornadas parciales. Desde entonces, la jornada parcial es aquella que no excede los dos tercios de una jornada ordinaria (hasta 30 horas a la semana). El artículo 40 bis del Código Laboral también permite pactar horas extraordinarias y define el ingreso mínimo como base para su remuneración.

Además, la jornada parcial debe ser continua y no puede exceder las diez horas en un día, que pueden interrumpirse por no menos de media hora y no más de una hora para colación. Se permite pactos de distribución alternativas de la jornada, los que requieren de un aviso antes de diez días. Esta regulación de continuidad es considerada muy restrictiva por los empleadores, lo que limita naturalmente su uso. Sin embargo, al mismo tiempo se teme que una mayor flexibilización se preste para abusos, toda vez que los trabajadores deben permanecer cerca de sus puestos laborales, esperando. Por ejemplo, un trabajador podría ser contratado en jornada parcial para cubrir turnos de tres horas en la mañana y tres horas en la tarde, espaciadas de tal forma que no le sea posible distanciarse de su lugar de trabajo, pero sin percibir remuneración por estas “horas de espera” para el turno siguiente.

La propuesta busca favorecer el uso de las jornadas parciales sin menoscabar las condiciones de los trabajadores contratados bajo esta modalidad. En concreto, y en línea con la regulación actual, la jornada parcial sería toda aquella no superior de dos tercios de la jornada ordinaria mensualizada. Las jornadas más largas, hasta aquellas equivalentes al 100% de la jornada mensualizada, se consideran jornadas completas.

Además se introducirían tres modificaciones. Primero, se permitirían jornadas continuas de hasta doce horas, incluyendo las horas extraordinarias, con la misma interrupción para colación, pero se exceptuaría de esta continuidad a los trabajadores que cursan la educación terciaria en el entendido de que tienen mayores posibilidades de acomodar sus horarios. Segundo, se mensualizaría la jornada parcial extraordinaria, pudiendo pactarse hasta 32 horas al mes o hasta completar el equivalente a una jornada

ordinaria. Por último, se reduciría el tiempo requerido a tres días para que el empleador avise de cambios en los horarios dentro del marco de las alternativas pactadas. Las remuneraciones y gratificaciones seguirían siendo proporcionales al tiempo trabajado.

Gratificaciones

El principal objetivo de un sistema de gratificaciones que asocie las remuneraciones a los resultados de las empresas es motivar el esfuerzo, la productividad y el sentimiento de pertenencia a la empresa. Un esquema correcto debe alinear de la manera más directa posible la relación de esfuerzo de los trabajadores con las recompensas asociadas. Al mismo tiempo, es un mecanismo de redistribución de ingresos que reconoce que el éxito de la empresa es fruto de un esfuerzo conjunto.

En la actualidad la ley obliga a gratificar, pero la gran mayoría de las empresas opta por utilizar un mecanismo legal desligado de utilidades, con lo que esta institución pierde su finalidad. En efecto, de acuerdo con la ley actual, si una empresa tiene utilidades debe pagar gratificaciones. En ese caso, el empleador escoge entre dos modalidades: una conocida como “gratificación legal” –repartir a lo menos el 30% de las utilidades líquidas, tras descontar el 10% del capital propio–, o utilizar la “gratificación alternativa”, un 25% de la remuneración anual del trabajador con un tope de 4,75 ingresos mínimos mensuales al año.

De acuerdo con estadísticas recopiladas por la Encuesta ENCLA, casi el 70% de las empresas opta por el mecanismo alternativo, mientras que apenas el 8% entrega la gratificación legal. Del resto, un 7% entrega una gratificación distinta de acuerdo a alguna modalidad pactada por la empresa y sus trabajadores; las demás no entregan gratificación alguna. Nuestra propuesta busca promover que estos premios sí estén asociados a utilidades, sobre la base de un mecanismo de negociación.

Así, al igual que en la situación actual, proponemos que la empresa que tiene utilidades deba pagar gratificaciones, y que sea el empleador quien escoja la modalidad. Las alternativas serían ahora: i) gratificación legal que se negocia colectivamente bajo la modalidad que las partes determinen, y en la que se distribuye a lo menos el 3% de las utilidades líquidas, sin descontarla rentabilidad del capital propio, o ii) gratificación alternativa por medio de la cual se reparte el 25% de la remuneración anual del trabajador sin tope. Ciertamente, esta segunda opción es más costosa que la modalidad actual de gratificación alternativa. La idea es promover que las remuneraciones estén asociadas a los resultados de las empresas. En cualquier caso, es el Servicio de Impuestos Internos la institución encargada de informar al empleador sobre la base de pago de las gratificaciones. El empleador debe informar de ello a sus trabajadores.

Cómo se negocia: modalidades de negociación

Propuesta 58 Potenciar la negociación colectiva

Como se enfatizó en la introducción, las propuestas aquí contenidas sitúan a la negociación colectiva en el centro de las reformas al Código Laboral. El objeto es que esta herramienta constituya un instrumento de diálogo para generar tanto mayor productividad como mejores condiciones laborales. Entre los países de la OCDE, Chile no solo exhibe una de las tasas más bajas de sindicalización, sino también de cobertura de la negociación colectiva (Cehlay y Gil, 2007).

En la discusión pública se suele identificar la negociación colectiva con un juego de suma cero: lo que gana uno lo pierde el otro. Así, no es de extrañar que muchos asocien la negociación con conflicto. Tal vez, en parte ello tiene que ver con que la modalidad de la negociación reglada induce al desacuerdo. La ley, en cambio, debiese favorecer los acuerdos.

En la actualidad solo pueden negociar los trabajadores con contratos indefinidos. La información necesaria para que definan las demandas que presentarán a los empleadores se entrega apenas tres meses antes del vencimiento del contrato anterior. A partir de la respuesta del empleador a la petición inicial del trabajador, las partes se reúnen libremente, sin un marco de diálogo preestablecido que permita ir acercando posiciones. La ley solo estipula que el empleador tiene un plazo para su primera respuesta, pero no indica cómo se avanza luego de entregada esta respuesta.

La ley no distingue entre sindicatos y grupos de trabajadores, pues ambos pueden negociar tanto convenios como contratos colectivos. Asimismo, los beneficios pactados pueden extenderse a otros trabajadores por medio de la facultad unilateral del empleador.

En caso de que no se llegue a acuerdo, la huelga debe aprobarse por mayoría absoluta. No existe obligación sobre la entrega de información a la asamblea antes de votar la huelga. Esta permite contratar reemplazantes desde el primer día, bajo ciertas condiciones: i) que la última oferta considere idénticas estipulaciones que el contrato vigente; ii) que se ofrezca una reajustabilidad mínima del 100% del IPC para el período del contrato, menos los doce últimos meses, y iii) que la empresa pague un bono de 4 UF por cada trabajador contratado como reemplazante. Se permite que los trabajadores en huelga se reintegren individualmente a sus labores a partir del día 15 bajo las condiciones anteriores. Si

estas no se cumplen, solo se permite el descuelgue a partir del día 30 de la huelga.

La propuesta extiende la cobertura de la negociación colectiva a los trabajadores contratados por obra o faena si esta dura más de seis meses, así como a aquellos con contrato a plazo fijo de duración superior a los seis meses (que en los hechos son trabajadores que tienen relaciones laborales bastante largas, incluso a veces más duraderas que el trabajador promedio bajo contrato indefinido). El fuero de estos últimos termina automáticamente cumplido el plazo o terminada la obra o faena.

Asimismo, se propone precisar que la prohibición de negociar colectivamente solo alcanza a puestos ejecutivos superiores, esto es, aquellos que efectivamente tienen facultades para tomar decisiones en la empresa. Además proponemos que los beneficios se extiendan automáticamente a todos los trabajadores si el sindicato agrupa a un 75% o más del total de empleados, en cuyo caso los beneficiarios cancelarían el 100% de la cuota sindical.

Según la propuesta, la información previa se entrega periódicamente durante la vigencia del contrato en reuniones tripartitas obligatorias, en las que participa un mediador de la Dirección del Trabajo como ministro de fe. El propósito es instaurar un mecanismo de diálogo más permanente, que a la vez permita a las partes evaluar continuamente el funcionamiento de contratos o convenios anteriores en caso de que existan.

En cuanto al rol de los grupos negociadores, se desintegran una vez conseguido el acuerdo, sin generar una instancia –un sindicato– que represente sus intereses en plazos más largos. La propuesta no intenta prohibir la formación de estos grupos ni su negociación con sus empleadores; solo busca reconocer la importancia de establecer relaciones formales y duraderas entre trabajadores y empleadores. El carácter que la negociación puede tener cuando el interlocutor es un sindicato es distinto si se trata de un grupo negociador. Luego, sugerimos que los sindicatos puedan negociar contratos y convenios, mientras que los grupos negociadores solo puedan negociar contratos, siguiendo los pasos de la negociación reglada.

Respecto del proceso mismo de negociación, se propone que deba definirse un calendario de reuniones y mecanismos para transparentar los acuerdos que se adopten. En caso de que haya huelga, esta debe ser aprobada por la mayoría simple de los involucrados en la negociación (los adscritos a los sindicatos que negocian y todo trabajador no sindicalizado que se sume de manera voluntaria). Esto es, ya no se consideran las abstenciones, como en la ley actual. Se establece, además, el deber de informar a los trabajadores de las ofertas que haga el empleador, con el fin de que la información que ellos reciban sea equivalente a la que entregan las directivas sindicales.

Proponemos que la contratación de reemplazantes solo se permita a partir del décimo día de huelga, con los mismos requisitos actuales de reemplazo. El descuelgue se permite a partir del día 15 bajo las mismas condiciones. Si estas no se cumplen, se permite el descuelgue a partir del día 30. De hacerse efectiva la huelga, al día quinto de la huelga las partes se someten a una nueva mediación obligatoria o “buenos oficios”.

Si bien la posibilidad del reemplazo permite mantener a la empresa en funcionamiento, debilita considerablemente el derecho a huelga. En otras palabras, el sistema de reemplazos desvirtúa el proceso de negociación al permitir una asimetría que favorece a los empleadores y reduce su motivación para buscar acuerdos. Cabe recordar que, si bien los trabajadores pueden interferir en los procesos productivos en el corto plazo por medio de la huelga, no pueden limitar la generación y adopción de nuevas tecnologías que utilicen menos intensivamente la mano de obra en plazos más largos (Acemoglu y Robinson, 2012). Ello naturalmente limita el poder negociador de las agrupaciones de trabajadores.

Así, nuestra propuesta restringe las posibilidades de reemplazo, balanceando el proceso de negociación. El empleador podría contratar a los trabajadores que considere necesarios para realizar las funciones de quienes estén paralizados solo a partir del décimo día, siempre que se cumplan las mismas condiciones actuales. También podría cubrir estas funciones con trabajadores ya contratados, siempre que se acuerde un cambio transitorio en las labores que realizan; sería considerado equivalente a contratar un reemplazante para efecto de los bonos.²

A pesar de lo anterior, proponemos que la empresa pueda declararse esencial, en cuyo caso no estará permitida la huelga. La presentación se haría a la Dirección del Trabajo, la que estará facultada para aprobar o negar la petición. En ese caso, las partes se someterán a una mediación obligatoria por cinco días y, de no alcanzar acuerdo, a arbitraje obligatorio.

Finalmente, la Dirección del Trabajo podrá declarar, a petición de la empresa y al inicio de la negociación, que algunos procesos o funciones son esenciales y no pueden detenerse. En caso de huelga, los trabajadores

deberán proveer un equipo de emergencia que garantice el funcionamiento de estas áreas esenciales.

Medidas complementarias

Las indemnizaciones son un pago a los trabajadores que, teniendo un contrato indefinido, son despedidos por la causal 161 (necesidades de la empresa) del Código del Trabajo, y han permanecido al menos doce meses bajo ese contrato. Quienes tienen contratos temporales, duran menos de doce meses en el empleo, renuncian voluntariamente, o son despedidos por otras causales no tienen derecho a indemnizaciones.

La indemnización equivale a treinta días de la última remuneración mensual devengada por cada año de servicio, es decir, un mes de salario, y fracción superior a seis meses prestados continuamente al empleador. El pago tiene un tope de once años.

El objetivo de las indemnizaciones por despido es proteger a los trabajadores del riesgo del desempleo involuntario, y que los empleadores tomen en cuenta los costos que imponen a los trabajadores, y que no están reflejados en los salarios, al despedir (Blanchard, 2005). Son precisamente estos costos los que los empleadores intentan evitar, con diversos mecanismos. Una forma es manteniendo relaciones laborales cortas; otra es contratar por vías no cubiertas, como los contratos por obra, faena o servicio determinado, y los contratos a plazos fijos. Por ello, en la práctica la cobertura de las indemnizaciones es baja. De acuerdo con estimaciones del Consejo de Trabajo y Equidad, apenas el 6% de los trabajadores percibe este derecho.³ Ciertamente, los trabajadores que más rotan de empleo son los de menor calificación y salarios, así como los más jóvenes. De este modo, el sistema no protege con igual eficacia a todos los trabajadores y por lo tanto perjudica más vulnerables.

El sistema también desincentiva la movilidad laboral una vez alcanzado el año en el empleo y exacerba la movilidad laboral en períodos más cortos. Con ello, se pierde los beneficios de las relaciones laborales de largo plazo, como los incentivos a la capacitación. Este exceso de movilidad también genera costos de reclutamiento y entrenamiento de nuevos trabajadores, además de costos administrativos.

El esquema actual también crea incertidumbre res-

² La Corte Suprema ha dictaminado que el pago es requisito solo si se incorpora a trabajadores externos. De acuerdo con estos dictámenes, las empresas pueden reemplazar utilizando trabajadores internos, aprendices, alumnos en práctica y trabajadores temporales. En otras palabras, la interpretación ha sido que se debe compensar a los sindicatos con el bono solo si se contrata nuevos trabajadores para el reemplazo (Universidad Diego Portales, 2009).

³ El 65% de los trabajadores asalariados del sector privado tiene un contrato indefinido, de los cuales aproximadamente el 45% alcanza a cumplir un año en el empleo. Asimismo, solo el 20% del total de las terminaciones referidas a contratos indefinidos invoca las causales que dan derecho a pagos de indemnizaciones.

pecto de eventuales costos de litigación. Por último, desincentiva el crecimiento de los salarios, porque se calculan en proporción a la última remuneración. Asimismo, su financiamiento no está asegurado, en particular cuando la empresa quiebra, caso en que el trabajador no solo pierde su empleo, sino también las compensaciones ganadas.

Propuesta 59 Reforma al sistema indemnizatorio: cuenta individual y pago a todo evento

Todo lo anterior sugiere que el sistema indemnizatorio requiere de una profunda revisión. Por ello la propuesta consiste en sustituir el sistema actual por uno a todo evento que cubra a los trabajadores que firman contratos nuevos, incluyendo a aquellos que firman contratos temporales.

La nueva indemnización sería financiada con los aportes del empleador a una cuenta individual de propiedad del trabajador, obligación que se extinguiría luego de once años de relación laboral con el mismo empleador. El aporte alcanzaría a un 4,11% de la remuneración mensual, lo que equivale, sin considerar la rentabilidad de la inversión de los fondos, a una indemnización aproximada de medio mes por año de relación laboral.

Esta cuenta indemnizatoria se integraría a la cuenta individual del seguro de cesantía, de modo que el aporte total a ella por parte del empleador alcance el 4,11%. En adelante, se eximiría a los trabajadores a aportar (hoy los trabajadores con contratos indefinidos aportan un 0,6% de sus remuneraciones).

Para integrar plenamente los sistemas, se flexibilizaría el acceso a la cuenta individual del seguro, de modo que ella sea auténticamente un fondo a todo evento. Esto es, no se exigiría el requisito de doce cotizaciones para acceder a los recursos de la cuenta individual. Sin embargo, se mantendrían los requisitos para acceder a los beneficios del Fondo de Cesantía Solidario.

Si bien la indemnización sería a todo evento, ello no eximiría al empleador del deber de invocar una causa para la terminación del contrato, que pueda ser sometida a examen de los tribunales si el trabajador la impugna. En caso de término por necesidades de la empresa, tendría que dar aviso por escrito y pagar en el finiquito el equivalente a la última remuneración mensual. Se permitiría el aviso de treinta días.

Propuesta 60 Hacia un financiamiento solidario de las salas cuna

De acuerdo con la legislación actual, las empresas que ocupen a veinte o más trabajadoras, independientemente de su edad y la extensión de su jornada laboral, deben proveer servicios de sala cuna para los hijos menores de dos años. Ello encarece relativamente la contratación formal de las mujeres y genera una brecha de género en las remuneraciones. Una serie de trabajos ha evaluado los costos que esta regulación impone sobre las mujeres (Rau, 2010).

Si bien la creación del sistema Chile Crece Contigo y la expansión de la oferta pública de salas cuna debiera haber permitido una mayor inserción laboral de las mujeres, urge un cambio en la legislación que elimine esta discriminación hacia la mujer no solo por motivos de justicia, sino también por eficiencia económica. En efecto, un sencillo cálculo basado en las cifras de Cuentas Nacionales indica que un aumento de 10 puntos porcentuales en la participación laboral de la mujer, a la tasa de desempleo actual, tiene el potencial de generar unos 5 puntos porcentuales de crecimiento agregado de una vez, suponiendo que ingresan con un nivel de productividad similar al promedio.

Luego, la legislación laboral debe reconocer que quienes requieren de los servicios de cuidado infantil son las familias, y no solamente las mujeres. Por ello mismo, el acceso debe otorgarse a padres y madres trabajadoras.

En el largo plazo, de manera consistente con las propuestas de educación planteadas en este libro, nos parece que el sistema debiese financiarse solidariamente, con los recursos de todos los chilenos. Esto es, sobre la base de los fondos generales con los que cuenta el Estado. Sin embargo, en una transición, y reconociendo que hoy las empresas aportan al sistema, es posible considerar un financiamiento tripartito, con aportes de trabajadores, empleadores y el Estado. Estimaciones de Comunidad Mujer (2012) indican que, a la tasa de asistencia actual, se requiere de cotizaciones totales por alrededor de un 0,6% de las remuneraciones, es decir, unos US\$ 200 millones.

Conjuntamente, se debe procurar ampliar y fortalecer el sistema actual de cuidado infantil y estimulación temprana, tema abordado por el área de educación de Grupo Res Publica Chile. También será necesario extenderlo hacia los niveles medio menor y medio mayor, de modo de abarcar toda la etapa preescolar de los niños.

Discusión

Chile requiere de una nueva legislación laboral. La actual responde a una economía caracterizada por la estabilidad en el empleo y la protección de las empresas, pero la realidad ya no es así. Al no reconocer esta nueva dinámica, la economía pierde posibilidades de crecimiento de la productividad, y los trabajadores ven reducidas sus opciones de encontrar empleo y de mejorar sus condiciones laborales.

Nuestras propuestas de modificación del Código Laboral buscan generar condiciones laborales que protejan adecuadamente los derechos de los trabajadores, que promuevan la productividad y que permitan que tanto trabajadores como empleadores obtengan beneficios. Ciertamente, son debatibles, pero sientan una base sobre la cual la sociedad puede discutir una nueva regulación para el futuro.

Por último, la viabilidad política de una reforma de estas características se fundamenta en su integridad. Una reforma parcial que implementase cada propuesta de manera individual generaría beneficios para los trabajadores o las empresas de manera aislada. En cambio, el paquete de medidas de esta propuesta agrega valor a la sociedad proporcionando un mayor espacio de negociación, más adaptabilidad y mejores beneficios para todos.

Capítulo 12

Impuestos a la renta: una reforma progresiva y eficiente

Dante Contreras / Andrea Repetto¹

Síntesis

En este capítulo se desarrolla una propuesta de reforma del impuesto a la renta que grava las utilidades devenidas antes que distribuidas, unifica la tributación a la pequeña empresa y deja exento del pago de impuestos el retorno normal de los ahorros. El efecto principal de estos cambios es que aumentará la progresividad del sistema tributario chileno, lo que reducirá la concentración de los ingresos. La propuesta se sustenta tanto en su eficiencia económica como en razones de equidad social. En efecto, los cambios propuestos suponen un tratamiento tributario más igual para personas de similar condición y una ampliación de la base, todo lo cual tendrá efectos positivos sobre la asignación de los recursos.

Introducción

Los impuestos tienen principalmente tres objetivos: recaudar para financiar bienes y gastos públicos, corregir ineficiencias del mercado y redistribuir. La progresividad deseada de los impuestos depende del balance entre la valoración que la sociedad otorga a una distribución

más o menos igualitaria de los recursos y de cuánto la intervención fiscal afecte los incentivos para trabajar, ahorrar y generar ingresos formales.

En este contexto, y a pesar de que la sociedad chilena valora la equidad, la estructura tributaria del país tiene escasos elementos distributivos. Tampoco es claro que todos sus incentivos, exenciones y tratos preferenciales resuelvan alguna ineficiencia del mercado.

En este capítulo se propone una revisión profunda de los impuestos a la renta con el objetivo central de incorporar una auténtica progresividad al sistema impositivo. Las propuestas aquí desarrolladas elevan la eficiencia económica porque amplían la base de impuestos y otorgan un trato más igualitario a personas en condiciones similares. También aumentan de manera significativa la recaudación, lo que permitirá financiar en forma sostenible y responsable reformas tan necesarias como las de educación y de vivienda social, que se describen en los capítulos correspondientes de este libro.

¹ Este capítulo es el resultado de un esfuerzo conjunto con Osvaldo Larrañaga, a quien agradecemos su generoso trabajo, ideas y análisis.

Cuadro 1
Impuesto al ingreso personal consolidado

Ingreso anual desde M\$	Ingreso anual hasta M\$	Contribuyentes (miles)	Tasa marginal (%)	Tasa media (%)	Contribuyentes en decil 10 (%)
0	6.000	6.505	0	0,1	4,9
6.012	13.200	916	5	1,6	27,6
13.212	22.200	255	10	4,4	70,0
22.200	31.200	106	15	7,1	96,6
31.200	39.600	56	25	10,3	100,0
39.600	52.800	40	32	14,5	100,0
52.800	66.000	15	37	19,0	100,0
66.000		19	40	28,7	100,0

Fuente: Agostini (2012), excepto la última columna, que proviene de estimaciones propias a partir de Casen 2011.

El capítulo 7 contiene propuestas de reforma al sistema tributario en general, incluyendo un tratamiento del impuesto a la renta que es distinto al que se propone en este capítulo. En particular, sugiere moverse a un impuesto progresivo al consumo.

Los impuestos en Chile

En Chile, dos impuestos dan cuenta de cerca del 75% de la recaudación tributaria en la última década: el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto a la renta, en proporciones aproximadas de 45% y 30% del total.

El IVA grava con una tasa homogénea del 19% el valor final de la gran mayoría de los bienes y servicios que se producen en la economía o se importan. Es un impuesto eficiente por su gran capacidad de recaudación y porque es relativamente simple de administrar y de fiscalizar. El 47% del total de los impuestos recaudados en la década de 2000 fue aportado por el IVA. El impuesto se ha mantenido relativamente estable, con algunas modificaciones menores en su tasa, que subió desde el 16% al 18% a inicios de los años noventa, y luego al 19% en 2003 con el objetivo de financiar los programas Chile Solidario y AUGE. Un atributo menos deseable del IVA es que la carga tributaria es mayor para los hogares de menores recursos, que destinan todos o casi todos sus ingresos a la compra de bienes de consumo gravados con el impuesto. Por eso se dice que el IVA es un impuesto regresivo.

El impuesto a la renta grava los ingresos que obtienen las personas, sea que provengan del mercado del trabajo o del rendimiento de inversiones. Las tasas de impuesto aumentan con los ingresos, es decir, se trata de un impuesto de carácter progresivo. En 2010 estaban exentos del pago del impuesto quienes recibían un ingreso

imponible anual inferior a \$ 6 millones, equivalentes a \$ 500.000 en promedio por mes (**Cuadro 1**). En el segundo tramo del impuesto había 916.000 personas que ganaban entre \$ 6 y \$ 13,3 millones en el año, quienes pagaban una tasa marginal del 5% (esto es, por cada peso ganado por sobre \$ 6 millones anuales). La tasa promedio del impuesto para ese grupo es 1,6%. En el tramo más alto se ubicaban 19.000 personas con una renta imponible superior a \$66 millones anuales, que pagaban en promedio el 28,7% de su ingreso.

Una característica importante del impuesto a la renta en Chile es que integra a personas y empresas, y que son las personas naturales quienes en definitiva pagan el impuesto. Las empresas pagan el 20% sobre sus utilidades desde el año 2012, monto que posteriormente es acreditado de los pagos que realizan sus dueños al retirar utilidades. En otras palabras, la empresa actúa como una retenedora del impuesto a la renta. Las empresas pequeñas están sujetas a regímenes especiales, que se describen más adelante.

Desde 1984 los dueños de las empresas solo pagan impuestos por las utilidades distribuidas, descontando la retención ya efectuada en la empresa. En caso de que la tasa personal del impuesto a la renta sea inferior al 20% retenido, procede la devolución de la diferencia. Para las utilidades retenidas, los dueños de las empresas no tributan sobre la base de sus ingresos personales sino hasta el momento en que las utilidades son finalmente distribuidas. Por su parte, las empresas extranjeras que operan en el país deben pagar una tasa única de 35% sobre las utilidades al momento de su remesa al exterior. Al igual que el resto de las empresas, deben pagar un 20% en el año en que se generan las utilidades, y la diferencia respecto del 35% se paga el año en que se distribuyen las utilidades.

Otros impuestos también son importantes para la recaudación de fondos fiscales. Los combustibles y tabacos están afectos a impuestos específicos con el objetivo de desalentar su consumo. En conjunto, representaron alrededor del 10% de la recaudación tributaria en el período 2000-2009. En segundo lugar están los impuestos de beneficio municipal, que financian parte de los gastos de los gobiernos locales. Se trata de las contribuciones de bienes raíces, las patentes industriales y comerciales, y los permisos de circulación. Las bases y tasas de estos impuestos se definen en el nivel central y se aplican parejamente en el territorio del país. Estos impuestos dieron cuenta del 8% de la tributación total en la década de 2000.

¿Quién paga los impuestos?

¿El sistema de impuestos en Chile es progresivo o regresivo? Para responder a esta pregunta se necesita conocer el porcentaje de los ingresos que los hogares del país destinan al pago de impuestos. En un sistema progresivo, la carga tributaria como porcentaje del ingreso es más alta para los hogares con mayores ingresos, y por lo tanto la distribución de ingresos es más igualitaria después del pago de impuestos; en un sistema regresivo, al contrario, se hace menos igualitaria porque son los hogares de menores recursos los que destinan un mayor porcentaje de su ingreso a pagar impuestos.

Cálculos de la OCDE para Chile muestran que el sistema tributario tiende a ser neutral en el sentido de que los hogares de los diferentes deciles de ingreso pagan un porcentaje relativamente similar de su ingreso en impuestos: entre 12% y 15%, sin que haya un patrón bien definido entre deciles (**Gráfico 1**). El estudio considera el IVA y el impuesto a la renta, que son los impuestos más importantes en el país. El resultado se origina en la confluencia de un impuesto regresivo, como es el IVA, con otro progresivo, que es el impuesto a la renta. Si se considera el resto de los impuestos la neutralidad del sistema tributario se mantiene. En un estudio realizado por Michel Jorratt, exdirector de estudios del Servicio de Impuestos Internos, y otros dos autores (Cantaloptis, Jorratt y Scherman, 2007), se verifica que el porcentaje del ingreso que se destina al pago de impuestos a los combustibles, alcoholes, tabaco y contribuciones de bienes raíces fluctúa en torno al 5% para los hogares en los deciles 2 a 10 de la distribución de ingresos, y sube levemente al 7% en el decil más pobre. Nuevamente, este resultado promedia el efecto de los impuestos progresivos, como los que gravan a los combustibles y bienes raíces, con otros de carácter regresivo, como los impuestos al tabaco y alcoholes.

Muchas veces se argumenta que en Chile la acción redistributiva del Estado recae en el gasto social y que la función de los impuestos es proveer los recursos para financiar el gasto fiscal con los menores costos de eficiencia y administración posibles, sin que tengan que

cumplir una función redistributiva en sí mismos. Ver, por ejemplo, el trabajo de Engel, Galetovic y Raddtaz (1998). En efecto, el gasto social en el país está focalizado en los hogares de menos recursos, aun cuando la expansión de la cobertura de ciertas políticas recientes, como la reforma previsional de 2008, amplió el foco de la política social. De hecho, el Ministerio de Planificación calculaba en 2009 que las transferencias monetarias que recibía el quintil más pobre de los hogares representaban el 24,1% de sus ingresos en promedio. En el segundo quintil representaban el 8,6% del ingreso. Si se suma el costo de los servicios de educación y salud provistos gratuitamente por el Estado, se tiene que los respectivos porcentajes se elevan a 150,7% y 47,1%. De este modo, el gasto social aumenta los recursos de los hogares de ingresos medios y bajos, reduciendo la desigualdad económica.

Sin embargo, el atributo más distintivo de la desigualdad de ingresos en Chile es la distancia entre el decil más rico y el resto de la distribución. La combinación de un gasto social progresivo y un sistema tributario neutral en lo distributivo no modifica la característica distintiva de la desigualdad, porque no la ataca “por lo alto”. El sistema chileno contrasta con la práctica de los países desarrollados, que hacen un uso intensivo del impuesto al ingreso para recaudar recursos fiscales, con lo cual se reduce la desigualdad de ingresos y se modera la concentración de la riqueza en el tiempo.

Comparación internacional

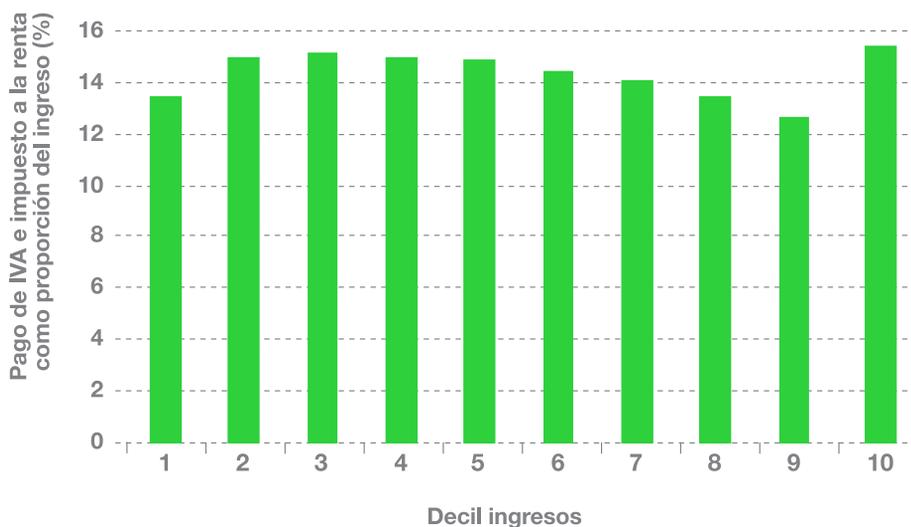
Hay dos grandes diferencias entre la estructura tributaria chilena y el promedio de los países de la OCDE. En primer lugar, la recaudación tributaria como porcentaje del PIB es mucho más alta en esos países, donde alcanza a un promedio de 26,6%, comparado con el 18% en Chile. Estas cifras, que no incluyen las contribuciones para la seguridad social, son un reflejo de niveles más elevados de gasto público en los países desarrollados. En segundo término, estos utilizan mucho más intensivamente los impuestos directos en su estructura tributaria: representan cerca del 60% de la recaudación total, mientras en Chile es alrededor de la tercera parte.

La mayor carga tributaria y el uso preferente de impuestos directos tienen por efecto sistemas tributarios que modifican sustancialmente la distribución de ingresos de un país, por la mayor contribución de los grupos más ricos a las finanzas públicas. Además, como se dijo, estos impuestos moderan la concentración de la riqueza en el tiempo.

Los economistas Anthony Atkinson, de la Universidad de Cambridge; Thomas Piketty, de la Paris School of Economics, y Emmanuel Saez, de la Universidad de California en Berkeley, son los líderes de un proyecto que ha generado series estadísticas que examinan desde inicios del siglo XX la concentración de los ingresos en más de una

Gráfico 1

Neutralidad del IVA e impuesto a la renta



Fuente: OCDE, Latin American Economic Outlook 2011.

Nota: Los valores mostrados son el promedio por cada decil de ingresos.

veintena de países desarrollados (Atkinson y otros, 2011). Una de las principales conclusiones de este trabajo es que la desigualdad de ingresos cayó bruscamente en la primera mitad del siglo XX debido a las guerras mundiales y a la Gran Depresión de los años treinta, que destruyeron parte importante de los activos de las grandes fortunas de la época. Esos mismos acontecimientos condujeron a la masificación del impuesto a la renta, ya que este gravamen permitía financiar los elevados gastos que enfrentaban los Estados, sin imponer costos adicionales a la clase media y baja. Al parecer, estos impuestos evitaron que la desigualdad volviera a los niveles previos. Por ejemplo, en el transcurso de cincuenta años, una dotación inicial de riqueza se incrementa 9,4 veces sin impuestos, 4,3 veces con una tasa de impuesto promedio del 30%, y 2,5 veces con una tasa media del 50% (suponiendo una tasa de retorno del 5% y que se consume el 20% del ingreso en cada período).

El ejemplo anterior ilustra los efectos de los impuestos a la renta sobre la concentración de ingresos. Una pregunta complementaria, sin embargo, es si afectan además la eficiencia de la economía. Estudios académicos internacionales muestran que la respuesta de los contribuyentes de altas rentas a cambios en las tasas marginales de impuesto a la renta no es mayormente reducir su esfuerzo productivo, sino más bien alterar la forma en que reportan sus ingresos (Slemrod y Kopczuk,

2002 y Kopczuk, 2005). Ello implica que tasas marginales de impuestos para los tramos superiores de ingresos, como las que han adoptado los países desarrollados, no supondrían pérdidas relevantes de eficiencia económica, siempre que la base de impuesto sea lo más amplia posible; esto es, siempre que el sistema minimice los espacios para sustituir la forma en que se reportan los ingresos. En efecto, los países desarrollados han enfrentado esta respuesta a los cambios en las tasas marginales de impuestos manteniendo las bases lo más amplias posible, evidencia que las siguientes propuestas toman en cuenta de manera central. Al mismo tiempo, una base amplia permite acotar las tasas necesarias para generar la recaudación y la redistribución deseadas.

Una mayor contribución de los sectores de altos ingresos a las finanzas públicas

Hay dos fundamentos para proponer una reforma tributaria que eleve la contribución de los sectores de mayores ingresos al financiamiento de los bienes públicos y demás servicios provistos por el Estado.

En primer lugar, hay un creciente cuestionamiento al modelo de desarrollo vigente en el país. Más de veinticinco

años de crecimiento económico relativamente sostenido han permitido reducir la pobreza a una tercera parte de lo que era y elevar el nivel general de vida de los hogares chilenos. Sin embargo, sigue siendo demasiado marcada la desigualdad en el acceso a las oportunidades y en la distribución de los ingresos, que se suma a la pérdida de legitimidad de las instituciones y que alimenta un rechazo extendido al modelo de desarrollo entre los jóvenes y en otros grupos sociales. En este escenario, es importante que los grupos de altos ingresos entreguen una señal clara de solidaridad con el desarrollo inclusivo del país, y el modo de hacerlo es a través de un aumento en su contribución a las finanzas públicas.

Se trata de un argumento de prudencia, puesto que debiera ser del propio interés de los grupos de altos ingresos ayudar a que se generen las condiciones de paz social y estabilidad política que hagan posible que el país continúe desarrollándose en las próximas décadas.

El segundo argumento es de justicia social. La distribución de ingresos actual es en buena parte resultado de una desigual distribución de oportunidades en el pasado. Chile dista de ser una sociedad meritocrática en la que todos tuvieron las mismas oportunidades y en la que quienes tienen una mejor situación socioeconómica son aquellos que realizaron los mayores esfuerzos en una carrera justa. La redistribución de ingresos a través de la política tributaria es una manera razonable de compensar en algún grado esta injusticia. En opinión del influyente filósofo norteamericano John Rawls (1971), la redistribución de ingresos sería necesaria incluso en una sociedad meritocrática para compensar los desiguales resultados de ingresos que se originarían en la lotería genética. En una sociedad no meritocrática como Chile, el argumento de la redistribución para compensar la injusticia original es aun más poderoso.

El eje de la reforma propuesta es modificar la tributación a las utilidades desde base distribuida a base devengada, ampliando la base, e igualar el trato tributario a personas de igual condición. El efecto esperado es un aumento significativo de la contribución fiscal de los grupos de altos ingresos. Al mismo tiempo, se obtiene un sistema tributario más justo y eficiente, puesto que se gana en equidad horizontal o "igual trato a los iguales", y se reducen los espacios para la evasión y la elusión tributarias al ampliar la base impositiva.

Propuesta 61 Reforma al impuesto a la renta

Pago de impuestos por utilidades realizadas
Para los dueños o socios de empresas que tributan en primera categoría se propone modificar la tributación de

las utilidades desde base distribuida a base devengada. De esta manera, el impuesto se pagaría durante el año que las utilidades se generan.

Las empresas que tributan en régimen general deben pagar el impuesto de primera categoría en el año en que se generan las utilidades. Para las utilidades retenidas la empresa lleva un registro en el Fondo de Utilidades Tributables (FUT), donde se indica el monto retenido, el RUT de cada socio y su participación en la propiedad de la empresa. Posteriormente, cuando reparte dividendos o un socio realiza retiros, la empresa informa al Servicio de Impuestos Internos (SII) el monto y el año al cual corresponden las utilidades distribuidas. En ese momento los dueños y socios deben pagar el impuesto correspondiente, acreditando el pago realizado por la empresa en el impuesto de primera categoría.

La tributación de base a utilidades distribuidas busca incentivar el ahorro y la inversión a través de dos mecanismos. Por una parte, el esquema permite que la persona planifique su pago de impuestos a través del tiempo, ya que puede realizar retiros en los períodos en que sus ingresos son más bajos y pagar por tanto una tasa más baja de impuesto. Por otra parte, permite financiar inversiones sin costo financiero, puesto que las utilidades tributarias representan en última instancia un préstamo fiscal libre de pago de interés.

Jorratt (2009) informa que entre 2001 y 2006 alrededor del 70% de las utilidades generadas por las empresas que tributan en primera categoría no se distribuyeron. Las utilidades retenidas no solo se destinan al financiamiento de inversiones en la misma empresa, también se pueden depositar en sociedades cuyo giro sea la inversión financiera o de otro tipo. De hecho, más de la mitad de las utilidades que se han retenido están acumuladas en empresas cuyo giro es sociedades de inversión. De este modo, una persona natural puede tener sus activos invertidos en empresas que a su vez invierten en otras empresas, lo que origina una cadena indirecta de propiedad.

El sistema tiene problemas de equidad horizontal, puesto que supone tratos preferenciales para un subconjunto de los contribuyentes. Los trabajadores asalariados que pagan impuesto a la renta tienen menos posibilidades de planificar sus pagos de impuestos, reasignando tributos en el tiempo. Tampoco acceden a préstamos fiscales sin interés para financiar sus inversiones. No obstante, el principal problema es que en los segmentos altos este mecanismo se utiliza para la evasión y elusión de impuestos. En opinión de expertos tributarios, como Michel Jorratt y Claudio Agostini, hay una diversidad de maneras de retirar utilidades del FUT sin pagar los impuestos correspondientes.

La fiscalización del FUT puede ser muy engorrosa y el SII no tiene las capacidades para monitorear este com-

plejo sistema. Por ejemplo, en un estudio basado en los microdatos del SII, Agostini (2012) encontró que para no menos de tres mil personas en Chile existe un mínimo de nueve (!) niveles de sociedades entre las utilidades de una empresa y el socio que es persona natural.

Por otra parte, los pocos estudios realizados para Chile no encuentran evidencia que fundamente la necesidad de otorgar un tratamiento preferencial a las utilidades retenidas para financiar las inversiones de las empresas. En Bustos y otros (2004) se concluye que la demanda de largo plazo de capital de un panel de 83 firmas grandes entre 1985 y 1995 no se vio afectada por cambios en la tasa de impuesto a las empresas. Cerda y Larrain (2005) muestran que el impuesto a las utilidades no tendría impacto en la inversión de las firmas grandes, aunque podría afectar a las empresas más pequeñas que enfrentan restricciones crediticias para financiar su inversión. Finalmente, Hsieh y Parker (2007), utilizando microdatos para Chile, demuestran que solo las empresas que enfrentan dificultades de financiamiento, como las más pequeñas, ven aumentada su inversión en respuesta a este trato preferencial a las utilidades retenidas. Las demás empresas, y por tanto sus dueños, solo perciben un subsidio por una acción que hubiesen realizado de igual forma.

Sin embargo, el argumento más decisivo radica en la experiencia internacional, donde el tratamiento tributario de las utilidades de Chile representa una excepción. La norma en los países desarrollados y en transición hacia el desarrollo es que las utilidades generan obligaciones tributarias en el período en que se producen. No solo eso, sino que además en un buen número de estos países se utiliza el sistema clásico de tributación en que las empresas y las personas pagan impuestos por separado, de modo que en la práctica las utilidades tributan dos veces.

No obstante lo anterior, esta propuesta recomienda mantener el sistema integrado de la tributación de personas y empresas. Resulta del todo razonable considerar que las empresas pertenecen en última instancia a sus propietarios, sean dueños, socios o accionistas, y que en ellos recaiga el pago del impuesto por las utilidades obtenidas.

Dada la realidad de las empresas que pudiesen enfrentar problemas de liquidez para financiar una inversión rentable, esta propuesta puede complementarse con la deducción (o depreciación) inmediata de los gastos en inversión en activos físicos al interior de la empresa. Esta forma de promover la inversión es mucho más fácil de fiscalizar para del SII que el actual tratamiento a las utilidades no retiradas, con lo que se lograría un mejor cumplimiento de la ley tributaria. Asimismo, no solo promueve directamente la inversión de las empresas que tienen restricciones de financiamiento, sino también la de toda inversión en activos físicos al interior de la empresa. La ampliación de la base, además, permitiría bajar las

tasas marginales más altas, lo que a su vez reduciría los efectos sobre la eficiencia económica y sobre los incentivos a la elusión tributaria. Esta medida sería aun más efectiva si la tasa a las utilidades de las empresas se eleva al mismo tiempo a un 25%, siempre.

Unificación del impuesto a la renta en empresas pequeñas

La propuesta consiste en unificar los distintos regímenes de tributación a la renta de las empresas pequeñas a través de un sistema de pago de impuestos sobre flujo de caja, basado en contabilidad simplificada y que descuenta como gastos las inversiones y los inventarios. Este esquema corresponde al régimen tributario del artículo 14 ter de la ley sobre impuesto a la renta.

El régimen general de primera categoría para la tributación de las utilidades de las empresas es complejo de aplicar a las empresas pequeñas y supondría para ellas altos costos de cumplimiento tributario. También representaría un elevado costo de fiscalización para el Servicio de Impuestos Internos si se considera el enorme volumen de microempresas existentes. Por estos motivos se han creado esquemas de tributación simplificados para las empresas pequeñas.

El sistema de renta presunta –dirigido a las empresas cuyas características dificultan el registro y la fiscalización de las utilidades– se aplica en las pequeñas empresas de los sectores agrícola, minería y transporte de carga, mientras que todas las empresas del transporte de pasajeros tributan sobre la base de una renta presunta, sin importar su tamaño. En este esquema se utilizan indicadores de ventas o del valor de la propiedad en sustitución a las utilidades como base del impuesto.

Otras variantes son los regímenes especiales para empresas pequeñas de cualquier sector. En el caso del artículo 14 bis de la ley sobre impuesto a la renta, las empresas pagan impuestos según los retiros y están exentas de registrar utilidades tributarias. Como establece el artículo 14 ter, se paga impuestos sobre flujo de caja, se permite llevar contabilidad simplificada y deducir como gasto inversiones e inventarios. En el artículo 14 quáter se entrega una exención del pago del impuesto de primera categoría para utilidades menores de 14.400 UTM, o unos \$ 58 millones anuales, en empresas pequeñas.

Estos esquemas se han acumulado a lo largo del tiempo dando lugar a inconsistencias. Y hay obsolescencia en la renta presunta, puesto que las tecnologías de información posibilitan que hoy esas empresas tributen en base a utilidades. Pero el principal problema es su uso como mecanismos de elusión y de evasión. Que el pago tributario en este tipo de esquemas sea más bajo que en primera categoría es un incentivo para la creación de empresas pequeñas con el solo objetivo de reducir la carga tributaria. Por ejemplo, una explotación agrícola se puede subdividir en pequeñas propiedades que

puedan tributar en base presunta. También ocurre que la mayoría de las sociedades de inversión creadas por personas de altos ingresos para tributar como empresas se adscriben a estos esquemas.

En la propuesta, todas las empresas pequeñas pagarían impuestos por sus utilidades en el período que se generan, pero llevarían contabilidad simplificada y podrían descontar de la base del impuesto las inversiones que se realizan en la misma empresa.

Tratamiento del ahorro

Se postula reemplazar los distintos tratos preferenciales orientados a promover el ahorro por una política general que deje exento del pago de impuestos los retornos de los activos financieros que estén por debajo de una tasa normal de retorno, definida por el Banco Central.

El pago de impuestos sobre los flujos de ingresos generados durante un período, incluyendo las utilidades no distribuidas, implica que los recursos que se destinan al ahorro quedarían afectos a una doble tributación si se gravara el retorno futuro de los instrumentos financieros del caso, porque el valor presente de los recursos es mayor si se consume todo en el presente que si se guarda una porción para el futuro.

Una forma de incorporar neutralidad entre el consumo presente y el futuro es eximir de impuestos el retorno “normal” al ahorro, pues este representa el costo de oportunidad de esos fondos. Distinto es el caso de una inversión con un retorno superior al costo de oportunidad de los fondos, como ocurre con una ganancia de capital, que crea un ingreso nuevo y que no ha sido gravado antes.

En el país los rendimientos de los activos financieros reciben un tratamiento muy heterogéneo, por lo que se crean distorsiones y tratos desiguales a los iguales. La propuesta, que soluciona este problema, está basada en la experiencia reciente de Noruega y Bélgica.

Estimación de efectos

Sobre la base de simulaciones con los microdatos del SII, Agostini (2012) estima que la propuesta de que empresas tributen sobre utilidades devengadas, junto con la unificación de impuestos a empresas pequeñas, tendría por efecto un aumento en la recaudación de US\$ 4.524 millones, equivalente al 2,18% del PIB o a un 12,9% de aumento sobre la recaudación total de 2010. Las ganancias en recaudación provendrían principalmente de la modificación de la tributación de primera categoría desde utilidades distribuidas a devengadas.

A partir de los montos citados se puede calcular en términos gruesos que el ingreso promedio de los hogares del decil 10 caería en un 12,6%, por lo cual su participación en el ingreso total descendería de 46,3% a 40,5%.

Capítulo 13

La desigualdad más allá del ingreso: voz, dignidad y capital social

Vicente Espinoza / Eugenio Guzmán

Síntesis

En este capítulo se desarrolla un análisis de la importancia de incorporar las dimensiones de desigualdad y capital social en las políticas públicas. La desigualdad suele abordarse desde un prisma monetario; no obstante, existen otras dimensiones, como la desigualdad en el ejercicio de derechos ciudadanos, o la dimensión simbólica que supone la experiencia de desigualdad en los participantes de una relación social, que se expresa directamente como dignidad o falta de ella. En cuanto al capital social, se relaciona con variables como confianza, asociatividad, apego a normas, reciprocidad, compromiso cívico y redes sociales, y existe evidencia de su influencia en la vida social, económica y política.

A partir del análisis en este marco se plantean propuestas en tres áreas: responsabilidad social empresarial, participación social y microcrédito.

Introducción

El diseño de las políticas públicas se orienta a resolver con recursos públicos situaciones diagnosticadas como problemáticas, con el fin de mejorar las condiciones de vida de las personas y favorecer el desarrollo del país. El marco global de la política pública se encuentra en las leyes que establecen los compromisos permanentes

del Estado con los ciudadanos y su implementación concreta en la ley de presupuestos. Si bien existe algún nivel de autonomía de los servicios, por el hecho de ser entidades públicas no pueden apartarse de lo que la ley les mandata.

La decisión de llevar a cabo una política pública es un proceso inseparable de la actividad política. Los programas de gobierno y los de los partidos políticos establecen orientaciones y propuestas relativas a la política pública. Asimismo los actores interesados pueden intentar poner en la agenda pública o política la discusión sobre sus temas de interés, con o sin el apoyo de partidos políticos, y movilizar los recursos a su disposición. El Ejecutivo genera iniciativas de ley que expresan sus prioridades de políticas públicas. Y el Congreso, a fin de cuentas, decide en representación de los electores qué políticas se implementan y de qué forma.

Desde el punto de vista de los ciudadanos, las políticas públicas son señales que reciben del Estado y que establecen las formas de inclusión y los estándares de calidad de vida, por lo que resultan inseparables de la definición de los derechos prevalecientes en una sociedad. Expresan así el acuerdo político respecto de lo que debe constituir la acción del Estado, y la forma en que se aplican los derechos reconocidos a los miembros de la comunidad nacional. Dado que establecen

formas de inclusión, crean también en la población expectativas sobre las formas de superar o reducir la desigualdad, esto es, un horizonte de oportunidades que aparece alcanzable para la población desfavorecida y que legitima el uso de recursos públicos ante quienes no se ven afectados por tales políticas. Ello influye sobre la legitimidad de las instituciones públicas y cierra el círculo del proceso político.

En lo que sigue se abordan dos temas que, aunque distintos, apuntan a la necesidad de incorporar en el análisis dos dimensiones clave para el éxito de las políticas públicas: la desigualdad y la dignidad, y el capital social. Para ambos aspectos se han desarrollado propuestas.

La primera sección corresponde al trabajo desarrollado por Vicente Espinoza, mientras que la segunda es de autoría de Eugenio Guzmán. Los autores agradecen los comentarios de los integrantes de GRPC, aunque cada sección es de exclusiva responsabilidad de su autor.

Desigualdad, dignidad y voz pública

Vicente Espinoza

La desigualdad suele abordarse exclusivamente desde un prisma monetario; no obstante, existen otras dimensiones, como la desigualdad en el ejercicio de derechos ciudadanos; tal es el caso de la libertad de expresión, de reunión o la ausencia de relaciones coercitivas. Otra forma de considerar la desigualdad consiste en fijarse menos en las carencias de las personas y poner el énfasis en su capacidad y habilidad para mejorar su situación. Finalmente, existe también una dimensión simbólica de la desigualdad, y es aquello que la experiencia de desigualdad produce en los participantes de una relación social con respecto a su posición, que se expresa directamente como dignidad.

Las elaboraciones sobre desigualdad constituyen un cambio en el abordaje de las preocupaciones asociadas con la medición y caracterización de la pobreza que dominaron en las décadas anteriores. Hasta hace pocos años, el centro del debate se encontraba en la calidad de la medición para mejorar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos. En los últimos cinco años, en la preocupación asociada con la política pública ha adquirido cada vez mayor peso las diferentes dimensiones que componen la pobreza, la protección a grupos no pobres, las definiciones de calidad de vida, incluyendo la convivencia, la universalización de la política social e incluso preguntas sobre justicia social, todas ellas agrupadas bajo la amplia temática de la desigualdad social.

En este capítulo se aborda primero algunas cuestiones conceptuales respecto de la desigualdad social, a la vez que aportamos algunos antecedentes relativos a su situación en Chile. Posteriormente se profundiza en dos aspectos que sustentan las propuestas posteriores: el primero tiene que ver con las insuficiencias del relato de la política pública respecto de la superación de pobreza, en el sentido de que la inserción en el mercado de trabajo constituye la condición suficiente para la superación de la pobreza. El segundo aspecto es más simbólico; se trata de la experiencia de la desigualdad en la vida social, que se percibe y expresa en códigos no necesariamente asociados con lo material. Para ambos aspectos se plantean propuestas, la primera referida a la responsabilidad social empresarial (RSE) y la segunda a la comunicación para el interés público.

¿Desigualdad en qué dimensiones?

Las relaciones sociales muchas veces establecen vínculos entre personas o grupos diferentes en lo que respecta a su localización geográfica, recursos, oportunidades, preferencias de consumo, capacidades, riquezas, ingresos, estatus social, religión, etnia, género, salud, acceso a los medios de comunicación, poder político, entre otras características. En algunos casos estas diferencias se conciben como parte de una positiva diversidad social, mientras que en otros se las considera parte de una indeseable desigualdad. Por siglos, determinar cuál es el componente inequitativo de las relaciones sociales ha dado origen a numerosos problemas filosóficos, políticos y prácticos que distan de estar resueltos, dado que no es posible definir la desigualdad al margen de ciertos criterios normativos.

En términos muy generales, la desigualdad puede concebirse como aquella diferencia que va en contra de los principios de justicia sostenidos en una sociedad. En otras palabras, el problema de la desigualdad comienza cuando las diferencias son injustas porque limitan las posibilidades de acceso a recursos, porque involucran privilegios debido a que algunas personas reciben recompensas no asociadas con el esfuerzo o porque denotan la apropiación ilegítima de recursos u oportunidades (Therborn, 2006). Ahora bien, el concepto de justicia es normativo en el sentido de que depende de juicios morales que formulan las personas; además, no existe solo una perspectiva normativa en materia de desigualdad (Grusky y Kricheli-Katz, 2012).

Comúnmente, la injusticia se asocia con diferencias arbitrarias, no elegidas por las personas, y que tienen efectos significativos sobre su bienestar. Ambos elementos tienen que estar presentes para que la distribución de algún atributo sea injusta. Por ejemplo, las diferencias de género se originan en un atributo arbitrario, haber nacido hombre o mujer, y pueden ser injustas si el género da lugar a tratamientos asimétricos que afectan el bienestar de las personas. Aquí es clave reconocer

que son los arreglos sociales los que determinan en definitiva la injusticia de una diferencia en los atributos de las personas. Nacer mujer es una condición no elegida, pero las consecuencias de ser mujer pueden variar radicalmente según el país de nacimiento.

Los problemas prácticos y empíricos asociados con la desigualdad tienen consecuencias directas para las políticas públicas. De entrada, resulta difícil establecer umbrales claros respecto de dónde comienza la zona de desigualdad o de equidad, aunque es crucial para establecer si los derechos reconocidos legalmente son realmente ejercidos. Quizás el problema más complejo proviene del carácter multidimensional del fenómeno. Así como no existe estándar para un umbral de desigualdad, tampoco lo hay para las dimensiones que debieran estar incluidas. En algunas sociedades ello queda reconocido en los derechos de ciudadanía, aunque también se observan discrepancias, pues mientras para algunos basta con los derechos civiles –la igualdad ante la ley–, para otros es necesario agregar nuevas generaciones de derechos, como los políticos, sociales y culturales. En este mismo terreno, la multidimensionalidad de la desigualdad dificulta el uso de medidas sintéticas de fácil comunicación y requiere utilizar indicadores que permitan observar el mismo fenómeno desde diversos ángulos.

Otro problema que plantea el estudio de la desigualdad es su unidad de medida. Habitualmente se mide como la diferencia en los ingresos monetarios –con distintos indicadores–, bajo el supuesto de que el poder de compra sobre bienes y servicios se correlaciona con el nivel de bienestar. En otras palabras, las dimensiones de la desigualdad tenderían a conglomerarse, por lo cual el ingreso, aunque constituye una representación imperfecta, no estaría totalmente alejado de la situación general. Ahora bien, poner el foco en las desigualdades monetarias implica suponer que los consumidores utilizan los recursos disponibles con el fin de mejorar su bienestar. Pero esta concepción conduce a paradojas e inconsistencias: puedo tener más ingreso, pero gastarlo en licor o cigarrillos, con lo que empobrezco mi salud, lo que a su vez puede deteriorar mi capacidad de generar ingresos... Más aun, nunca será posible establecer si un nivel de ingreso que resulta bajo de acuerdo con las capacidades del perceptor (suponiendo que se encuentra sobre un mínimo deseable) es el resultado de sus decisiones de trabajar menos o de las restricciones que impone el entorno.¹

Dignidad y reconocimiento: la construcción social de la desigualdad

La **desigualdad** no es directamente observable –como la mayor parte de los términos usados para caracterizar a las sociedades– y está sujeta a controversia, pues busca expresar de forma sencilla situaciones, procesos o fenómenos que se resisten a su representación simplificada. Su uso plantea el riesgo, entonces, de intentar resumir con un término situaciones muy diferentes entre sí. Entendiendo que no existen definiciones consensuadas, la desigualdad puede comprenderse como una diferencia social que, por cuestiones normativas, resulta inaceptable; no es una cualidad intrínseca de las relaciones sociales, sino que se hace evidente cuando las asimetrías presentes en ellas resultan ilegítimas, injustas. En tal sentido, la desigualdad se construye a partir de los relatos que los actores sociales hacen de los principios de justicia, de las razones que explican la desigualdad y de la forma de superarla.

Las dificultades para definir unívocamente la desigualdad social provienen solo en parte de un problema de percepción de la realidad. Ciertamente, la carencia –deliberada o no– de información sistemática impide utilizarla como una categoría significativa. Como veremos, la desigualdad material o la desigualdad de ingresos constituye una representación válida principalmente para quienes se ubican en tramos de ingreso medio –porque perciben con más claridad la distancia que les separa de quienes tienen altos ingresos–, mientras que la representación de la desigualdad como abuso de poder es válida principalmente entre personas de menor ingreso, cuyas escalas de medida de las diferencias de ingreso son muy imperfectas.

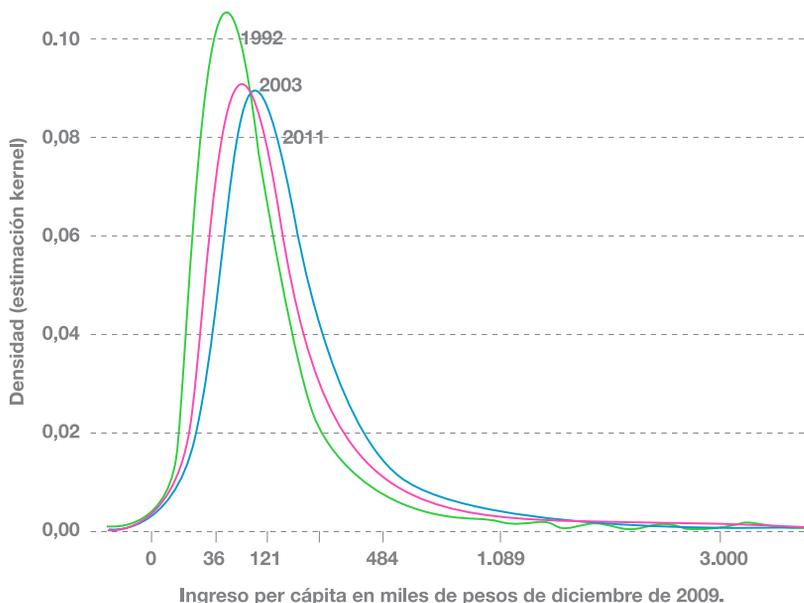
Las percepciones o representaciones de la vida social no necesariamente se construyen sobre la base del contraste objetivo de los supuestos con los datos; más bien se constituyen entre un conjunto de individuos mutuamente referidos, es decir, comunicados en un nivel que les permite conocer y evaluar las prácticas y la situación de los otros. Las prácticas fallidas y exitosas son las que permiten seleccionar cursos de acción individual que operan ajustando condiciones y disposiciones.² Una afirmación general, entonces, del tipo “la inserción en el mercado de trabajo garantiza la

¹ Por eso, a propósito del debate en torno a la pobreza, autores como Sen prefieren medidas de “capacidad”, es decir, de capacidad + habilidad, que no consideran el ingreso. Y a propósito de estos temas, en enero de 2011 el Ministerio de Desarrollo Social convocó a un panel de expertos para discutir una nueva medida para la pobreza en Chile, en cuyo mandato está la recomendación de criterios para establecer a futuro una medición multidimensional. En esta comisión participan los integrantes de GRPC Andrea Repetto y Cristián del Campo, SJ.

² Estudios sobre los efectos de la publicidad en el consumo destacan el procesamiento microsociedad de la información sobre productos y la toma de decisiones de compra (Burt, 1999).

Gráfico 1

Distribución del ingreso monetario per cápita de hogar, 1992, 2003 y 2011



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta CASEN.

Nota: El ingreso per cápita se mide en miles de pesos de diciembre de 2009.

superación de la pobreza” contrasta diariamente con la experiencia de familias de trabajadores que superan la pobreza o que no logran salir de ella.

La distribución del ingreso en Chile puede servir para ilustrar la distancia o proximidad entre los datos que manejan los responsables de las políticas públicas y las percepciones de la población. La encuesta Casen muestra una mejoría en los niveles de ingreso real de la población en las dos últimas décadas (**Gráfico 1**). En efecto, en cada medición sucesiva la curva se va desplazando hacia los niveles de mayor ingreso real, y su valor más frecuente ha pasado desde \$ 40.000 en 1992 a \$ 120.000 en 2011. En el mismo período, la media de los ingresos per cápita del hogar creció 1,9 veces en términos reales. El cambio más pronunciado ocurrió entre las dos primeras mediciones. Si bien en 2011 se siguió observando este fenómeno, ya no era tan marcado como en la primera década, aunque también el período es más corto que entre las dos primeras mediciones. La forma de la distribución, más “angosta” en sus valores más comunes para la primera medición y más “ancha” en las siguientes, muestra entonces el surgimiento de la “clase media emergente”. Si bien

este grupo progresó en forma notable con respecto a los inicios de la década de 1990, continúa siendo un estrato relativamente pobre y su expansión se ha lentificado en la última década.

Ahora bien, ¿cómo se asocia la evolución “objetiva” de la desigualdad de ingresos con la percepción que tiene de ella la población chilena? Existen escasas mediciones sobre la percepción de la desigualdad social a escala nacional que estén basadas en conceptualizaciones sólidas y preguntas comparables, a pesar de la relevancia de estos temas para la sociedad chilena. Destaca la encuesta internacional ISSP (International Social Survey Program) sobre desigualdad social, que el CEP aplicó en Chile los años 2000 y 2009. Los porcentajes en los paneles del **Cuadro 1** no suman cien en ningún sentido, dado que no se presenta el porcentaje de quienes respondieron en los restantes niveles de acuerdo. La percepción de que existen grandes diferencias de ingreso en Chile –que se mantuvieron relativamente estables entre ambas mediciones de la encuesta ISSP– es prácticamente unánime (**Cuadro 1**). El nivel de acuerdo en Chile para 2009

Cuadro 1

Afirmaciones relativas a distribución del ingreso en Chile

Porcentaje muy de acuerdo o de acuerdo	Año	ABC1	C2	C3	D	E
A. Las diferencias de ingreso en Chile son demasiado grandes	2000	93,7	89,2	89,7	91,0	88,1
	2009	92,2	89,6	87,1	85,5	94,0
B. Las grandes diferencias de ingreso en Chile son necesarias para el desarrollo del país	2000	24,4	28,2	40,3	48,6	45,2
	2009*	49,1	32,4	35,1	44,6	41,9
C. Es responsabilidad del gobierno reducir las diferencias de ingresos entre las personas con altos ingresos y aquellas con bajos ingresos	2000	36,7	62,2	74,8	77,6	72,5
	2009	58,3	67,6	71,8	73,7	70,2
D. ¿Es justo o injusto, correcto o incorrecto, que las personas con ingresos más altos puedan pagar por una mejor atención de salud que las personas con ingresos más bajos?*	2000	61,0	51,3	36,4	35,5	34,1
	2009*** Salud	27,0	23,6	22,8	19,9	17,1
	2009*** Educación	24,6	22,7	21,3	19,7	19,2

Fuente: Elaboración propia a partir de International Social Survey Program (ISSP), aplicada en Chile por el CEP, 2000 y 2009.

Nota: *Encuesta Nacional de Estratificación Social (ENES).

** Porcentaje que lo considera muy justo o definitivamente correcto y algo justo o correcto.

*** En la encuesta de 2009 se preguntó separadamente por salud y educación.

era semejante al de países como Argentina, España, Croacia o Corea del Sur, cuyos niveles de desigualdad, según el índice de Gini, eran sensiblemente más bajos que los de Chile (con alrededor de 0,3 para los primeros y de 0,5 para Chile). A pesar de la mejoría en los niveles de ingreso, la evaluación prácticamente unánime de la población es que la diferencia aún resultaba “demasiado grande”.

Este consenso se rompe al incluir el desarrollo o la prosperidad del país como un elemento para justificar las diferencias de ingresos. Más aun, se percibe un aumento en el nivel de la justificación para los estratos de ingresos más altos. Llama la atención que quienes más justifican la desigualdad en los ingresos sean también quienes aparecen en los escalones más bajos de la estratificación.

El resultado de 2000 en Chile fue analizado con interés por la posición desalineada que mostraba Chile con respecto a otros países con niveles de desigualdad sensiblemente menores. Los chilenos sabían que existía una alta desigualdad, pero buena parte de ellos la aceptaba como el precio que se debía pagar para conseguir la prosperidad del país. El umbral de tolerancia a la desigualdad de ingresos era más alto en Chile que en Europa, donde la población muestra mayor intole-

rancia a la desigualdad, o en Estados Unidos, donde la constatación de la desigualdad en los ingresos se compensa con la percepción de igualdad de oportunidades (Chauvel, 2006 y Lubker, 2004).

La explicación tiene que ver en parte con las orientaciones políticas de los entrevistados, pero también con la percepción de la magnitud de la desigualdad (Castillo, 2009 y 2011). Desde el punto de vista político, quienes valoran el esfuerzo individual favorecen la regulación por el mercado y prefieren menos intervención estatal, generalmente se identifican más con la derecha y tienden a justificar las grandes diferencias de ingreso. Estas orientaciones políticas alcanzan un volumen significativo entre los chilenos y son transversales a los estratos socioeconómicos.

La percepción relativa a la justicia o injusticia de la desigualdad tiene que ver también con la magnitud de las desigualdades percibidas por los entrevistados. La información relevante en este caso –que ha sido analizado ampliamente en diversos estudios– refiere a las creencias respecto de los ingresos obtenidos por personas en distintas posiciones sociales y los ingresos que debieran obtener: a medida que los entrevistados se alejan de los tramos de ingreso más

bajos, la percepción de desigualdad e injusticia tiende a incrementarse (Kelley y Evans, 2009 y Cruces y otros, 2011). De forma similar, el nivel de satisfacción con el ingreso incide negativamente en la percepción de la brecha de ingresos: a mayor satisfacción, menor percepción de brecha. Finalmente, la percepción de una brecha menor incide en la medición de la distancia entre la desigualdad considerada justa y la desigualdad percibida. Castillo (2009) llama a esta situación “ilusión de justicia distributiva”, pues los grupos más pobres perciben menor injusticia porque también perciben una menor brecha de ingresos.

La compensación de las diferencias de ingreso se considera una responsabilidad pública, específicamente del gobierno. El año 2000, solamente el grupo ABC1 (por definición, 10% de los hogares) se mostró “fuera de línea”, con solamente el 36,7% que estuvo de acuerdo con esta afirmación, quizás porque este grupo confía en su propia capacidad y no quiere interferencias, o porque no está dispuesto a pagar más impuestos. La opinión del resto de la población es muy diferente: ya en el grupo C2 el apoyo a la labor redistributiva del gobierno crece a 62,2%, para llegar a 72,5% en el grupo E. Dado que los tamaños de los estratos socioeconómicos son conocidos, los grupos C3 a E comprenden el 70% de la población. El año 2009, el apoyo a las orientaciones redistributivas creció en los niveles más altos de la estratificación, y alcanzó el 58,3% en el ABC1. Definitivamente, una nueva orientación respecto de la política pública comenzó a instalarse en la sociedad chilena.

La constatación de grandes diferencias de ingreso y su justificación, si no mayoritaria, al menos sustantiva, en 2000 se trasladó incluso hasta el acceso a la salud y la educación. Ese año, gran parte de la población consideraba justo o al menos correcto que el dinero le otorgara mejor calidad de servicios. Se advertía, sin embargo, que a partir del estrato C3 –que se podría denominar laxamente “clase media baja”– la justicia de tal propuesta decaía marcadamente. El año 2009, la apreciación respecto de la justicia de afirmaciones a favor de la subsidiariedad de la política pública suscitaba un apoyo que apenas alcanzaba a alrededor de un quinto de la población.

Incluso antes de las marchas y manifestaciones masivas de 2011, el concepto de justicia que debía ejercer la política pública parecía haber cambiado profundamente entre los chilenos. Una década de política pública preocupada por mejorar la situación de los más pobres, por establecer barreras de protección para una población vulnerable más amplia que los pobres, pero sobre todo la ampliación de las oportunidades de progreso, se manifestaban en una crítica profunda. Durante las últimas dos décadas, entonces, la desigualdad de ingresos y las diferencias de calidad en el acceso a los servicios pudo coexistir con una sociedad estable e incluso con

un apoyo inédito a la coalición en el gobierno, porque las orientaciones de la política social ofrecieron no solamente mejorías inmediatas, sino oportunidades para mejorar sustantivamente las condiciones de vida. Pero los datos apuntan a que desde 2009 el discurso de la justicia social alcanzó sus límites. A continuación se aborda en detalle las consecuencias de estos cambios y se plantean propuestas específicas referidas a la información y a la comunicación pública.

La experiencia social de la desigualdad y el interés público

¿Cómo se expresan en el plano público las percepciones de desigualdad, justicia y responsabilidad distributiva que expresan los chilenos? Al revisar la percepción de la desigualdad de ingresos entre la población enfrentamos la paradoja de que hay mayor conciencia de ella a medida que los ingresos se incrementan. En otras palabras, los pobres parecen más tolerantes a la desigualdad social que los sectores más acomodados de la sociedad. Una explicación de ello es la probabilidad de contacto con círculos sociales de mayores recursos, lo cual establece puntos de referencia diferentes en las comparaciones, que es un aspecto del capital social. Otra parte de la explicación tiene que ver con las expectativas individuales: es posible que los pobres consideren normal un determinado deterioro de la salud que en los grupos medios derivaría en demanda por atención médica.

Que los pobres perciban menos desigualdad de ingreso o en la calidad de los servicios disponibles no significa que no exista; de la misma manera, que otros chilenos evadan el debate sobre la política pública tampoco implica que no haya desigualdad o alienación. La desigualdad y el efecto de los cambios estructurales sobre las familias y las personas son experiencias vividas que se expresan en códigos distintos de los que utiliza la política pública. Se trata de símbolos diferentes, de expresiones fragmentarias, ásperas, hirsutas, contradictorias y hasta agresivas. Considerar la pobreza y la desigualdad desde este punto de vista nos pone frente a un problema más general que la distribución de los ingresos o la calidad de los servicios, y que no necesariamente está correlacionado con ellos.

Para los más pobres el reverso de la desigualdad es la dignidad, es ser tratados como personas con iguales derechos por quienes tienen más poder que ellos en la sociedad. Las relaciones asimétricas que se perciben como abusivas corresponden en primer lugar a desigualdades de poder, dentro de las cuales el dinero ocupa un lugar, pero no es el único elemento. Dicho de una forma algo caricaturesca, aparentemente no importaría cuánto plata tiene una persona, sino cómo trata a los otros.

La experiencia de la desigualdad en la vida social suele expresarse entonces en críticas a la “falta de respeto”,

al abuso, la humillación, la vergüenza, al uso de estereotipos. Los ejemplos cotidianos abundan: el trato poco amable en los servicios públicos, tener que ocultar lugares de residencia arbitrariamente asociados con criminalidad, criterios discriminatorios en la selección de personal, personas que se saltan las filas, la rabieta del jefe, el que no escucha, el que deja esperando, etc. Algunos casos llegan hasta los medios de comunicación cuando la sospecha contra el pobre o el discriminado alcanza ribetes de escándalo.

El aspecto simbólico de la desigualdad afecta el desarrollo de la confianza interpersonal y también deteriora la confianza en las instituciones. La experiencia de maltrato por parte de quienes tienen poder se generaliza rápidamente hacia las instituciones públicas y hacia aquellos que ejercen la autoridad. En un mundo que se percibe amenazante, la confianza es más propia del mundo privado, de la familia y de algunos amigos. Después de esos círculos sociales, las encuestas muestran que la confianza se instala en Carabineros, vale decir, en la demanda de orden en el entorno, un orden que las personas no son capaces de lograr por sí mismas a través del control social. Este retraimiento del ciudadano hacia el mundo privado debilita el ideal representativo de la democracia, ya que deteriora la relación entre los votantes y sus representantes, en un proceso que Rosanvallon (2008) denomina “entropía representativa”. Un problema similar detectó Robert Putnam (2000) para Estados Unidos al constatar que el decaimiento del asociativismo a partir de los años sesenta estaba asociado con la pérdida del civismo y el compromiso público. La desconfianza en los partidos políticos y los parlamentarios forma parte de esta creciente relevancia del mundo privado.

Pero además, la ausencia de *res publica* no excluye la crítica de la experiencia negativa con la vida pública, que se alimenta de su negatividad y no llega a convertirse en propuesta. La denuncia o la crítica sin propuesta posee un estatus ambiguo: denunciar la corrupción que involucra a poderosos, junto con confirmar la sospecha supone la confianza en que la situación podría corregirse, porque existe alguna instancia superior capaz de juzgar y castigar la mala acción. Las redes sociales, los sitios web que se abren a la realimentación de los usuarios o los programas de radio con audiencia interactiva recogen expresiones de estas críticas en formas no convencionales o “im-políticas”, de una ciudadanía recluida en el espacio privado. Dicho de otra forma, se oyen, pero no se escuchan, porque carecen de una “voz” que se exprese en un registro que facilite la comunicación.

No se trata de “corregir” o ajustar a cierta etiqueta o cortesía estos reclamos, pues muestran la vigilancia que ejercen los ciudadanos y las organizaciones sobre la acción de las autoridades. Pero es un reclamo difícil

de percibir y más aun de interpretar, porque su horizontalidad no se ajusta a los códigos y protocolos de la democracia representativa. No basta con el “desahogo” como reacción a una experiencia negativa, sino que corresponde dar la oportunidad de crear sentido público a partir de esos reclamos. Incluso el dejo de civismo que se advierte en estas críticas puede destruirse en su pura negatividad.

El problema planteado es de comunicación: los códigos de los ciudadanos privatizados son leídos inadecuadamente o no son percibidos por la autoridad. Eso puede favorecer escenarios en los cuales una violencia latente estalla desenfrenada. Ahora, para que lleguen los bomberos, antes alguien tiene que hacer sonar la alarma. La siguiente propuesta responde a la necesidad de crear canales de expresión que lleven las preocupaciones privadas al plano público.

Comunicación participativa para el interés público

Además de los canales de queja y reclamo existen iniciativas autónomas, generalmente de pequeña escala, destinadas a expresar de forma positiva las demandas. Se dispone de radios comunitarias y blogs mantenidos por voluntarios que abordan temas ambientales, urbanos, de alimentación, salud, transporte, literatura, entre otros. Otras iniciativas más institucionalizadas adoptan la forma de periodismo investigativo o grupos de acción social. Este tipo de iniciativas aparecen desconectadas de los canales de quejas, por lo que su lectura positiva no puede hacer converger las quejas en propuestas. Sin embargo, hay en otros países ejemplos de iniciativas que logran articular ambas caras del problema. Los Public Interest Research Groups en Estados Unidos, presentes principalmente entre los estudiantes, investigan y proponen soluciones a una amplia gama de problemas públicos, especialmente en lo que respecta a la protección del consumidor y la conservación ambiental. En Chile destaca la iniciativa de periodismo investigativo CIPER Chile, cuyo trabajo ha alcanzado amplia repercusión (además, esta iniciativa recibe su financiamiento del holding de medios Copesa, lo que demuestra que la transparencia no necesariamente se opone a los intereses de las grandes empresas). La Clínica de Acciones de Interés Público y Derechos Humanos UDP ofrece una línea de acción similar, pero no solamente realiza investigación sino que ofrece asesoría legal y, en algunos casos emblemáticos, apoyo en la litigación.

El modelo de “observatorios” constituye otra forma de “leer” demandas inarticuladas para darles luego expresiones más adecuadas a su tratamiento público. El Observatorio Español sobre la Droga y la Toxicomanía proporciona información y estadísticas sobre tendencias en el consumo de drogas y problemas asociados. El Observatorio de las Desigualdades, apoyado por el Instituto de Estudios

Políticos de París (Sciences Po), ofrece información fresca y accesible sobre distintos aspectos de las desigualdades sociales. En Chile, la red Comunicación y Pobreza reúne comunicadores y organizaciones que trabajan en torno a la pobreza en un foro de discusión.

Propuesta 62 Fondo público-privado para comunicación participativa de interés público

El objetivo de esta propuesta es abordar el aspecto simbólico de la desigualdad por medio de la formación de opinión pública. Los grupos que participan en esta iniciativa leen y procesan demandas de baja estructuración asociadas con las diversas formas en que la desigualdad se presenta en la vida cotidiana.

La propuesta consiste en el financiamiento de quince iniciativas regionales de comunicación participativa que combinen procedimientos de consulta y deliberación con periodismo investigativo y *advocacy*, a través de un concurso público convocado por la División de Organizaciones Sociales (DOS), como un programa especial del Fondo de Iniciativas de la Sociedad Civil (Ley 20.500). Los participantes deben ser organizaciones sin fines de lucro abocadas a temas de desigualdad social y otros de interés público (medio ambiente y áreas verdes, salud, educación, seguridad, alimentación). Los participantes deben garantizar competencias en comunicación, investigación social, técnicas de participación social, implantación regional y pluralidad ideológica.

Su operación supone conocer y documentar casos positivos y negativos que expresan desigualdad en la vida social y las formas de resolverla. Esta investigación se realiza en vinculación y consulta con organizaciones sociales, comunidades y personas. Los resultados se difundirán en diversos medios de comunicación, incluyendo los no convencionales y TIC, garantizando el acceso a un público amplio. La iniciativa debe seleccionar casos emblemáticos y buscarles una solución no asistencial y extensible al resto de los afectados. Finalmente, las iniciativas deben canalizar aportes en trabajo voluntario a la promoción de campañas educativas relacionadas.

En suma, se trata en parte de crear un “medio de comunicación” que utiliza canales convencionales, pero con más alcance gracias a su vinculación más permanente con los afectados. Al contrario de los medios ligados a grandes grupos periodísticos, el énfasis está en experiencias positivas, y no solamente en la denuncia. Finalmente, propone soluciones y es responsable del acompañamiento de los casos.

El presupuesto anual estimado de esta propuesta es de US\$ 5.910.000. Cada grupo dispondrá de fondos para financiar un equipo de ocho personas durante un año y renovable hasta cuatro, lo que implica recursos equivalentes a US\$ 212.000 por región. Se dispondrá también de fondos para operar dispositivos de investigación, como grupos focales, data mining de redes sociales y sondeos de opinión, por un total estimado de US\$ 70.000 por región. Se contará además con recursos para realizar consultas y deliberaciones comunitarias por otros US\$ 70.000. Finalmente, se destinarán US\$ 42.000 por región para implementar la difusión.

Se realizará una evaluación del impacto público del trabajo realizado basada en la audiencia, la capacidad de canalizar trabajo voluntario y la atracción de nuevos recursos, entre otros aspectos. La evaluación servirá para mejorar el diseño de las líneas de acción y para calificar el desempeño de los ejecutores de las iniciativas.

La pobreza de los trabajadores y la responsabilidad social

La pobreza como representación social de la desigualdad, que fue muy difundida desde mediados de la década de 1980, se convirtió en núcleo del relato de la política social. El término pobreza alude a los grupos sociales más desfavorecidos, que se definen a partir de sus carencias materiales. En Chile existe consenso en que la condición de este grupo obliga a usar instrumentos de política para mejorar su situación. Desde el relato de la política la desigualdad no constituía un aspecto relevante, pues la pobreza la representaba simbólicamente: en la medida en que se la reducía, también se atacaba la desigualdad. Mientras que las políticas de los años ochenta se basaron principalmente en subsidios –incluyendo el empleo de emergencia–, a partir de 1990 agregaron la promesa de integración social a través del trabajo.

Hasta hoy, las recomendaciones de política pública para la superación de la pobreza destacan como aspecto clave el acceso al mercado de trabajo: al disponer de una ocupación, las probabilidades de ubicarse bajo la línea de la pobreza se reducen significativamente. Sin embargo, la experiencia de muchos trabajadores contradice este supuesto. Los datos de la Encuesta Casen sistemáticamente identifican un porcentaje estadísticamente distinto de cero de trabajadores ocupados cuyas familias se ubican bajo la línea de pobreza. En otras palabras, la promesa no se cumple para una parte de los trabajadores formales, pues sus salarios no son suficientes para cubrir las necesidades elementales de sus familias.

En 2011, cerca de medio millón de trabajadores ocupados (497.331) pertenecía a una familia pobre. Es decir, el 20% del total de pobres estaban ocupados. Parte de la pobreza de los ocupados se asocia con pocas horas de trabajo; en efecto, al considerar quienes trabajan

más de 35 horas semanales, el total disminuye a 329.162, la cual sigue siendo una cifra alta. Otro factor es que se desempeñen en empresas pequeñas, de baja productividad. Al considerar exclusivamente a los ocupados con jornada completa en empresas de doscientos o más trabajadores, el total disminuye drásticamente a 73.541 trabajadores, de los cuales 5.687 son pobres extremos o indigentes. Este número corresponde nada menos que al 3% del total de pobres. Al incluir las familias con un trabajador a jornada completa, con contrato en grandes empresas, la incidencia de la pobreza sube al 4,1%.

Es difícil por ahora establecer con precisión las causas de este resultado. En lo que concierne a las empresas, existen elementos asociados con el régimen de contrato y la definición legal de la empresa, aunque si se consideran solo quienes fueron contratados directamente por las empresas el peso sigue siendo alto: 2% del total de pobres. La rama de actividad en la cual se concentra la mayor cantidad de trabajadores pobres es el comercio, con un 35% del total. Una indicación de que no se trata de un resultado aleatorio es que el porcentaje de trabajadores pobres en grandes establecimientos comerciales supera en más de 15 puntos al total de trabajadores a jornada completa ocupados en las grandes empresas de esa actividad.

Responsabilidad social empresarial en torno a la pobreza y la desigualdad

La responsabilidad social empresarial (RSE) es una orientación relativamente nueva que adquiere creciente relevancia en la gestión moderna de las empresas, bajo el principio de que no pueden existir empresas exitosas en la creación de valor dentro de sociedades fallidas. El reciente caso de Freirina muestra que no considerar las consecuencias sobre el entorno de la operación de un negocio puede llevar al fracaso de inversiones multimillonarias. Por ello, la RSE incorpora como parte del modelo de negocios las consecuencias de la operación de la empresa en los trabajadores y la comunidad, que se expresa frecuentemente en actuaciones sociales.

Para los empresarios chilenos, el sustento de la responsabilidad social se encuentra en su rol como creadores de empleo, proveedores de bienes o servicios que aportan seguridad y clima laboral, y pagan los impuestos. Entre las iniciativas más destacadas se encuentra su preocupación por la igualdad de oportunidades mediante el impulso y financiamiento de iniciativas relacionadas con la educación, la difusión cultural, la rehabilitación de drogadictos y la provisión de servicios gratuitos. El Marco Ético del Empresariado Chileno, suscrito en 2012 por las asociaciones de la Confederación de la Producción y el Comercio, converge con este tipo de orientaciones.

Iniciativas pioneras abordan la desigualdad y la pobreza como parte de la RSE interna de las empresas. Algunas se han comprometido a chequear que los ingresos más bajos pagados a sus trabajadores no sean menores que un factor que multiplica el sueldo mínimo. Otras empresas se preocupan de que las diferencias entre los ingresos más altos y más bajos no sobrepasen un determinado cociente. Otros abordan las condiciones de vida de las familias de sus trabajadores. Los negocios de inclusión, orientados a los participantes más vulnerables dentro de la cadena de creación de valor, son también una tendencia incipiente.

En general, la preocupación por el nivel de vida de los trabajadores formales, que en ciertas circunstancias puede asociarse con pobreza, no ha constituido una preocupación desarrollada en los marcos de la RSE chilena. Si para algunos empresarios constituye materia de preocupación, para otros no es claro que sea exclusivamente responsabilidad de las empresas. No obstante, el campo de la RSE posee flexibilidad, pues su práctica se ha introducido y expandido, lo que ha permitido despejar dudas, resistencias y oposiciones. La pobreza de los trabajadores formales puede constituirse en un nuevo horizonte de la RSE.

Propuesta 63 Red de empresas socialmente responsables

Para introducir un nuevo horizonte en las prácticas de responsabilidad social se debe actuar sobre la cultura empresarial. Las propuestas específicas deben surgir de los propios empresarios, para lo cual se requiere crear las condiciones que permitan establecer consensos respecto de las formas de hacerse cargo de la pobreza de los trabajadores formales.

La pobreza es un tema particularmente sensible para los empresarios, porque no les gusta sentirse responsables de ella. Las conversaciones preparatorias dejaron claro que si los temas no se plantean adecuadamente, rápidamente surgen defensas que impiden cualquier cooperación. Además, las innovaciones rara vez son aceptadas de buenas a primeras, porque suelen contrariar los prejuicios y las formas establecidas de hacer las cosas. En tales condiciones, la implementación de esta propuesta, más que echar a andar un modelo, consiste en aunar muchas voluntades, en generar liderazgos, abrir la cooperación, arriesgarse a hacer cosas nuevas. Pero eso es imposible sin una fase preparatoria.

Tampoco contamos con información confiable respecto de los posibles resultados de una iniciativa de RSE en este campo, especialmente si se compara con otras

formas de intervención. Ese es otro argumento para introducir una fase preparatoria. La propuesta consiste entonces en que el gobierno convoque una comisión en que participen los empresarios, los trabajadores, organizaciones de responsabilidad social y el gobierno, con el objetivo de abordar los aspectos relacionados con la pobreza de los trabajadores formales. En particular, sus tareas deberían ser:

- Realizar un diagnóstico de la situación y las causas por las que existen trabajadores formales pobres, y establecer la línea base del problema.
- Elaborar una propuesta destinada a establecer un grupo de trabajo permanente gestionado por los empresarios, que aborde las áreas pertinentes e incluya ampliamente a los grupos interesados.

A su vez, el grupo de trabajo sobre Responsabilidad Social Empresarial contra la pobreza de los trabajadores tiene como responsabilidades al menos las siguientes:

- Favorecer la coordinación voluntaria de una red empresas que desarrollan prácticas de RSE contra la pobreza de los trabajadores.
- Apoyar la implementación de RSE por medio de información general, guías de buenas prácticas, documentación de casos destacados, consejo legal y de relaciones humanas.
- Identificar buenas prácticas y establecer estándares de RSE, realizando un ranking anual y entregando premios en diversas categorías.
- Contribuir a la difusión de buenas prácticas a través de un reporte anual de responsabilidad social.
- Organizar un encuentro anual de la red de RSE contra la pobreza de los trabajadores.

Capital social y microcrédito

Eugenio Guzmán

Después de veinticinco años de estudios sistemáticos sobre capital social y casi cien desde que fuera acuñado el término, se cuenta con una extensa literatura sobre su importancia y efectos en distintas esferas. Así, variables tales como confianza, asociatividad, apego a normas, reciprocidad, compromiso cívico y redes sociales han llamado la atención de diversos investigadores sobre su influencia en la vida social, económica y política. En algunos casos la evidencia es robusta, en otros no tanto; es lo que sucede, por ejemplo, al examinar el impacto de variables como confianza o asociatividad/voluntariado

sobre el crecimiento económico. Sin perjuicio de ello, al menos teóricamente existe bastante consenso en que aquellas sociedades en las que los niveles de confianza interpersonal son altos, los costos de transacción son menores, y por esa vía los niveles de bienestar son mayores.

La cooperación para el logro de objetivos comunes requiere cierto compromiso normativo, redes y sanciones, es decir, capital social. Luego, es posible entender que, primero, el capital social es un fenómeno emergente en el que los individuos están sujetos a normas y siguen reglas cuya autoexigencia es demandada por otros también. Segundo, si bien las redes que tienen los individuos son de “ellos”, también es cierto que se agregan a las de otros que tienen las mismas o permiten la interconexión de unas y otras; así, por ejemplo, la reputación como proxy del grado de fiabilidad (*trustworthiness*) que encontramos en un individuo aparece como un elemento central para agregar redes. Tercero, cuando existe una fuerte interdependencia entre las personas o densidad de redes, es más fácil controlar los comportamientos oportunistas, disminuir el riesgo de falta de reciprocidad y generar así la confianza necesaria para facilitar acciones colectivas. Cuarto, un resultado emergente del éxito o fracaso en la cooperación es el nivel de confianza, que se transmite a los individuos, pero que también ellos depositan en el grupo, lo que significa que es un resultado y también una condición.

En resumen, la literatura tanto empírica como teórica plantea problemas a la hora de proveer una sola definición de capital social, sin embargo, existe bastante acuerdo en que el concepto apunta a los fenómenos de asociatividad y conectividad de un conjunto de individuos, y que se basa en las relaciones de confianza y cooperación que surgen de la interacción frecuente y del cumplimiento de normas de reciprocidad entre los individuos que los componen.

Entonces, el capital social se puede definir como el conjunto de recursos individuales y colectivos necesarios para las acciones colectivas. En la medida en que en una comunidad los individuos posean redes que los conectan entre sí y a otras redes sociales, altos niveles de confianza hacia otros con quienes interactúan, un elevado cumplimiento de normas de reciprocidad, y asociaciones y grupos sociales de ayuda mutua, estarán en condiciones de abordar problemas de acción colectiva más efectivamente que otra comunidad en que se carezca de alguno de estos atributos o se encuentren en un nivel muy bajo de expresión.

¿Por qué importa el capital social?

Una de las áreas que más revela la importancia del capital social es su papel en el crecimiento económico. Los costos de transacción y, ciertamente, la certeza de la información se relacionan con los niveles de confianza interpersonal o expectativas de fiabilidad

de las personas. El apego a reglas, el cumplimiento de normas y la aplicación de sanciones también son elementos fundamentales para el adecuado y eficiente funcionamiento de los mercados. Así, por ejemplo, la existencia de redes facilita el intercambio económico, porque acelera la transmisión de información. La reputación es un derivado del cumplimiento de contratos formales e informales en los procesos de intercambio; en la medida en que derive de una red de confianza, se vuelve innecesario que cada vez que las personas intercambien deban buscar mecanismos “seguros” para evitar los costos asociados a los riesgos de no recibir los beneficios esperados del producto o servicio que se compra. Esto se expresa claramente en las relaciones cotidianas entre empresas, particularmente respecto del cumplimiento de contratos formales o informales.

Knack y Keefer (1997), Laporta (1997) y Knack (1999) presentan evidencia de la relación entre crecimiento económico y confianza. Westlund y Adam (2010) proveen información contundente de 65 estudios sobre el impacto del capital social en el crecimiento. Sus conclusiones son que cerca de la mitad de dichos estudios entregan resultados claros sobre dicha relación.

Otra área en la que existe una extensa literatura tiene que ver con la influencia del capital social, particularmente las redes sociales, en las posibilidades de encontrar un empleo (Loury, 1977). Por ejemplo, Buck (2001) plantea que uno de los factores clave en las posibilidades de encontrar empleo es la falta de amigos y conocidos que se encuentren en el mercado laboral en áreas que concentran mucha población en situación de pobreza. En otros términos, la calidad de la red en que se insertan los sectores más pobres es central respecto de sus posibilidades de salir de la pobreza.

Otros estudios³ muestran la incidencia de la participación y el compromiso de los padres con las escuelas en el rendimiento escolar de sus hijos. En definitiva, la interacción con adultos comprometidos tiende a generar procesos de internalización de normas de autocontrol que resultan eficientes para el desempeño escolar. Fustenberg y Hughes (1995) plantean otros mecanismos o canales a través de los cuales el capital social es relevante en el desempeño escolar, a saber, el capital social de la madre, vale decir, su red de ayudas y contactos.

Se aprecia que la interacción entre capital social y crimen es bastante endógena en el sentido de que altos niveles de capital social, particularmente redes y asociatividad, en principio reducen las oportunidades de delincuencia, sin embargo, altos niveles de criminalidad disminuyen

los niveles de confianza interpersonal y por esa vía la predisposición a confiar en el entorno (Sampson y otros, 1997; Kawachi y otros, 1998; Bergman y Kawachi, 2000). Si el capital social se expresa en la existencia de mecanismos de promoción de normas y valores que desincentivan conductas criminales, se espera que comunidades con alto capital social tengan niveles más bajos de criminalidad. En esta línea de análisis se encuentran los trabajos de Halpern (2001), y Sampson y Laub (1993). Alesina y La Ferrara observan que las experiencias traumáticas (crimen y violencia) tienen un impacto significativo en la reducción de la confianza.

Otro fenómeno tiene que ver con la salud. La literatura que vincula redes sociales y mejor salud es bastante antigua (House y otros, 1982; Pearlin y Schooler, 1978; Thoits, 1983). Las hipótesis ponen el énfasis en los efectos que las relaciones sociales de aprecio, cooperación, apoyo y simpatía tendrían en la salud de las personas. De hecho, las redes de apoyo en general operan como mecanismos antiestrés o mitigadores y por esa vía la salud de las personas correría menos riesgo de deteriorarse. Asimismo, los efectos positivos sobre la salud se expresan en forma de ayuda a individuos que enfrentan tratamientos o requieren del apoyo del entorno para evitar o simplemente dejar de realizar ciertas conductas. Baum y Ziersch (2003), después de controlar por edad y nivel socioeconómico, sostienen que la participación social está en estrecha relación con los niveles de salud de una comunidad, es decir, redes sociales densas tienen un impacto significativo en la salud.

Finalmente, Putnam (1993) relaciona el capital social con el compromiso cívico, señalando que altos niveles de capital social incentivan procesos colectivos de integración y apego a las normas. Una comunidad en que cada individuo responde a las expectativas de fiabilidad y credibilidad tiende a aumentar la cooperación social y por esa vía la propensión a desarrollar conductas de compromiso público (virtudes públicas o conductas orientadas a la comunidad), las que a su vez generan gobiernos o administraciones de mejor calidad. Desde otra perspectiva, Smith (1999) sostiene que altos niveles de participación social incrementan la credibilidad de los gobiernos y fortalecen una sociedad democrática, lo que ciertamente tiene un impacto en la efectividad y resultados de las políticas públicas, todo lo cual redundaría en un mayor compromiso cívico y termina cerrando un círculo virtuoso en política.

Ahora bien, la evidencia internacional muestra que los niveles de capital social en Chile son bajos. En una muestra de 48 países del World Values Survey (WVS)

³ Coleman (1988), Valenzuela y Dornbusch (1994), Teachman y otros (1996), Fustenberg y Hughes (1995), Majoribanks y Kwok (1998), Sun (1999), Feinstein y Symonds (1999), Desforges y Abouchaar (2003), entre otros.

Chile aparece con los niveles de confianza interpersonal más bajos, aunque no parece una excepción en América Latina. Al comparar la membresía activa de las muestras para Chile y el resto de los países, se aprecian diferencias significativas para todas las organizaciones excepto las religiosas, deportivas y humanitarias (caritativas). De este modo, al igual que en el caso de la confianza interpersonal, Chile se encuentra bajo el promedio del resto de los países estudiados.

La evolución de las mediciones en las distintas encuestas en las últimas dos décadas indica que los niveles de confianza han variado de manera importante. En efecto, de acuerdo con el WVS a principios de los noventa prácticamente el 23% de los encuestados señalaba que “se puede confiar en la mayoría de las personas”, mientras que en 2005 dicho porcentaje cayó a 12,5%, en 2008 a 8,1% en la encuesta LAPOP y en 2009 subió al 10,5%, según la encuesta ENES.

Espinoza (2005, 1995), que analiza en extenso literatura sobre redes en América Latina, señala que para el caso de Chile el tipo de redes está lejos de responder a una visión romántica de la reciprocidad generalizada propia de las redes primarias o familiares. El autor afirma que son escasos los tipos de redes/lazos débiles (empleando la noción de Granovetter), que para efectos de superar la pobreza son mucho más relevantes, pues son los que otorgan el acceso a recursos. Desde el punto de vista de la interacción entre política y liderazgo local, Espinoza (2013) plantea dudas de fondo respecto de los tipos de ciudadanía y participación local en nuestro país. Es decir, los liderazgos locales, más que contribuir a la formación de capital social, lo que hacen es minar sus bases porque optan por responder a las demandas de grupos de interés.

Capital social y microcrédito

El diseño del microcrédito contiene ingredientes significativos de capital social, pues supone trabajo colaborativo y colectivo en comunidades vulnerables, conectadas con emprendimiento, asociatividad y confianza, usando mecanismos distintos a los tradicionales subsidios y transferencias. Existe alguna evidencia del éxito de estos programas: un estudio sobre microfinanzas en zonas urbanas en India muestra que el capital social aumenta y, con este, el empoderamiento económico de la mujer. La asistencia regular a las reuniones necesarias para echar a andar el programa, que genera un sistema de monitoreo entre sus miembros a través de las redes sociales que ellos mismos establecen, crea una plataforma de acción colectiva que se sostiene gracias a la confianza.

El aumento de la interactividad permite también elevar el capital social (redes, confianza y compromiso cívico). Kanak e Iguni (2007) señalan que las instituciones de microfinanzas tienen un rol fundamental en la crea-

ción de capital social porque desarrollan estrategias que promueven y consolidan el compromiso de sus miembros. Los autores señalan que los programas de microfinanzas no crean capital social efectivo a menos que exista compromiso de parte de la organización.

Respecto de la generación de capital social de puente (*bridging*), Larance (1998) aporta antecedentes sobre los efectos de los programas de microcrédito en Bangladesh, específicamente que permitieron que grupos de mujeres no solo pertenecientes a distintas etnias, sino también religiones, participaran en ellos y desarrollaran redes entre sí. Feigenberg, Field y Pande (2012), a partir de un diseño experimental, aportan antecedentes respecto del efecto del proceso de interacción frecuente de los programas de microfinanzas sobre los resultados financieros y en particular respecto del fortalecimiento de las normas de reciprocidad y confiabilidad, es decir, que las interacciones repetidas facilitan conductas cooperativas y permiten que los individuos participantes en microfinanzas implementen esquemas de premios y castigos, que evitan o previenen conductas oportunistas.

Banerjee y otros (2009) no encontraron efectos en el gasto per cápita promedio de las áreas tratadas con acceso al microcrédito, las cuales, no obstante, sí exhiben aumentos en el gasto en bienes durables y en el número de nuevos negocios (un tercio). En el corto plazo, el microcrédito tiene efectos modestos y está lejos de ser suficiente para reducir la pobreza, aunque sí permite que los hogares accedan al crédito, inviertan en bienes durables, y creen y expandan pequeños negocios. Las conclusiones de Banerjee y otros son menos pesimistas de lo que parecen, pues ponen de relieve el proceso de selección de los beneficiarios, que incide en los resultados. Un factor que parece decisivo en el estudio es el concepto de “propensión a iniciar un negocio”.

Field, Pande y Papp (2009) plantean que una de las posibles explicaciones a los resultados heterogéneos de los programas de microfinanzas, específicamente la baja expansión de las actividades empresariales entre los más pobres, se encuentra en los diseños contractuales. En efecto, empleando diseños experimentales, los autores introducen contratos que otorgan períodos de gracia antes de iniciar el pago de créditos. Los autores encontraron tanto un aumento en las tasas de inversión como en la morosidad. A fin de cuentas, un contrato con estas características genera un *trade-off* problemático y complejo de abordar puesto que ineludiblemente se traduce en la tasa de interés que debe cobrarse para cubrir los riesgos de morosidad.

En resumen, si bien la evidencia no es del todo conclusiva respecto de los efectos en términos de efectividad en la reducción de pobreza, lo contrario ocurre en relación con los efectos positivos en la creación

Cuadro 2

Instituciones que operan en microfinanzas en Chile

Institución	Tipo de institución	Modalidad de créditos	Tipos de créditos
BancoEstado Microempresas	Banco público	Personales	Urbano - Agrícola
Santander Banefe	Banco privado	Personales	Urbano - Agrícola
Indap	Institución pública	Personales	Agrícola
Banco Desarrollo de Scotiabank	Banco privado	Personales	Urbano
Banco BCI Nova	Banco privado	Personales	Urbano
Oriencoop	Cooperativa	Personales	Urbano - Agrícola
Emprende Microfinanzas	Sociedad Anónima	Personales	Urbano - Agrícola
Padre Adolfo Kolping Chile	ONG	Personales	Urbano
Fundación Crecer	ONG	Personales	Urbano
CCAF de Los Andes	Caja de Compensación	Personales	Urbano - Agrícola
Corporación WWB-Finam	Corporación	Personales	Urbano
Fundación Contigo	ONG	Grupales - Personales	Urbano - Agrícola
Fundación BanIgualdad	ONG	Grupales	Urbano
Fondo Esperanza	ONG	Grupales - Personales	Urbano

Fuente: González (2012).

de capital social. Es decir, aun cuando los efectos en algunos casos no parecen ser muy altos en materia de pobreza, tendrían efectos en otras dimensiones que afectan las condiciones de pobreza, como el capital social y el empoderamiento.

En Chile actualmente no existen programas gubernamentales de microcrédito propiamente tales. CORFO, INDAP y FOSIS, BancoEstado y algunos bancos privados (BCI, del Desarrollo-Scotiabank) poseen líneas que financian microempresas; pero, en la práctica, dados los mecanismos y requisitos exigidos, el grupo objetivo son pymes, es decir, empresas cuyo tamaño escapa a las dimensiones de lo que se considera microcrédito en la literatura. Cabe hacer la salvedad de que algunos programas entregan créditos a jefas de hogar en grupos de trabajo de treinta mujeres; sin embargo, existen dos limitantes: los plazos y las tasas de interés son muy similares, incluso superiores a las del mercado crediticio tradicional, lo cual inhibe la extensión de estas iniciativas; además, en la mayoría de los casos se trata de créditos personales, por lo que en rigor tampoco se trata de microcrédito, que sigue la lógica de la formación de grupos que solidariamente adquieren fondos de crédito.

Un caso distinto lo constituyen Fondo Esperanza, BanIgualdad y Fundación Contigo, instituciones privadas (ONG o fundaciones) que a partir de donaciones y de los retornos de crédito proveen acceso a crédito principalmente a grupos de mujeres de sectores de escasos recursos, jefas de hogar que realizan diversas actividades productivas (fabricación y venta de alimentos, cultivos, ropa, etc.) y cuyos montos prestados por

persona fluctúan entre US\$ 180 y US\$ 850. Se trata de créditos en los que no hay garantía real. Para ser sujeto de crédito, entre otras características se requiere ser mujer y menor de 60 años, con algunas excepciones. Las postulaciones son grupales y se debe demostrar algún grado de conocimiento del rubro en el que se desea iniciar el negocio. Se exige que una porción del crédito y de los ingresos sea ahorrada, de manera que opere como garantía. El cálculo de riesgo introduce consideraciones regionales (puntajes por región) y que los grupos no estén conformados por parientes, para evitar conflictos.

Una vez establecidos los grupos, se les registra y contacta para su capacitación, al término de la cual se les pide que elijan una directiva con el propósito de introducir elementos de formalidad para la aprobación del crédito/aval solidario. El pago de cuotas es semanal, en consonancia con el tipo de negocios que tienen, lo que incentiva las reuniones semanales. Para dar mayor formalidad al proceso, a aquellas personas que llegan atrasadas a las reuniones se les aplica una multa convenida por el grupo. Una vez servidos los créditos se les permite repostular, esta vez a niveles crediticios mayores. Por último, las instituciones privadas que ejecutan microcréditos pueden recibir donaciones, lo que permite en una primera etapa colocar nuevos créditos antes de recibir la cancelación de los ya entregados.

La información disponible a 2011 muestra que las instituciones de microcrédito poseen más de 98.000 clientes, que perciben créditos por un monto equivalente a \$ 38 millones. Las tasas de morosidad varían dependiendo de si se trata de créditos de menos de

Cuadro 3

Indicadores financieros básicos: instituciones no financieras de microcrédito

Institución	Tipo de institución	Modalidad de créditos	Tipos de créditos	Operaciones	Colocación (miles de \$)	Colocación promedio	Clientes atendidos
Fundación Contigo	ONG	Grupales - Personales	Urbano - Agrícola	1.484	\$ 412.203	\$ 277.765	1.177
Banigualdad	ONG	Grupales	Urbano	45.696	\$ 5.003.600	\$ 109.498	28.376
Fondo Esperanza	ONG	Grupales - Personales	Urbano	133.342	\$ 32.559.673	\$ 244.182	67.223
TOTAL	-	-	-	180.552	\$ 37.975.476	\$ 210.482	96.776

Fuente: González (2012).

tres meses, de tres a seis meses, o de más de seis meses. De acuerdo con Feller Rate (2007), en Fondo Esperanza la tasa de morosidad en créditos a noventa días no supera el 0,5%. De acuerdo con Planet Rating (2011), en el caso de Banigualdad dicha tasa llega al 1,4%. Si bien los datos no son demostrativos del éxito de estas instituciones, a juzgar por su crecimiento en menos de diez años es posible concluir que funcionan con altos grados de eficiencia.

Lo fundamental desde la perspectiva de este capítulo es que estas experiencias poseen elementos que permiten promover el capital social. En efecto, gran parte del proceso de postulación y otorgamiento de créditos es grupal, por lo cual se espera que entre sus miembros se generen altos niveles de participación (asociatividad) y confianza, que contribuyen al desarrollo de capital social de vinculación interna (*bonding*) y vinculaciones externas (*bridging*).

De acuerdo con la información entregada en las respectivas instituciones, los grupos de crédito, además de generar altos niveles de monitoreo interpersonal, desarrollan alianzas que les permiten organizarse para comprar bienes y servicios para el grupo, negociar mejores precios, asociarse a otros grupos e intercambiar bienes y servicios intra y extragrupo. Además, los grupos que se conforman para la adquisición de microcrédito desarrollan bancos de tiempo, que corresponden al sistema de trueque o intercambio de servicios. Su objetivo no es sustituir el dinero por un trueque de servicios, sino usarlo como un instrumento de ayuda mutua, cohesión social y desarrollo comunitario. Esta práctica permite crear capital social y especialmente fortalecer las vinculaciones internas, aun cuando tiene un potencial de expansión mayor.

En 2011 unas 96.000 personas usaron los sistemas de microcrédito proporcionados por tres de las principales instituciones que hoy trabajan en sectores pertenecientes al 20% más pobre. Al considerar otras modalidades de crédito, la mayoría de carácter personal, el número de

clientes aumenta a unos 280.000, no obstante, no es posible afirmar que esta es una medida de tamaño de la demanda. Sin embargo, a juzgar por el crecimiento explosivo del sector, podría presumirse que existen espacios de crecimiento significativo. Así, por ejemplo, en 2005 el Fondo Esperanza atendía 5.259 clientes, seis años después alcanzó a los 51.584; de forma también vertiginosa, Banigualdad tenía 2.715 clientes en 2008 y en 2011 llegó a los 21.255.

Como no se cuenta con información al respecto, se hipotetizan dos escenarios. En el primero se mantiene la tasa de crecimiento de los últimos dos años para el sector y en el segundo se considera la tasa de crecimiento ajustada por el crecimiento del PIB, dada una elasticidad de -0,8 PIB per cápita y pobreza, asumiendo que ello induce una menor demanda. Además, se supone que la tasa de crecimiento de la población es de 1,4 anual para dicho segmento socioeconómico. No se ha considerado el hecho de que la demanda puede ser aun mayor si se tiene en cuenta que los sectores rurales aún no han sido suficientemente considerados y que en algunas regiones todavía no existe una cobertura extendida. Claramente el primer escenario es más optimista que el segundo, y responde a la hipótesis de que el sector aún tiene espacios significativos para su crecimiento. El segundo supone una tasa decreciente, vale decir, que habríamos alcanzado un crecimiento límite y eventualmente hasta decreciente.

Para los próximos cinco años se espera que la demanda varíe entre 179.000 y 118.000 personas, vale decir, entre 106.000 y 45.000 beneficiarios más. Esto significa que aproximadamente se contratarían entre US\$ 55 y US\$ 23 millones adicionales para cubrir a los nuevos entrantes, sin embargo, dado que parte de la demanda puede ser servida por las instituciones actuales, estimada en un 15% anual, es posible estimar que el fondo inicial variará entre US\$ 23 y US\$ 12 millones, asumiendo también una tasa de morosidad del 5% y de interés real del 20% anual.

Propuesta 64 Fondo Nacional de Microcrédito

Se propone crear un Fondo de Microcrédito operado por instituciones privadas sin fines de lucro, sujetas a ley de donaciones, que comprometan recursos de gestión. Las fórmulas de postulación deben ser colectivas en grupos no superiores a treinta personas, que es el límite en la experiencia actual. Dichas instituciones deben hacerse cargo de la capacitación y supervisión de los beneficiarios. Los requisitos para ser elegible no tendrían que ser distintos de los que actualmente emplean las instituciones de microcrédito.

De igual modo, es necesario contar con mecanismos de control de la ejecución de dichos fondos, crear indicadores de rentabilidad social y en particular incorporar metodologías de medición de capital social. Estas deben medir la efectividad no solo en lo que respecta al capital social de *bonding*, sino también de *bridging*. Un problema de este tipo de mediciones es que los efectos pueden ser transitorios, por lo que surge la necesidad de contar con sistemas crediticios de mayor aliento (mediano y largo plazo) o de renovación de líneas de crédito en función del desempeño o expectativa en el tiempo.

Problemas de diversa naturaleza pueden incidir negativamente en el programa. Los programas de microcrédito son altamente intensivos en mano de obra, lo que puede incentivar malas prácticas, como la colusión entre los sujetos de crédito y el supervisor o promotor. También pueden existir incentivos a generar demanda por la vía de incorporar a grupos que no estén en condiciones de administrar un proyecto o que este no sea viable. Sin embargo, un sistema de evaluación estricto puede restringir el acceso. En general, es necesario contar con validadores externos que no sean capturados por el Estado, por los usuarios ni por los operadores.

Otro problema tiene que ver con los costos de operación del programa, ya que repercuten sobre el monto final del fondo. Dicho de otro modo, si bien la tasa de interés entrega un orden de magnitud del costo del microcrédito (los costos de administración, fracaso del proyecto, recuperación de préstamos, costo alternativo de recursos asociados, etc.), en principio no habría razón para esperar que la tasa de interés sea menor que la del mercado. Sin embargo, como se trata de un programa alternativo a las líneas de subsidio tradicionales y que tiene objetivos de empoderamiento y de creación de capital social, lo propio es que la tasa de interés reciba un tratamiento distinto. Esta situación

puede provocar que instituciones financieras tradicionales tengan menos incentivos a participar en la operación del sistema, dado que implica la ejecución de una escala muy distinta y costos de aprendizaje que no se compensan con la rentabilidad de este tipo de proyectos. No obstante, dependiendo del tamaño del fondo y del número de microcréditos colocados, los incentivos a participar podrían ampliarse. En todo caso, las instituciones ya especializadas en este sector tendrán el interés suficiente por operar este tipo de programas. Un programa de esta naturaleza supone darle un tratamiento algo distinto al fondo de microcrédito, es decir, que su énfasis está en el carácter subsidiario y de emprendimiento.

Un cuarto problema es la variedad de instituciones que pueden participar. Actualmente existen diversas instituciones crediticias, y en principio podría pensarse que no debieran existir restricciones; sin embargo, debieran estar excluidas las asociadas al retail, por los eventuales conflictos de interés por los productos y servicios que ofrecen. Hay una amplia literatura que hace referencia a la “debilidad de la voluntad” en el proceso de consumo, que puede traducirse en un cruce de intereses y *trade-off* entre consumo y microcrédito.

Quinto, un tema central desde el punto de vista de la generación del fondo es el modo en que se constituye. Si cada año debe negociarse nuevamente, es probable que se generen inseguridades producto de las negociaciones en la ley de presupuesto, de allí que una alternativa es que se trate de un fondo limitado para un período de no más de cinco años, que posteriormente puede ser evaluado. Ello significa que la ley debe ser lo suficientemente explícita en que cualquier aumento presupuestario antes de dicho período será inviable sin antes haber evaluado sus resultados. Podría ser cuestionable esta vía por el grado de autonomía que poseería el fondo, pero tiene ventajas de administración evidentes. En todo caso, los programas crediticios que se realicen debieran estar sujetos a supervisión y evaluación.

Sexto, respecto de las fórmulas para allegar recursos al fondo de microcrédito, hoy día la ley de donaciones tiene una serie de ventajas, pero habría que ampliarla puesto que no incluye este tipo de operaciones, además de una serie de implicancias legales que debieran abordarse. El capítulo 8 incluye una propuesta de ley única de donaciones con beneficio tributario que permitiría avanzar en esta línea.

Finalmente, un elemento crucial del programa es definir los indicadores de capital social que se exigirán: debemos pensar que el objetivo es ese y no el fomento del emprendimiento, aun cuando se emplee como herramienta específica.

Capítulo 14

La madre de todas las batallas: asegurar el acceso a una educación de calidad integral

Dante Contreras / Francisco Gallego

Síntesis

Este capítulo presenta un conjunto de propuestas que buscan avanzar en la construcción de un sistema educativo que asegure la posibilidad de que cada niña y niño, independientemente de su origen socioeconómico, pueda experimentar una educación de calidad (en el sentido amplio). Con este objetivo, centrado en los aprendizajes de niñas y niños, se requiere pensar el sistema educacional de manera integral a través de los distintos ciclos que lo componen.

La evidencia reciente da cuenta de los significativos retornos de las intervenciones tempranas como una fase crítica para la formación de habilidades. Por ello se incluyen propuestas de reformas institucionales, incrementos de recursos y políticas de formación de profesores para el ciclo formativo preescolar. En la educación escolar, se contempla elevar el monto de la subvención y una nueva subvención pública. Al mismo tiempo, se propone un esquema de mejora en la asignación de la Subvención Escolar Preferencial y cambios en la institucionalidad pública, favoreciendo la descentralización y a la vez agregando valor en la gestión. Respecto de la educación terciaria, se propone elevar los estándares de acredita-

ción, favorecer a los estudiantes con mayor flexibilidad y movilidad entre instituciones, y mecanismos para que instituciones de educación superior que reciban recursos públicos favorezcan el ingreso de alumnos que hayan tenido menos oportunidades educacionales.

Por último, los recursos involucrados (US\$ 7.400 millones en régimen) y la magnitud de los cambios sugeridos hacen recomendable una instalación gradual de las reformas sugeridas.

Introducción

Este conjunto de propuestas busca fundamentalmente avanzar en la construcción de un sistema educativo que asegure la posibilidad de que cada niña y niño independientemente de su origen socioeconómico pueda experimentar una educación de calidad; en el cual escuelas, liceos y colegios de Chile puedan ser lugares de encuentro y aprendizaje de conocimientos y habilidades para la ciudadanía, la convivencia en sociedad, el mercado laboral, el emprendimiento y la interacción en un mundo cada vez más globalizado e integrado. En

concreto, abordan tanto aspectos institucionales como reformas específicas y acotadas, así como la valoración de su costo fiscal. Junto con ello proponemos ampliar el foco del sistema educativo, incluyendo, además de las habilidades cognitivas, aprendizajes relacionados con aspectos como ciudadanía e integración, desarrollo del capital social y de habilidades de comunicación, socioafectivas, disciplina y emprendimiento, entre otros.

Un buen diseño de un sistema educativo requiere consistencia y coherencia en las distintas intervenciones. Es necesario pensar el sistema de manera integral a través de los distintos ciclos que lo componen. Por ello, este conjunto de propuestas incluye reformas desde el ciclo preescolar al terciario, que además se complementan con las propuestas de capacitación laboral y formación continua del capítulo 10.

La evidencia reciente da cuenta de la importancia y los significativos retornos de las intervenciones tempranas, por lo que una parte importante de nuestra propuesta se centra en la etapa preescolar, que representa un momento crítico de formación de habilidades. Así, para este ciclo formativo se incluyen propuestas de reformas institucionales, incrementos de recursos y políticas de formación de profesores. En la educación escolar, se contempla elevar el monto de la subvención y una nueva subvención pública. Asimismo se propone un esquema de mejora en la asignación de la Subvención Escolar Preferencial y cambios en la institucionalidad pública, favoreciendo la descentralización, pero al mismo tiempo agregando valor en la gestión. Respecto de la educación terciaria, en este documento proponemos elevar los estándares de acreditación de las instituciones de educación superior, reconociendo que habrá instituciones dedicadas solo a impartir docencia. Segundo, se propone favorecer una mayor flexibilidad y movilidad entre instituciones para los estudiantes. Por último, se sugieren mecanismos para que instituciones de educación superior que reciban recursos públicos favorezcan el ingreso de alumnos vulnerables y que hayan tenido menos oportunidades educacionales. Estas propuestas complementan las iniciativas actuales en materia de acreditación y financiamiento.

Los recursos involucrados y la magnitud de los cambios sugeridos hacen recomendable una instalación gradual de las reformas, estrategia que permitirá monitorear y evaluar la efectividad de la reforma, permitiendo hacer las correcciones en tiempo oportuno. Esta opción de gradualidad no solo es consistente con una política ambiciosa en materia educacional, sino que la refuerza y trata justamente de asegurar una mejora sustantiva y ambiciosa en la calidad de la educación chilena. En esta propuesta, entre otras condicionantes para la entrega de recursos adicionales está la Agencia de Aseguramiento de la Calidad, que ya considera cierre de colegios (incluyendo la expansión de oferta preescolar), y otros mecanismos que ayudarían a una correcta fiscalización del uso de

recursos. La propuesta de ley de carrera docente considera requisitos de entrada y la posibilidad de excluir profesores mal evaluados y premiar a aquellos de buen rendimiento. En suma, las propuestas sugieren un camino y una magnitud importante de recursos requeridos.

En términos del alcance del presente trabajo, consideraremos el “sistema formal” que produce capital humano, y que va desde el desarrollo temprano –con el sistema Chile Crece Contigo– hasta la educación superior. Consideraremos también un subconjunto de temas y tópicos, cuya elección ha estado determinada por nuestro juicio sobre su prioridad y valor marginal, y también enfatizando su novedad respecto de propuestas existentes.

Por último, el conjunto de propuestas requiere ser sopesado de manera integral y con realismo político. Una mirada parcial a cada componente puede generar una lectura sesgada y se puede prestar a ciertos rechazos por razones dogmáticas. Sin embargo, creemos que este ambicioso paquete de propuestas realmente contribuye a construir un sistema educativo de calidad, que privilegia la educación de niñas y niños de mayor vulnerabilidad.

Diagnóstico

De dulce y de agraz es el conjunto de resultados de la educación en Chile. Partiendo por el lado positivo, hay una serie de avances que se reflejan en niveles bastante altos de cobertura primaria, secundaria y terciaria (**Gráfico 1**, panel A), a la vez que un incipiente aumento de la cobertura en educación preescolar. En el plano de los resultados de calidad del sistema también se observan mejoras en pruebas internacionales de aspectos cognitivos, como TIMSS o PISA (**Gráfico 1**, panel B), y resultados relativamente alentadores en pruebas de conocimientos de educación cívica. Y es digno de encomio el hecho de que los avances en las pruebas sean especialmente notorios dentro de los grupos de nivel socioeconómico más bajo (**Gráfico 1**, panel C).

En el plano de institucionalidad y de políticas también se observan avances importantes: un aumento importante en los recursos destinados al financiamiento de la educación escolar (con un sesgo muy fuerte hacia los estudiantes más postergados, vía la Subvención Escolar Preferencial); la implementación reciente de reformas institucionales vía el Consejo Nacional de Educación, la Agencia Aseguradora de la Calidad y la Superintendencia de Educación, y el aumento sustantivo en becas y créditos para educación superior, entre otros.

En cuanto a los aspectos negativos o ausentes que se observan en el sistema educativo chileno, estos son los principales. Primero, a pesar de la alta cobertura y de los avances recientes existe una distancia importante en medidas de calidad respecto de países avanzados

(Gráfico 1, panel C). Esta distancia promedio, que es alta, lleva aparejada una gradiente económica y desigualdad de resultados que refleja un alto peso del origen socioeconómico en los resultados (Gráfico 1, panel B). Si bien esta asociación entre condición socioeconómica y rendimiento está presente en la mayor parte de los sistemas educativos del mundo, en el caso de Chile es especialmente notoria. Considerando información disponible de pruebas internacionales (ver por ejemplo el informe de la OCDE, 2011), el alto porcentaje de la varianza que explican las características socioeconómicas de los estudiantes en el caso de Chile se relaciona principalmente por la elevada desigualdad en las medidas de capital cultural de los hogares, más que por el impacto de esas diferencias en los aprendizajes (donde de hecho el coeficiente que se observa para Chile es más bajo que para otros países). Por ello, en Chile hay que hacer esfuerzos mayores para que el sistema educativo no amplifique o replique las altas desigualdades existentes. La desigualdad socioeconómica se ve reflejada en una serie de dimensiones que van desde las diferencias en resultados, y de recursos, que se observan entre establecimientos educacionales de diferente dependencia, de zonas urbanas y rurales o de comunas dentro de la misma ciudad.

Segundo, una parte de estas falencias y distancias con los países más desarrollados se explica por las diferencias en los recursos disponibles para educación (Gráfico 1, panel D). Las diferencias se acumulan en todo el ciclo educativo y así, por ejemplo, según el informe de la OCDE (2011), mientras el gasto total acumulado en educación entre los 6 y los 15 años de un estudiante promedio de la OCDE era de US\$ 78.615 (a PPC de 2008), un estudiante chileno de la misma edad había tenido un gasto acumulado de US\$ 20.192. Si bien la literatura que comienza con Hanushek (1986) es un poco escéptica de que más recursos materiales impliquen necesariamente una mejora de resultados, es ilustrativo un cálculo que se deriva de las estimaciones de Hanushek y Woessman (2011): las diferencias de gasto per cápita pueden explicar completamente las diferencias de resultados entre Chile y Finlandia (país reconocido como líder en pruebas internacionales).¹

Obviamente no estamos planteando que un aumento de recursos garantice per se mejoras en resultados educativos, sino que queremos ilustrar qué implicancias pueden tener las diferencias de gastos identificadas.

Este panorama empeora si se consideran las diferencias de recursos (monetarios, de capital social, cultural y no

cognitivo) que se observan entre estudiantes provenientes de hogares de diferentes niveles socioeconómicos. En otras palabras, las significativas diferencias de origen y su relevancia en el desarrollo futuro hacen que los recursos públicos requeridos para mejorar resultados sean muy significativos. Otra manera de mirar estas diferencias de gasto por alumno se relaciona con la cantidad y calidad de recursos físicos y humanos disponibles en escuelas y liceos que atienden a estudiantes de diferentes niveles socioeconómicos, en particular respecto de la calidad y de las condiciones laborales de los profesores que enseñan allí.

Una tercera dimensión que representa una brecha respecto de otros sistemas educativos es la alta segregación socioeconómica en el caso chileno. Parte de esto se deriva de la alta desigualdad económica y espacial que se observa en Chile. Sin embargo el sistema educativo no la aminora y, si es que hace algo, parece acrecentarla. En nuestra visión parte importante del proceso educativo, especialmente en un país como Chile, se potencia cuando las escuelas son centros de encuentro entre niños y familias de diferentes características socioeconómicas. No es así en el caso de Chile, en buena parte por la carencia de una oferta de educación pública integradora, laica y de gran calidad. Esto es, en parte, consecuencia de arreglos institucionales que des-potencian al sector municipal (tales como el Estatuto Docente, la feble institucionalidad de la educación municipal, la ausencia por mucho tiempo de recursos adicionales para alumnos vulnerables, la posibilidad de descreme por parte del sector particular subvencionado, etc.), como también de la ausencia de políticas que activa y explícitamente incentiven la integración. Cabe resaltar que el desafío de la integración social (y la desegregación) es común a la mayor parte de los sistemas educativos que presentan algún nivel de desigualdad socioeconómica importante (o cuando se experimentan cambios importantes de diversidad, como sucede con las inmigraciones en países desarrollados) y consideran normativamente que la integración social es una prioridad. Pensamos que la integración social sí es una prioridad en Chile, por lo que concordamos en que se requieren combinaciones de políticas que incluyan políticas activas de integración.²

La Subvención Escolar Preferencial, implementada recién en 2009, en parte corresponde a un tipo de política que justamente busca promover la integración, pero que en esta dimensión, creemos que por problemas de diseño,

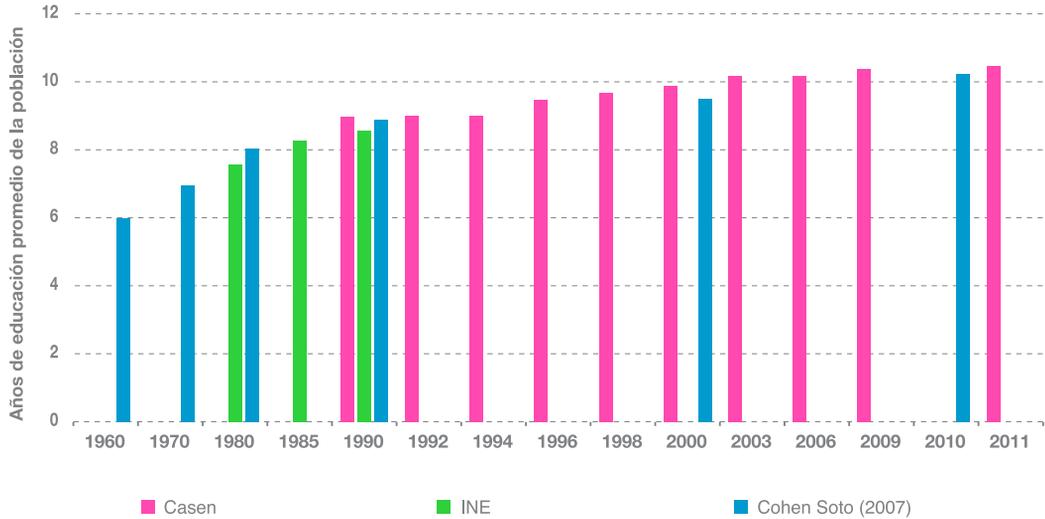
¹ Elaboración propia a partir de estimaciones y datos disponibles en Hanushek y Woessman (2011).

² Ver Fryer (2010) para una revisión de la literatura para Estados Unidos.

Gráfico 1

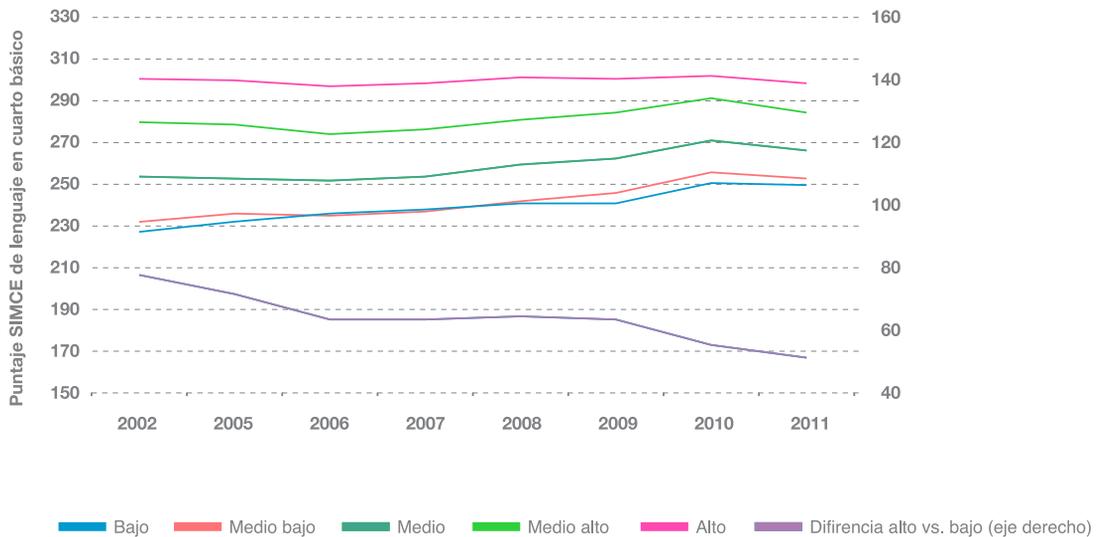
Diferentes resultados del sistema educativo chileno

A. Años de educación



Fuente: Casen, INE y Cohen Soto (2007).

B. Prueba SIMCE por nivel socioeconómico

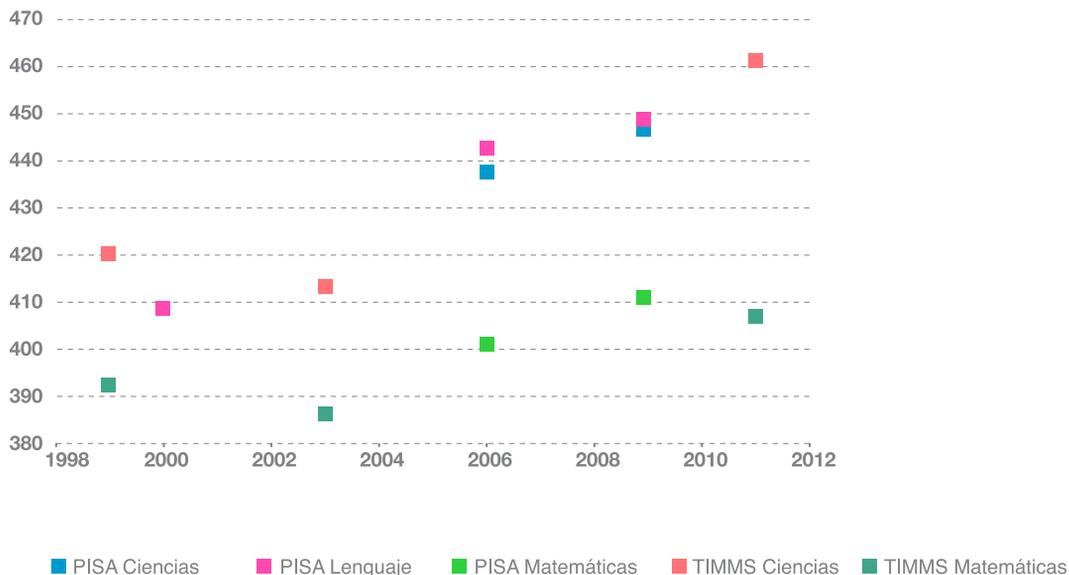


Fuente: Simce.

Gráfico 1

Diferentes resultados del sistema educativo chileno

C. Pruebas internacionales



Fuente: Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) y Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMMS).

Nota: Todas las pruebas mostradas tienen escalas con un promedio de aproximadamente 500 puntos y la desviación estándar de los países que participan es aproximadamente 100 puntos. Los estudiantes que rinden estas pruebas tienen alrededor de 15 años.

no ha tenido los resultados esperados; además de que el esquema educacional vigente genera pocos incentivos a la integración social dada la baja calidad promedio de la educación gratuita y la ausencia de políticas que explícitamente promuevan la integración social.³

Una dimensión donde también se observan brechas y desafíos importantes es la educación superior, en particular en aspectos tales como el aseguramiento de la calidad y problemas de endeudamiento de grupos que acceden como primera generación a este tipo de estudios.⁴ Existe evidencia (ver Urzúa, 2012) de que un porcentaje no trivial de estudiantes está accediendo a programas con retornos privados negativos (y sin claridad de que los retornos sociales de esos programas sean mayores

que los privados). Probablemente ello sea consecuencia de problemas de información incompleta y asimétrica, junto con la existencia de un modelo universitario (y de educación superior más en general) que no reconoce la diversidad de calidades de oferta y trata de homogenizar carreras y títulos en torno a un mismo marco de acreditación y regulación (ver Figueroa y Huepe, 2012).

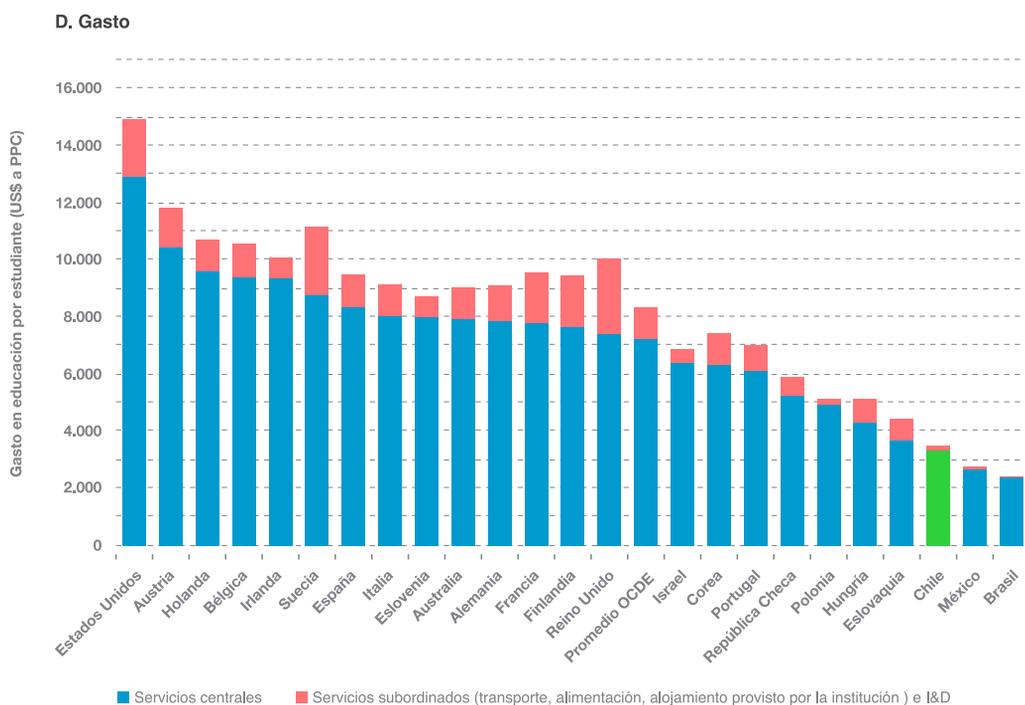
En educación preescolar también se presentan desafíos importantes en términos de consolidar y ampliar los avances en cobertura de los grupos más vulnerables (donde el aumento de cobertura ha sido más moderado y en algunos casos incluso presenta estancamientos como se documenta en Aguirre, 2011), como *sobre todo* al aseguramiento de la calidad. En esta línea cabe destacar

³ Existe alguna evidencia de que esta política sí tuvo impactos en los resultados educativos de los niños más vulnerables y explica, al menos parcialmente, la mejoría de resultados que se observa en los últimos años, especialmente en los grupos más vulnerables (ver Parro y otros, 2012, para evidencia sugestiva en esta línea).

⁴ Cabe mencionar, nuevamente, que estos desafíos también se presentan en sistemas educativos de países desarrollados. Ver, por ejemplo, Avery y Turner (2012) y Deming y otros (2012) y las citas allí mencionadas.

Gráfico 1

Diferentes resultados del sistema educativo chileno



Fuente: OCDE, Education at a Glance 2011.

Nota: El gasto incluye desde la educación primaria a la terciaria.

que, a diferencia de la educación escolar y superior, la información disponible de hecho sugiere que el nivel del gasto promedio por estudiante es de un orden similar al observado en los países de la OCDE (OCDE, 2011). Sin embargo, este nivel de gasto coexiste con subvenciones a los proveedores públicos y privados relativamente bajas dado el estándar internacional. Mientras en la OCDE el gasto promedio se ubica en torno a \$ 210.000 mensuales, en Chile el gasto por alumno en la Fundación Integra alcanza a cerca de \$ 150.000 y en la JUNJI a \$ 100.000 (Bedregal, 2012). Por ello creemos que el foco de los esfuerzos futuros debe estar relacionado con aumentos de gastos efectivos que lleguen a los estudiantes, junto con mejoras institucionales de organización del sistema y con sistemas de aseguramiento de la calidad y de

monitoreo del funcionamiento y de los resultados de los oferentes de educación preescolar.

En cuanto a la educación media técnico-profesional (EMTP), atiende un porcentaje muy importante de los estudiantes secundarios, especialmente de los provenientes de los sectores más vulnerables. En 2008, un 44% de los estudiantes de educación media se graduaba desde esta modalidad. Este porcentaje aumenta a 91% cuando se consideran los estudiantes provenientes de los dos primeros quintiles de ingresos (Sevilla, 2011). Este sector y sus estudiantes y oferentes enfrenta un tratamiento, en términos sustantivos, similar al de la educación media científico-humanista.⁵ Por ejemplo, los indicadores públicos de resultados no hacen diferencia entre sectores,

⁵ También existen diferencias en varias dimensiones. Por ejemplo, el nivel de la subvención educativa es diferente (y depende de la especialidad); existen marcos curriculares diferentes; algunos programas se orientan específicamente a este sector, en particular el programa de prácticas de quinto medio.

lo mismo que los requisitos para el funcionamiento de los establecimientos. En nuestra opinión esto no reconoce el hecho de que uno de los objetivos centrales de la EMTP se relaciona justamente con los resultados de sus estudiantes en el mercado del trabajo, y con las habilidades y conocimientos necesarios para ello.

Por último, existe una dimensión más profunda y que cruza una buena parte de los aspectos que se detallan más arriba y que denominamos “ampliación del foco” del proceso educativo, que corresponde a un desafío importante de políticas públicas. Nuestro sistema educativo, por buenas razones, ha desarrollado una serie de reformas institucionales, de instrumentos de evaluación y políticas orientadas al desarrollo de elementos cognitivos del proceso educativo. Esto es un desarrollo necesario, importante, y ciertamente debe mantenerse. Sin embargo, es importante avanzar en *ampliar* el foco del proceso educativo a otras dimensiones relevantes, como las socioafectivas, de potenciamiento de la ciudadanía, de integración y potenciamiento del capital social, de desarrollo de habilidades de comunicación, disciplina, emprendimiento, etc.

Es importante hacer presente que estamos planteando *ampliar* el foco más que cambiar el foco. La evidencia disponible para Chile, al menos, no sugiere que haya necesariamente una disyuntiva entre el desarrollo de aspectos cognitivos y de aspectos socioafectivos. Probablemente existe una amplia interrelación virtuosa entre ambos. Sugerimos esta ampliación en la mirada por múltiples razones: una serie de investigaciones recientes sugiere que el desarrollo de estas dimensiones “no cognitivas” es crucial para los resultados económicos y sociales futuros de las personas (ver, por ejemplo, Heckman y otros, 2011); otra investigación sugiere que la escuela es un lugar importante para la integración y la construcción de capital social, objetivos que son relevantes en sí mismos (ver, por ejemplo, Coleman 1988; Putnam, 1995 y Durlauf y Fafchamps, 2006); y tercero, parte importante de esta ampliación del foco pasa por la integración más activa de las familias al proceso educativo, como actores clave que coproducen la educación de sus hijos.

Nuestro diagnóstico en esta dimensión es que en Chile los pasos son muy incipientes todavía, y que plantean una serie de desafíos de políticas públicas que es central acometer para que la educación efectivamente sea fundamental en un desarrollo mayor y más amplio para todos los chilenos.

Propuestas

Propuesta 65 Ampliar el foco educativo desde habilidades cognitivas a habilidades cognitivas y socioemocionales

Un conjunto amplio de investigación sugiere que los objetivos de los sistemas educativos deberían ir más allá de los elementos cognitivos y ser capaces de potenciar aspectos socioemocionales. Creemos que esta prioridad también es relevante para el caso chileno. Todavía son escasas las mediciones comparadas en este ámbito, porque es un área de desarrollo reciente y nos encontramos en una fase de sistematizar definiciones y producir instrumentos de medición. Por ello, las propuestas se concentran justamente en la definición de estas dimensiones, su implementación y medición.

Definición

Aunque existe una serie de aproximaciones complementarias, una definición razonable de este nuevo foco son las “habilidades para el siglo 21” (National Research Council, 2011):

- Habilidades cognitivas (resolución de problemas no rutinarios, pensamiento crítico, sistemas de pensamiento diferentes)
- Habilidades interpersonales (comunicación compleja, sociales, trabajo en equipo, sensibilidad cultural, capacidad de enfrentar la diversidad)
- Habilidades intrapersonales (autogestión, manejo del tiempo, desarrollo personal, autorregulación, adaptabilidad, funcionamiento ejecutivo)⁶

En concreto, esperamos que estas habilidades ayuden a potenciar dimensiones específicas, que en la etapa preescolar son el desarrollo de habilidades socioafectivas para la educación y para la vida; y luego, en la etapa escolar (primaria y secundaria), el desarrollo de habilidades socioafectivas para el mundo laboral y la ciudadanía. Obviamente, estas habilidades se complementan con las

⁶ Existen otras definiciones. Por ejemplo, Heckman y Cunha (2007) incluyen en lo que denominan “habilidades no cognitivas” temas como “perseverancia, motivación, preferencias temporales, aversión al riesgo, autoestima, autocontrol, preferencia por el ocio”. Análogamente, el Five-Factor Model desarrollado por Costa y McCrae (1992), entre otros, considera elementos tales como “afabilidad, conciencia, estabilidad emocional, extroversión y autonomía”.

habilidades cognitivas que ya se encuentran desarrollando. Los resultados de diversos estudios (por ejemplo, Heckman y Cunha, 2007, y Heckman y otros, 2012) resaltan las complementariedades dinámicas de la formación de habilidades en diferentes fases, a la vez que la existencia de ciertos períodos críticos para el desarrollo de ciertos tipos de habilidades. En este sentido es crucial la integración y coherencia de la formación educativa, y su interrelación desde la etapa preescolar hasta la educación superior.

En esta línea, se debería realizar una revisión curricular y de las prácticas pedagógicas que permita incorporar los objetivos planteados (Algan y otros, 2011, por ejemplo, documentan la existencia de un efecto causal entre el estilo pedagógico en diferentes países y la construcción del capital social de sus habitantes). Puesto que, a la luz de las recomendaciones de Montt (2012), no parece aconsejable realizar cambios curriculares de forma periódica, las modificaciones curriculares que se proponen en diferentes temas deben ser integrados e implementados de una vez.

Evaluación y monitoreo

Es fundamental contar con estándares de procesos y resultados que permitan un adecuado monitoreo y evaluación del sistema educativo. En esta línea proponemos ampliar las evaluaciones existentes agregando a las mediciones de aspectos cognitivos los aspectos socioemocionales del proceso educativo ya mencionados.

Esta propuesta requiere de estudio adicional porque justamente parte de la investigación de frontera en medición en educación y busca encontrar un conjunto de instrumentos que midan las dimensiones deseadas cuando las mediciones pueden tener consecuencias (por ejemplo, ser incorporadas en esquemas de accountability de las escuelas). Iniciativas en esta línea son el “European Framework for Key Competences for Lifelong Learning” del European Council y el desarrollo de “Non-Cognitive Assessments” en algunos distritos de Estados Unidos por parte de ETS (Education Testing Service, en el contexto de la política de *Non-Child Left Behind*). Sabemos que es un área desafiante y por ello es razonable pensar en aproximaciones complementarias, relacionadas con el monitoreo de procesos en los establecimientos. Nuestra sugerencia, entonces, es complementar las evaluaciones de resultados del proceso educativo con monitoreo y regulación de los procesos (volvemos a este punto más

abajo). Es natural incorporar estas dimensiones en la práctica actual relacionada con las inspecciones y el monitoreo de la Superintendencia de Educación y de la Agencia Aseguradora de la Calidad.⁷

Otra dimensión que nos parece importante corregir, y que tiene que ver justamente con la existencia de instrumentos de medición centrados en un subconjunto de resultados (como el SIMCE), es la aplicación de las evaluaciones de aprendizajes en los establecimientos educativos. Proponemos que exista un número definido de instrumentos de medición de los resultados, y que de modo anual los alumnos de diferentes niveles den aleatoriamente un subconjunto de estas pruebas. La idea es que se cuente con un menú de pruebas y que los colegios no sean informados antes sobre el instrumento específico que será aplicado. De ese modo no tienen incentivos para preparar una prueba específica y es menos probable que exista manipulación de resultados (*teaching to the test*). También interesa corregir la eventual manipulación de resultados vía la selección o expulsión de los estudiantes que rinden el instrumento; en otros países se han utilizado varias opciones: (i) imputar el puntaje mínimo a los estudiantes ausentes o expulsados, (ii) medir el puntaje de los estudiantes que entraron al colegio, independientemente del establecimiento en que se encuentren en ese momento. Este procedimiento no aminora la posibilidad de selección en la entrada, pero sí afecta otro margen de selección.

De este modo, para cada dimensión habrá un conjunto de alumnos en cada colegio que rendirá pruebas (y de ese modo será posible cumplir las demandas del sistema de aseguramiento de calidad)⁸ y el sistema tendrá una muestra representativa (aplicando la ley de los grandes números) de estudiantes y establecimientos rindiendo cada dimensión.

En términos de costos, estimamos que tal expansión de los instrumentos no superará en régimen los US\$ 35 millones anuales. Ciertamente existe una gradualidad obvia asociada al pilotaje y la validación de los nuevos instrumentos de medición. Por eso proponemos que se realice una implementación gradual, lo que supone una oportunidad para desarrollar procesos de monitoreo y evaluación en grupos de colegios, comunas o regiones.

Implementación en la escuela

Nuestra propuesta para la implementación concreta de la ampliación del foco en escuelas y liceos del país,

⁷ En Comisión Europea (2012) se presenta una discusión de la generación de instrumentos en esta línea y experiencias de países de Europa.

⁸ Nuestra propuesta puede implicar cambios menores a la legislación para permitir que se incluyan en la medición de calidad instrumentos que se aplican a una muestra representativa y grande de establecimientos. Creemos que la reforma no es sustancial ni afecta de modo relevante el espíritu de la legislación existente.

en línea con la regulación y el monitoreo de los procesos en los establecimientos, es que cada establecimiento tenga que definir un modelo educativo que incorpore los aspectos socioemocionales. Puede definir uno propio (que debe ser aprobado por el MINEDUC o la Agencia Aseguradora de la Calidad) o recurrir a un conjunto de modelos disponibles y ya validados por el MINEDUC.⁹ Esta línea es similar a la política actual de modelos de educación sexual, donde existe un conjunto acotado de alternativas. Un aspecto clave para la efectividad de esta propuesta es el proceso a través del cual los modelos se incorporan al menú sugerido por el MINEDUC. Nuestra propuesta aquí es que se validen vía evaluaciones rigurosas, ojalá internacionales, y aplicaciones piloto con evaluación externa de impacto.

También se requiere avanzar en el ámbito de los agentes. Los aspectos socioafectivos no se desarrollan de la nada sino que dependen crucialmente de tener personas que los transmitan, promuevan y enseñen. Necesitamos profesores capacitados para ello, lo que torna fundamental el desarrollo de planes universitarios para formación de profesores e incorporación de estos aspectos en exámenes de habilitación y de certificación de la carrera docente (ver más adelante); asimismo debe considerarse esta dimensión en la selección de los postulantes al estudio de pedagogía, lo que eventualmente pueda llevar a contar con pruebas especiales de ingreso. La razón es que algunas de estas habilidades se pueden inculcar, pero otras –como liderazgo, manejo de grupos y empatía– requieren de ciertas condiciones de origen.

La familia de los estudiantes tiene aquí un papel fundamental (ver Heckman y Cunha, 2007, por ejemplo), por lo que más adelante desarrollamos el punto. Es posible también recurrir a la incorporación de agentes externos a través de tutorías, mentorías y otras experiencias de transmisión y refuerzo de habilidades socioemocionales y cognitivas. En Chile, diferentes programas promueven de modo incipiente estas intervenciones: instancias de voluntariado, pero también instancias más formales promovidas por el sector público, como el programa “¡Chile Va!” del Consejo de Innovación. Otro programa desarrollado, pero luego discontinuado, es el “Servicio País en Educación”, en que tutores universitarios sirvieron de tutores a estudiantes de cuarto básico por tres meses. Una evaluación rigurosa de este programa sugiere que, cuando se implementa de un modo adecuado, existen efectos no triviales en aspectos cognitivos y no cognitivos relacionados con la lectura (ver Cabezas y otros, 2011, y las referencias allí mencionadas). Más adelante desarrollamos una propuesta concreta relacionada con estudiantes universitarios.

Desarrollo y promoción del capital social

Una de las dimensiones que parecen cruciales en el desarrollo integral de los países y las sociedades se relaciona con el capital social, y el diagnóstico disponible para nuestro país sugiere que se requiere avanzar en esta línea. Las investigaciones sugieren que parte importante del desarrollo y la mantención del capital social de los niños y de sus familias se relaciona con los establecimientos educacionales. Respecto de los niños, existen diferentes modelos curriculares que tienen componentes explícitos de desarrollo de colaboración con otros. Entonces, como subproducto de la ampliación del foco en las escuelas surgirá un mayor desarrollo y promoción del capital social. Sin embargo, cabe mencionar iniciativas específicas del tipo de programas de aprendizaje-servicio para colegios (como Magic Me, un programa británico que reúne a escolares y adultos mayores en torno a proyectos de arte), elecciones de directivas de curso y centros de estudiantes, promoción y práctica de la educación cívica no solo en los contenidos sino por la vía de “aprender solucionando problemas” (ligados al servicio), y un sinnúmero de actividades extracurriculares.

Nuestra propuesta en esta línea es desarrollar un fondo concursable para favorecer actividades de estudiantes que sean creadas por ellos mismos. Se puede pensar en fondos en torno a \$ 500.000 por colegio. Considerando una asignación a 500 centros por año (equivalente a aproximadamente el 10% de escuelas de tamaño mediano o alto), implica un costo anual en torno a US\$ 0,5 millones anuales. Ahora bien, en la asignación de los fondos sería importante considerar categorías por regiones, grupos socioeconómicos y tipos de educación que aseguren que los receptores no estén concentrados en los grupos socioeconómicos más aventajados; también sería importante desarrollar metodologías de evaluación rigurosas, como evaluación experimental.

En cuanto al desarrollo de capital social de los padres y las familias de los estudiantes, existe evidencia de que en muchos lugares está muy asociado a los establecimientos educacionales (por ejemplo a través de las asociaciones de padres en Estados Unidos; ver Coleman, 1988; Putnam, 1995, y Durlauf y Fafchamps, 2006). Se generan vínculos personales, confianza, relaciones de amistad y de apoyo entre las familias, lo que a su vez tiene efectos en el involucramiento parental y la motivación de los estudiantes. Asimismo, el desarrollo de organizaciones o grupos de padres empoderados y vinculados entre sí tiene impactos en el manejo mismo de los colegios. Dufló y otros (2012) documentan la

⁹ Tools of the Mind, Leader in Me y Valoras UC son tres modelos que podrían ser considerados en el menú inicial de opciones disponibles para los colegios.

importancia de las asociaciones de padres en aumentar la eficiencia y efectividad de la asignación de recursos dentro de los colegios en Kenia.

En el caso de Chile no existe evidencia sistemática respecto de este punto, pero se puede recurrir a un levantamiento reciente de información presentado en J-PAL (2012). En una muestra de 31 escuelas municipales vulnerables de Coquimbo, Vallenar y La Granja (con cerca de 8.000 familias encuestadas), solo el 39,5% de los papás dice conocer a otros apoderados de la escuela de su hijo/a. También se observa que la participación es muy baja en la escuela, en los sub-centros y centros de padres, y muy cercana a cero en organizaciones en general.

En la actualidad en el país existen programas y regulaciones (en la LGE y otras regulaciones) que justamente buscan fomentar el surgimiento y la consolidación de centros de padres y apoderados en colegios. Nuevamente, los modelos de intervención que buscan promover habilidades socioafectivas en los niños llegan rápidamente a potenciar a los padres y esta dimensión de asociatividad, organización y participación en la vida de las escuelas (ver Tough, 2012, por ejemplo). Asimismo retroalimentan fuertemente con los programas de involucramiento parental que explicaremos más abajo.

Tal como para la promoción del capital social de los niños, proponemos un modelo de fondos concursables para potenciar las iniciativas que surjan desde los establecimientos. Se puede pensar en un fondo que entrega \$ 1.000.000 por establecimiento. Suponiendo que se entrega a 20% de los establecimientos del país, implicaría un costo anual del orden de US\$ 2,5 millones.

Involucramiento parental

Existe bastante consenso acerca de la importancia de la familia en los resultados cognitivos y no cognitivos del proceso educativo (ver, por ejemplo, Heckman y Cunha, 2007). También hay evidencia que sugiere que existen espacios para mejoras en prácticas asociadas al ambiente familiar.

Por ejemplo, J-PAL (2012) documenta que más del 90% de niños que asisten a establecimientos vulnerables en tres comunas (Coquimbo, La Granja y Vallenar) pasan más de una hora al día viendo televisión, y cerca de un tercio gasta más de tres horas. Se observa que este comportamiento está correlacionado con medidas de involucramiento familiar, normas, control, entre otras dimensiones que se miden respecto del ambiente del hogar. Ese mismo estudio documenta que menos de un

tercio de los padres o tutores de los niños han tenido entrevista personal con algún profesor. En un resultado relacionado, Malamud y Pop-Eleches (2011) documentan que el impacto de la entrega de computadores a niños es positivo sobre los desempeños de los estudiantes solo cuando los niños se ubican en un ambiente familiar donde existen reglas definidas.

Desde un punto de vista más general existen modelos educativos que consideran el involucramiento parental como parte relevante de sus resultados. Por ejemplo, los programas revisados en Tough (2012) o el hecho de que una parte central de los exitosos modelos No Excuses y KIPP, aplicados en Estados Unidos y otros países, consideran incorporar y comprometer a las familias en la educación de sus hijos.¹⁰ Asimismo existe alguna evidencia proveniente de evaluaciones experimentales que sugieren que es posible generar intervenciones simples y costo efectivas que mejoran las habilidades parentales y afectan positivamente resultados cognitivos y de comportamiento de sus hijos (ver, por ejemplo, J-PAL, 2011). Hoy en Chile también existen programas orientados a este fin, por ejemplo el programa Aprender en Familia, desarrollado e implementado por la Fundación CAP en escuelas municipales vulnerables en diferentes comunas del país. También es posible pensar en entregar herramientas a los padres para que apoyen su rol, por ejemplo usando tecnologías de información y comunicaciones. Existe una iniciativa en Chile –Papinotas–, financiada por el Instituto Nacional de la Juventud y desarrollada en colaboración con el Centro de Innovación de Un Techo para Chile, que busca avanzar en esta línea.

Cabe mencionar que los modelos educativos que entregan habilidades socioemocionales típicamente incluyen un componente importante de inclusión de los padres y de desarrollo de habilidades parentales. Sin embargo, creemos que es importante avanzar explícitamente en esta línea para complementar y potenciar los efectos de las propuestas. En concreto, proponemos dos caminos para avanzar. En primer lugar, un mayor involucramiento parental requiere probablemente aumento de las horas no lectivas de los profesores en los colegios, una dimensión que ya se encuentra incorporada en la ley de carrera docente, pero que es importante promover explícitamente.

En segundo lugar, proponemos el desarrollo de programas de involucramiento y apoyo parental en escuelas para familias del 40% más vulnerable de la población. En términos de costos –utilizando parámetros similares a los observados en el programa Aprender en Familia– implican US\$ 50 millones anuales si se parte con el 20% más vulnerable, para llegar al 40% más vulnerable con un costo cercano a los US\$ 120 millones en régimen.

¹⁰ Ver, por ejemplo, Dobbie y Fryer (2011) para Harlem, Fryer (2012) para Houston y Abdulkadiroglu y otros (2011) y Angrist y otros (2011) para Boston.

Propuesta 66

Servicio Nacional de la Primera Infancia y una institucionalidad que asegure calidad en educación preescolar

Evidencia reciente da cuenta de la importancia de un adecuado desarrollo a temprana edad en el bienestar de largo plazo de los individuos. Durante los primeros años de vida ocurre un rápido crecimiento y desarrollo en todos los dominios, los que proveen las bases para el desarrollo y aprendizaje futuro (Shonkoff y Phillips, 2000). Las condiciones de vulnerabilidad o de alto riesgo biopsicosocial en que viven algunos niños pueden afectar la maduración de su sistema nervioso central, y derivar en cambios sustantivos de la estructura y funcionamiento cerebral que se demuestran en diferencias en el desempeño tanto cognitivo como no cognitivo, muy especialmente entre los 3 y 6 años de vida (Heckman, 2006). Estudios longitudinales han mostrado que niños en condiciones de desventaja social tienen peor desempeño en la adolescencia y en la adultez, tanto en el ámbito académico como en el conductual y laboral (Heckman y Masterov, 2007). De este modo, el desbalance entre exposiciones a situaciones de riesgo y protectoras del desarrollo se asocia a peor salud, en particular a mayor frecuencia de enfermedades crónicas del adulto (Shonkoff, Boyce y McEwe, 2009). Ver el trabajo encargado por el Grupo Res Publica a Bedregal (2012) para más detalles.

Desde el punto de vista económico, se sostiene a partir de múltiples estudios que las intervenciones tempranas de calidad en desarrollo son de las pocas que son a la vez eficientes y equitativas, ya que reducen desigualdades e incrementan la productividad de la sociedad (Heckman, 2006; Cunha y otros, 2010). Por el contrario, intervenciones más tardías tienen que dar cuenta de los déficits causados por las desventajas tempranas, lo que las hace más difíciles, de mayor costo y menos efectivas. Es claro que las habilidades adquiridas en etapas tempranas del desarrollo permiten la adquisición de otras en etapas posteriores, por lo que la inversión en ellas, sumada a intervenciones posteriores de calidad, se tornan más productivas por el efecto de complementariedad y potenciación (Cunha, 2005).

De este modo, no cabe duda de que la inversión en intervenciones tempranas es relevante y de prioridad para la política pública. Por ello en este conjunto de propuestas tiene un lugar central. A continuación se presentan ideas que buscan ampliar las oportunidades de los niños a temprana edad.

En un contexto de política intersectorial de primera infancia, con un enfoque de derechos y responsabilidades, la educación inicial corresponde a un subconjunto que debe estar articulado con otras políticas para lograr el objetivo que se propone. En Chile hubo un avance importante en esta materia con la creación del subsistema de protección social Chile Crece Contigo (con un inicio de instalación en 2007 y la promulgación de la ley en 2009). Esta política recoge el carácter sistémico, la intersectorialidad y en parte el momento cero (se asume desde el período prenatal, pero no incorpora la corresponsabilidad familiar y la educación en salud sexual y reproductiva de los futuros padres). Si bien se basó en los derechos expresados en la Convención sobre los Derechos del Niño, su concreción no se declara y explícita operativamente. El eje del sistema se situó en el sector salud –por un asunto de viabilidad de la implementación y por considerar el período prenatal–, y otros sectores que contribuyen de manera importante al logro de la política no tuvieron la misma fuerza y se visualizaron como prestaciones de apoyo (esa es la situación de la educación inicial de acuerdo a la ley). Esta pérdida de fuerza, y no concretar que el éxito de un sector posibilita el éxito de otro, y que los sectores se deben coordinar para su logro, ha hecho que en la práctica la propuesta intersectorial inicial sea compleja de implementar.

La educación inicial implica no solo la implementación de un currículo formal en instituciones de educación (sean salas cuna o jardines), sino desarrollar un conjunto de estrategias que promuevan el desarrollo y aprendizaje desde la etapa prenatal hasta los seis años en el hogar y en otros contextos comunitarios. En suma, la educación inicial ya no puede ser entendida como una política sectorial (educación) sino como una estrategia situada en un espacio propio y donde transcurre la vida de niños y familias.

Servicio Nacional de la Primera Infancia

En primer lugar, hay que dar una señal a la comunidad de la relevancia de la formación temprana, y ello puede hacerse con un cambio institucional que indique la máxima importancia de este ciclo formativo. Proponemos elevar la condición del Servicio Nacional de la Primera Infancia a rango ministerial, similar al estatus del SERNAM.

Esta nueva unidad de gobierno sería responsable de la coordinación de las distintas reparticiones públicas involucradas en el desarrollo infantil temprano: Salud, Educación, Familia. Las mencionadas políticas que estimulen el involucramiento de las familias también debieran incluirse en este ciclo formativo. Al mismo tiempo, esta repartición permitiría coordinar las actividades de promoción de la primera infancia como eje

estratégico del desarrollo del país. Nuestras estimaciones, usando como punto de referencia al SERNAM, implican un costo anual de cerca de US\$ 20 millones.

Bajo esta nueva institucionalidad, debería además crearse (fusionarse) un nuevo y único proveedor público que consolide a JUNJI e INTEGRA en las tareas de educación preescolar. La calidad de estas prestaciones (tanto por proveedores públicos como privados) y la fiscalización del uso de recursos deberían quedar en manos de nuevos órganos diseñados para estas tareas: Agencia de Calidad y Superintendencia de Educación. Esto permitiría integrar los ciclos formativos agregando eficiencia y coherencia a las políticas educacionales. Además, la oferta pública de estos servicios formativos debe seguir una estructura descentralizada similar a la propuesta para una mejor organización de la educación pública que se discute más adelante.

La calidad de la educación inicial depende críticamente de la calidad de los profesores que atienden este ciclo educacional, por lo que los educadores de párvulos, tanto en su formación como en sus condiciones laborales posteriores, deben seguir un esquema similar al presentado en la propuesta sobre profesores y carrera docente.

Respecto de los recursos financieros que se destinan a este ciclo formativo, una mejora requiere que se incremente el gasto por alumno. Mientras el gasto promedio de la OCDE fluctúa en torno a los \$ 210 mil pesos mensuales por alumno, el gasto alcanza a \$ 150 mil en la Fundación Integra y es del orden de \$ 100 mil en la JUNJI. Luego, existen al menos dos propuestas directas asociadas a los recursos y su distribución. En primer lugar no se entiende la razón de que los recursos gastados por niño varíen tan significativamente entre instituciones, cuando ambas son pagadas con recursos públicos y deben cumplir un estándar de calidad similar. La propuesta que fusiona a JUNJI e INTEGRA resolvería esta situación. En segundo lugar, es necesario incrementar el gasto por alumno de forma de ir acercándose a los estándares de gasto de la OCDE (corregidos por paridad de poder de compra). Al mismo tiempo, la calidad de los servicios prestados y el uso de recursos públicos deben ser fiscalizados por la Agencia y Superintendencia de Educación, bajo el actual diseño institucional.

Una propuesta de estas características es ambiciosa. Una forma razonable de ir avanzando en su dirección es un esquema gradual de expansión de gasto. Cabe mencionar que, a pesar del aumento de cobertura escolar en las últimas décadas, todavía existen brechas, especialmente en los niveles anteriores a prekindergarten. Es deseable que esta cobertura aumente hasta situarse en niveles internacionales. Así, el costo público de un aumento de la cobertura preescolar es cercano a US\$

50 millones en el corto plazo (considerando aumentar inicialmente la cobertura de prekindergarten y kindergarten para los grupos más vulnerables), para subir a cerca de US\$ 1.300 millones en régimen (donde ya se considera un aumento de la subvención a niveles comparables con los de la OCDE y una cobertura comparable con los países desarrollados).

Al igual que en el resto del sistema educacional, para este ciclo formativo también se supone la coexistencia de proveedores públicos y privados que operen bajo los arreglos institucionales disponibles en la actualidad: Consejo Nacional de Educación, Agencia Aseguradora de la Calidad, Superintendencia de Educación y MINEDUC. Es importante recalcar el rol de supervisión, regulación y monitoreo en aspectos de procesos y resultados que tiene que proveer este arreglo, para asegurar que los recursos públicos se destinen a los objetivos de calidad y así evitar situaciones existentes en otros segmentos de la educación en Chile. Este punto de preocupación es relevante no solo para la educación preescolar sino para todo el sistema educativo.

Propuesta 67 Tres subvenciones educativas para aumentar la calidad y la equidad

Un aspecto crucial de cualquier propuesta de mejora de la educación tiene que ver con un aumento del valor de la subvención educativa y con la existencia de una institucionalidad que maximice el impacto de este gasto de recursos. Como hemos argumentado, creemos que la institucionalidad que está surgiendo en la educación escolar luego de una serie de reformas legales desde 2006 (incorporando los roles del Consejo Nacional de Educación, la Agencia Aseguradora de la Calidad, la Superintendencia de Educación y el MINEDUC) permite avanzar en mecanismos que, al menos en el diseño, permitirían un adecuado uso de los recursos.

Esta sección discute el nivel y la estructura de la subvención que permitiría aumentar la calidad y la equidad de los resultados educativos en Chile. En particular, las propuestas que aquí se detallan contemplan un incremento significativo en el gasto por alumno y la coexistencia de tres subvenciones: subvención general, subvención por ley SEP (consistente con la legislación actual: sin selección, sin financiamiento compartido) y una subvención adicional a establecimientos con proyectos educativos "públicos". La distribución del gasto en estas tres subvenciones es tarea de un diseño más acabado. Además, la distribución del gasto por alumno en estas tres subvenciones permitiría modificar o ajustar

los montos a través del tiempo, de manera de estimular aquellos factores más sensibles a la política pública.

Nivel promedio de la subvención

Para intentar documentar el costo efectivo que tendría asegurar una educación de calidad tomamos dos aproximaciones. En primer lugar, consideramos un conjunto de colegios chilenos particulares pagados que nos sirven como punto de comparación.¹¹ Son colegios con buenos resultados en la prueba SIMCE, con un costo de colegiatura no alto en términos relativos y que atienden a estudiantes provenientes de las capas medias o medias-altas del país. El espíritu de esta comparación corresponde a lo que se denomina comparación con una empresa eficiente. Usando esta información llegamos a un costo de mensualidad promedio de \$ 170.000 mensuales por alumno, lo que correspondería a un aumento de aproximadamente \$ 70.000 respecto del actual gasto promedio que recibe un estudiante del sector subvencionado chileno.

Una segunda aproximación usa los resultados de Hanushek y Woessman (2011) para calcular el aumento de gastos necesario para llegar al puntaje promedio en pruebas internacionales de los países OCDE. Ese aumento de gasto por estudiante mensual implica un aumento promedio en torno a \$ 80.000 mensuales por alumno. Como este valor es muy cercano al calculado usando como punto de comparación el conjunto de colegios chilenos, consideramos un aumento de subvención promedio de \$ 70.000 mensuales por estudiante.

Con esta última cifra, el aumento estimado en el gasto por concepto de subvenciones implicaría un aumento de gasto público en el mediano plazo de cerca de US\$ 5.500 millones anuales.¹² Ciertamente existen buenos argumentos para pensar que si se aumentase la subvención de un día para otro –suponiendo que los recursos estuviesen disponibles– no se producirían aumentos como los esperados en régimen (dada la situación de los establecimientos y profesores y el marco regulatorio, principalmente). Por ello pensamos que tiene que haber una transición a este estado estacionario, con diferentes estrategias que consideren velocidades de incorporación de cursos y estudiantes, y también la distribución de los recursos en las tres subvenciones que aquí proponemos: la subvención general, la SEP (Subvención Escolar Preferencial) y la subvención es-

pecial para establecimientos públicos. Por cierto, se requieren estudios más detallados de costos y también una discusión normativa respecto de cómo distribuir los recursos totales entre este tipo de subvención y la subvención general (por ejemplo, además, en términos de niveles) y también respecto de la subvención que proponemos en la siguiente sección.

En concreto, existe una serie de estrategias y alternativas posibles, pero nuestra sugerencia es priorizar:

- Aumento de cobertura y subvención en preescolar a un nivel cercano a los niveles internacionales para menores más vulnerables que asisten en los cuatro niveles previos a prekinder, con un costo cercano a los US\$ 300 millones en impacto.
- Aumento fuerte en subvención de prekinder y kinder en el año 1 y luego cada año se agrega una cohorte. Implicaría un aumento de gasto público cercano a los US\$ 300 millones anuales.

Esta propuesta implica que se llegaría al régimen de aumento de gastos de US\$ 5.500 millones en el año 2026, con todas las generaciones incorporadas. Una estrategia alternativa, más pareja intergeneracionalmente, podría ser subir en diez años el gasto para llegar a US\$ 5.500 millones.

Subvención Educacional Preferencial

La Subvención Escolar Preferencial (2009) se creó con el objeto de agregar recursos a alumnos de mayor vulnerabilidad. El principio básico que justifica este beneficio radica en la presunción de que alumnos de mayor vulnerabilidad requieren de mayores esfuerzos y atenciones complementarias para ser educados. En otras palabras, en aquellos establecimientos donde exista una mayor concentración de alumnos vulnerables, más costoso resultará educar; la ausencia de capital cultural en los hogares, la falta de recursos monetarios, intelectuales, tiempo, no cognitivos, etc., explicarían tal condición. Por ello la ley SEP agrega recursos a través del esquema de subvenciones por concentración de alumnos vulnerables en los establecimientos.

La SEP requiere algunos ajustes en su diseño para maximizar el logro de los objetivos buscados. Nuestra

¹¹ Para la definición exacta consideramos los resultados disponibles junto con la composición social del alumnado y el costo de la mensualidad de los siguientes colegios: La Serena, Instituto Alonso de Ercilla, Arauco, Constitución, Mariano, Greenhouse y Alemán de Puerto Montt.

¹² Es un gasto esperable dados los tamaños de cohortes observados hoy y predichos hacia el mediano plazo (en torno a 2025). Si se proyectan los gastos a un plazo mayor (digamos en torno a 2050), el aumento requerido es de aproximadamente US\$ 4.500, dada la caída esperada en el tamaño de las cohortes de niños en el largo plazo. Análogamente, el costo adicional del aumento de gasto en educación preescolar mencionado más arriba se reduce a cerca de US\$ 1.000 anuales en este mismo período.

propuesta pasa por simplificar el criterio de elegibilidad y entregarla de modo permanente al alumno elegible (hoy tiene una duración de un año). Bajo el criterio actual, al menos en términos teóricos, un niño beneficiado en un período podría perder los beneficios de esta subvención en el período siguiente. Sin duda, esta característica de diseño limita las opciones de familias y establecimientos de planificar adecuadamente sus decisiones educacionales, que como hemos discutido involucran períodos largos de tiempo.

Para determinar la elegibilidad nuestra propuesta es definir vulnerabilidad de algún modo en educación preescolar y mantener dicha condición para el resto del ciclo escolar. Una opción es definir vulnerabilidad de acuerdo con la educación de la madre (complementado quizás con criterios de asignación temporal cuando el hogar recibe algún shock transitorio negativo de ingresos). Además de los beneficios de simplicidad y transparencia, mantener una subvención de modo permanente a estudiantes vulnerables tiene sentido desde el punto de vista conceptual ya que los efectos de carencias de capital cultural en el hogar son permanentes en los aprendizajes de los estudiantes.¹³

Una segunda dimensión relevante de la SEP dice relación con la estructura de pagos diferenciados. Aquí sugerimos movernos a una estructura más continua y con precios que reflejen las diferencias de costos de estudiantes provenientes de hogares con diferentes capitales culturales (considerando la ampliación de foco sugerida más arriba). Por ejemplo, los cálculos en Heckman y Cuhna (2011) sugieren que la inversión óptima es bastante compleja: (i) los estudiantes más vulnerables requieren un 95% más de inversión que la media, (ii) estudiantes ubicados una desviación estándar bajo la media en términos de vulnerabilidad requieren un 50% más de inversión; (iii) en contraste, estudiantes ubicados una desviación estándar sobre la media en términos de vulnerabilidad requieren un 20% menos de inversión, y (iv) los estudiantes menos vulnerables requieren un 50% menos de inversión que la media. Nuestra propuesta de simplificación de la determinación de la elegibilidad de la SEP hace que esta sea más viable de implementar, sin generar incentivos perversos en la definición de la vulnerabilidad de los estudiantes.

Dado que la determinación de la estructura óptima de la subvención es un problema que cambia en el tiempo,

proponemos también la creación de una institucionalidad más permanente de determinación de la subvención. Una posibilidad es una comisión de expertos. Varios aspectos de las reformas que proponemos se verían beneficiados con el acompañamiento de una comisión de expertos (como este tema de las subvenciones, la fijación de parámetros clave de la ley de carrera docente y aspectos curriculares, entre otros). Por otra parte, no parece recomendable crear una comisión por cada problema del sector educacional. Por ello, proponemos que una vez que se decida una hoja de ruta para las reformas y sus plazos se defina su acompañamiento por una comisión que apoye las distintas iniciativas en materia educativa.

Subvención especial a la educación con características públicas

Una dimensión adicional que proponemos integrar en el esquema actual es la creación de una subvención especial a la educación con características públicas. Tal como existe se entregan recursos públicos considerando y valorando la libertad de elección de los padres, y la existencia de oferentes con diferentes proyectos educativos, creemos que la acción estatal tiene que favorecer también la existencia de espacios educativos en que exista integración social, que sean laicos, con presentación de diversidad de proyectos de vida, promoción de valores cívicos, y donde no exista selección ni cobro alguno.¹⁴ Establecimientos públicos y particulares subvencionados que acepten un modelo de este tipo recibirían una subvención adicional por alumno. Una propuesta de estas características ayudaría a contar con una educación pública relevante y presente.

Para ello sugerimos que los colegios municipales y particulares subvencionados que tomen este modelo (y que demuestren que hay diversidad social en su interior) reciban una subvención por alumno adicional. Como antecedente de esta –y operando en un esquema de financiamiento y de oferta de actores públicos y privados bastante parecido al chileno– se puede mencionar el caso de Bélgica, donde existe una subvención especial que implica un pago de 3% adicional por alumno a colegios municipales, con el mismo objetivo señalado aquí. Para el monto definitivo se requiere un estudio más detallado, pero si se comenzara con una subvención del orden de \$ 10.000 por alumno mensual –cercano a lo observado en Bélgica, donde es de \$ 11.000 men-

¹³ Esta propuesta podría originar incentivos perversos en el largo plazo al desincentivar la acumulación de capital humano de las madres. Sin embargo, es muy poco probable que este efecto sea significativo, dada la magnitud involucrada de recursos. De hecho, la investigación sobre los efectos de largo plazo de los programas de transferencias condicionadas sugiere que este incentivo perverso no se ha materializado (ver Parker y otros, 2008).

¹⁴ Más adelante discutimos la motivación para favorecer la educación pública respecto de otras. A estas alturas se pueden mencionar motivaciones normativas para este punto. Ver, por ejemplo, Atria, 2009, y Eyzaguirre, 2012, quienes desde veredas ideológicas diferentes reconocen el valor diferencial de este tipo de educación.

suales, usando una conversión de dólares a paridad de poder adquisitivo– tendría un costo estimado de US\$ 240 millones anuales (suponiendo que el 30% de la matrícula entra a participar de este esquema).

Propuesta 68 Perfeccionar la ley de carrera docente

Se sabe que uno de los componentes fundamentales del proceso educativo es la calidad de los profesores, por lo que desde el punto de vista del diseño de políticas públicas es clave tener un esquema que permita atraer y mantener buenos docentes. Los estudios de investigadores como Eric Hanushek y Jonah Rockoff, entre otros, sugieren que sin embargo es bastante difícil identificar *ex ante* a quiénes serán buenos docentes o no. En el contexto de nuestra propuesta los profesores además son actores clave en dos dimensiones adicionales: (i) docentes que implementen la ampliación de foco que sugerimos, y (ii) que exista una masa importante que tenga una preparación especial para atender a los estudiantes más vulnerables, donde se juega parte central de la igualación de oportunidades. En cierto sentido la situación de los docentes es la contracara del aumento de recursos y la ampliación de foco que proponemos. Sin una adecuada oferta de profesores es muy difícil implementar las reformas que aquí proponemos; del mismo modo, la oferta de profesores tiene un rol importante en la gradualidad del aumento de recursos sugerido.

Hoy se encuentra en discusión legislativa un proyecto de ley de carrera docente (LCD). Es una iniciativa interesante ya que plantea un enfoque multidimensional a la política de recursos humanos de los docentes de colegios municipales. En cuanto a políticas de remuneraciones, busca regular los salarios de los profesores de colegios municipales, en términos de su nivel y evolución temporal. En cuanto a magnitudes propone aumentos significativos que además presentan una relación significativa con el desempeño de los docentes y con los resultados de las pruebas de ingreso a la profesión docente (egreso de la educación universitaria). Pone también requisitos de ejercicio –resultados en una prueba de egreso de educación universitaria– y los relaciona con los salarios que pueden recibir los docentes. En términos de evaluación de desempeño asigna un rol muy importante a los directivos de los establecimientos en que trabajan estos docentes, lo que es consistente con resultados recientes de investigación (Rockoff y Speroni, 2010; Rockoff y otros, 2012).

De este modo, es un proyecto que considera incentivos

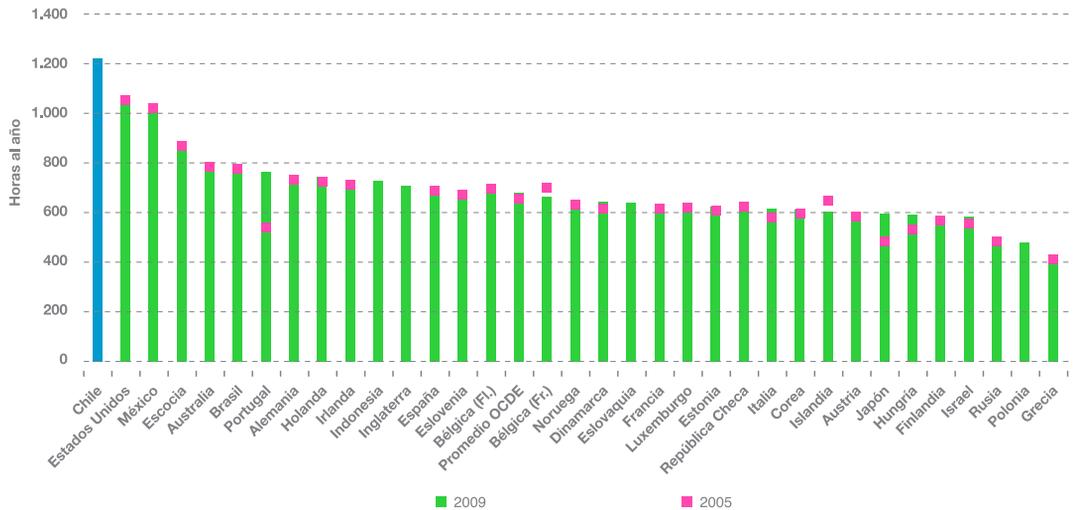
ex ante y *ex post* al desempeño docente, pone barreras de ingreso importantes al ejercicio de la profesión y luego desarrolla procesos de certificación y evaluación que van relacionados con la salida del sector de quienes no tienen buenos resultados. También considera premios y promociones a quienes lo hacen bien. Los nuevos docentes no estarán sujetos al Estatuto Docente y los antiguos que lo deseen pueden moverse al nuevo régimen. Nos parece también interesante que esta política se centre en el sector público, porque es una forma de potenciarlo, de elevar sus estándares y resultados de modo sustantivo y de ese modo es consistente con la propuesta completa.

Además, incorpora elementos no pecuniarios importantes a la hora de potenciar una labor docente de calidad, como son la inducción y el aumento (efectivo) de horas no lectivas. El **Gráfico 2** muestra que Chile es el país del informe OCDE (2011) con mayor número de horas lectivas (teóricas) por docente. La contraparte de esta situación es una magnitud muy baja de horas no lectivas.

Siendo un proyecto en nuestra opinión muy interesante y que avanza en la dirección correcta en varias dimensiones, podría considerar otros elementos. En primer lugar, y siendo consistentes con nuestras propuestas previas, debería incorporar a los docentes de preescolar, visto que, como hemos argumentado, esta fase es clave en numerosas dimensiones. En segundo lugar, se debe incorporar de un modo más explícito la medición (y el desarrollo) de habilidades docentes socioafectivas, pues hoy la mayor parte de la habilitación docente para el ejercicio de la profesión y los requisitos de entrada a la carrera de pedagogía (o para recibir la beca Vocación de Profesor) se relacionan con el cumplimiento de aspectos más bien disciplinares o cognitivos. En tercer lugar, el proyecto debería avanzar de un modo mucho más claro –mejor, explícito– en promover y premiar el desempeño de docentes que atienden a niños vulnerables: en lo que debería ser la contrapartida de la SEP, mayores recursos para niños más vulnerables también deberían implicar mayores compensaciones pecuniarias y apoyos a los docentes que los atienden. Nuestro objetivo de política es que los mejores docentes eduquen a los niños más vulnerables del país.

Conviene también tener presente, además, que la ley lleva asociada la fijación de un grupo amplio de precios relativos (pago por antigüedad, por desempeño inicial, por certificación, etc.), lo que es un desafío sobre todo desde el punto de vista dinámico, por cuanto una mala definición de precios relativos puede implicar que los objetivos buscados por la ley no se cumplan o que lo hagan a un costo excesivamente alto. Nuestra propuesta en esta línea es monitorear estos aspectos de la LCD utilizando (i) informes anuales de salarios de sectores relacionados, y (ii) en un plazo cercano a dos años

Gráfico 2
Horas lectivas



Fuente: Fuente: OCDE, Education at a Glance 2011.

luego de su implementación, crear una comisión que estudie en detalle esta dimensión.¹⁵ Los resultados de este trabajo de acompañamiento deberían ser un insumo esencial para la fijación y actualización de estos precios relativos.

También hay una serie de aspectos que son muy innovadores y que, solo si funcionan bien, serían muy importantes para lograr los objetivos buscados. La contracara de esta innovación es que existen incertidumbres importantes respecto de los detalles de cómo implementar de modo adecuado estas dimensiones. Cabe mencionar tres elementos: las evaluaciones descentralizadas, la inducción y el aumento de horas no lectivas. Para los dos últimos componentes sugerimos que se comiencen a implementar pilotos lo antes posible, de modo de aprender tanto de la implementación como de los impactos potenciales de las medidas. Respecto de las evaluaciones descentralizadas, es central el papel que jueguen otras regulaciones ya en existencia sobre los directivos (contratación vía ADP con contratos de desempeño), y el monitoreo y la evaluación que realizarán tanto la Superintendencia de Educación como la Agencia Aseguradora de la Calidad. Si todas

estas dimensiones presionan (en el buen sentido de la palabra) a los directivos, entonces las evaluaciones descentralizadas cumplirán y potenciarán su rol.

En tercer lugar, algunos sectores plantean la exclusión del sector particular subvencionado de la LCD como una limitación. En nuestra visión, el foco del proyecto en potenciar la educación pública es interesante y también se puede plantear la posibilidad de que la adscripción sea voluntaria para aquellos establecimientos particulares subvencionados que se quieran sumar, siempre que cumplan las mismas condiciones que pedimos a aquellos que adhieran a una modalidad de educación pública discutida más arriba.

La última sugerencia de esta sección es incorporar y potenciar tres dimensiones más dentro de la promoción del ejercicio docente. Primero, una campaña activa de promoción de la actividad docente desde los establecimientos secundarios, en un contexto de un esfuerzo más general de promoción de la carrera docente en la sociedad, de modo de aumentar su valoración social. Los desafíos relativos a la calidad docente requieren ir más allá de los aspectos pecuniarios y de condiciones

¹⁵ He aquí un ejemplo del acompañamiento potencial por parte de una comisión que ayude en la implementación concreta de las políticas.

laborales. Segundo, continuar y potenciar la existencia de becas que favorezcan la entrada de postulantes de calidad a carreras relacionadas con la docencia. Y tercero, bajar las barreras para que otros profesionales, luego de realizar estudios específicos de pedagogía y de pasar los exámenes de habilitación mencionados en estas propuestas y en el proyecto de LCD, puedan ejercer la profesión docente.

Propuesta 69 Una nueva institucionalidad para la provisión de educación pública

Además de aquellos elementos directos asociados a ganancias en productividad y equidad, el valor de la educación pública es que esta aspira a ser el espacio de integración de la comunidad, donde se construye la identidad local y nacional a partir de la diversidad y la inclusión; por eso es una herramienta fundamental para la cohesión social. Según Montt (2012), los propósitos generales de la educación pública en referencia a la educación común u obligatoria, aquellos que le dan sentido a su existencia, son: i) realizar proyectos educativos de interés común para facilitar el desarrollo nacional, regional o local; ii) garantizar el pluralismo, la inclusión y la diversidad económica, política, social y cultural de los estudiantes y sus familias; iii) garantizar el derecho universal a la educación, asegurando su presencia en cada rincón del país donde existan niños y jóvenes que educar; iv) promover la equidad y la integración social de los estudiantes para con ello fomentar la cohesión social, y v) establecer un estándar práctico de calidad para el conjunto del sistema educacional, que desde el reconocimiento de las brechas en educación resguarde la presencia de procesos y resultados equivalentes, independientemente del origen de los estudiantes. Hacemos nuestra esta definición.

Por ello, la educación pública y el Estado deben dar garantías explícitas y exigibles a los ciudadanos en

cada nivel educacional. Desde hace décadas que en Chile se asegura acceso gratuito a la educación general básica y media. Sin embargo, el diseño del sistema educacional del país no ha favorecido ni estimulado una educación pública de calidad. La existencia –hasta antes de la ley SEP– de una subvención baja y pareja, la significativa heterogeneidad de los sostenedores municipales, las posibilidades de selección (también la autoselección por parte de las familias) y el cobro parcial de los establecimientos particulares subvencionados han generado una caída significativa en la matrícula del sector público, concentrando además a los alumnos de mayor vulnerabilidad.

El debilitamiento de la educación pública y la gran diferencia de calidad entre la educación que reciben familias de altos ingresos y familias de ingresos bajos y medios convierten a esta garantía en un piso insuficiente para generar una verdadera igualdad de oportunidades. Del mismo modo, una baja calidad de la educación pública no establece ningún estándar de exigencia al sector particular subvencionado, más allá de nuevos arreglos institucionales con la Agencia Aseguradora de la Calidad que podrían contribuir a este objetivo.

Por las razones expuestas, el Estado debe garantizar el ejercicio del derecho a una educación cuantitativamente relevante y de calidad a través de la educación pública, entendida como la provisionada por entes del Estado según lo establecen convenciones internacionales.¹⁶ Diversos argumentos justifican el que sean proveedores públicos los que entreguen este tipo de educación. Los privados podrían cumplir esos propósitos, pero no están obligados y solo dependerá de su voluntad asumirlos (sociedad libertaria). El Estado, en cambio, según su asimetría de poderes respecto de los ciudadanos (Atria, 2009), debe cumplir las exigencias que establecen los derechos ciudadanos establecidos en la Constitución (normas y leyes que obligan al Estado). Por otro lado, la permanencia temporal de los proyectos educativos es importante y un proveedor público, que por definición se mantiene en el tiempo, garantiza esta estabilidad en comparación con proveedores privados, que también por definición tienen duración limitada (Eyzaguirre, 2012). No existe un número óptimo de

¹⁶ La UNESCO define que un establecimiento es de enseñanza pública cuando “es controlado y gestionado por una autoridad pública o un organismo escolar público (nacional/federal, estatal/provincial o local), independientemente del origen de los recursos financieros”, y que es de enseñanza privada cuando se trata de un establecimiento “controlado y gestionado por una organización no gubernamental (iglesia, sindicato o empresa), independientemente de que reciba o no fondos públicos”. Análogamente, la OCDE entiende que “una institución es clasificada como pública si el control final descansa en (1) una autoridad o agencia educacional pública o (2) un cuerpo de gobierno (Consejo, Comité, etc.), donde la mayoría de sus miembros son designados por una autoridad pública o elegidos por una franquicia pública; (...) una institución es clasificada como privada si el control final descansa en una organización no gubernamental (por ejemplo, una iglesia, una sociedad comercial, o una empresa), o si su Consejo de Gobierno está constituido mayoritariamente por miembros no elegidos por una agencia pública” (OCDE, 2004).

participación pública, sin embargo en la mayor parte de los sistemas educativos desarrollados del mundo la participación de este sector es muy relevante. Por ejemplo, en Holanda y Bélgica, donde la participación privada es de las más altas, también tienen sistemas públicos de calidad alta con cobertura cercana al 25%.¹⁷

Tal como existen importantes fallas de mercado que motivan algunas de nuestras propuestas y hacen que el Estado participe activamente en el sector educativo, dada la existencia de fallas del Estado y la posibilidad de captura de sus organismos por grupos de interés, es importante que esta obligación y garantía constitucional se traduzca en un contexto institucional que garantice efectivamente una educación pública de calidad y cobertura suficiente. Para ello se requiere perfeccionar la institucionalidad a cargo de la educación pública, dotarla de un financiamiento adecuado, y hacer que cuente con directores, docentes y asistentes de la educación comprometidos y altamente capacitados. En concreto, manteniendo la libertad de las familias de elegir entre distintas opciones educacionales, el Estado debe garantizar la existencia de una opción de educación pública gratuita, de calidad, inclusiva y laica. Esta responsabilidad debe recaer en el Estado y no delegarla como una simple obligación de los gobiernos locales.¹⁸

Dos principios orientadores del mejoramiento de la gestión de la educación pública son los siguientes.¹⁹ En primer lugar, se privilegia mantener la descentralización. Se reconoce que es un bien políticamente demandado, y además cumple condiciones superiores en eficacia a la gestión centralizada. Segundo, se recomienda que la educación pública deje de estar en manos de las municipalidades. No es razonable entregar una tarea tan importante y compleja en manos de un alcalde, con calidad heterogénea y objetivos múltiples más allá de la educación.

Bajo este nuevo arreglo institucional, las unidades encargadas de administrar las escuelas y los liceos tendrían giro único y deberían ser lideradas por un director ejecutivo (elegido por concurso a través de ADP) de la más alta calificación, con una remunera-

ción competitiva, con rendición de cuentas periódica y con un elevado costo de oportunidad. Además se recomienda constituir un directorio de tres personas nombradas por los alcaldes, la comunidad y concurso de ADP. Cada una de estas nuevas unidades administrativas deberían tener a cargo un número razonable de estudiantes por unidad geográfica: del orden de 1.500 estudiantes por unidad geográfica parece razonable. En aquellos casos en que el número de alumnos por municipalidad no llegue a la cifra definida, se pueden crear conglomerados de varias municipalidades, bajo la misma dirección ejecutiva. En este último caso, se justificaría conformar un directorio que represente adecuadamente las municipalidades que los constituyen. En términos de responsabilidades financieras, deberían ser organismos que no puedan endeudarse y que tengan una planta de personal que trabaje en los establecimientos de propiedad del Estado. Sugerimos incluir, durante un período de transición, dos asesores por un plazo máximo de cinco años para lograr una correcta instalación de este nuevo sistema institucional.

Naturalmente, una reforma de estas características significaría un importante costo: estimamos que cerca de US\$ 60 millones en el período de transición. También hay que considerar los costos indirectos de esta medida. Entre ellos, el traspaso de los establecimientos educacionales a estas nuevas agencias administrativas. Estimaciones preliminares indican montos del orden de US\$ 600 millones de una vez (Montt, 2012). Sin embargo, es posible obtener ahorros si se considera la consolidación de escuelas en tamaños mínimos. Por ejemplo, si fuera necesario consolidar escuelas de tamaño cercano a 500 alumnos y usar buses para traslados, cálculos preliminares sugieren ahorros del orden de 3% de gastos de educación equivalentes a US\$ 60 millones (Gallego, Sauma y Rodríguez-Sickert, 2010).

Una reforma de esta magnitud, por su complejidad y altos costos involucrados, sugiere una instalación gradual. En esta línea, se propone un horizonte de entre ocho y diez años para completar los cambios propuestos. Por una parte, los recursos financieros requeridos (ver sección de costos al final de este capítulo) para escalar esta propuesta son cuantiosos. Al mismo

¹⁷ Hay que advertir que los modelos de Holanda y Bélgica, poseen un alto porcentaje de ofertantes educativos particulares apoyados por el Estado. En parte esto se explica por las particularidades históricas de ambas naciones, las que muy tempranamente en el siglo XX alcanzaron estos arreglos (confluencia de nacionalidades y creencias religiosas distintas). En este sentido la participación de privados (principalmente a través de escuelas católicas) en la provisión de educación financiada por el Estado en Chile también es de larga data (ver Serrano y otros, 2012, para una discusión detallada de este punto). Sin embargo, una diferencia radical de estos países con el caso de Chile, entre otras razones por la larga data de esos arreglos educativos, es que las regulaciones y los controles sobre los administradores privados son de un nivel de exigencias que se encuentra muy lejano a las actuales regulaciones de nuestro sistema, incluso considerando las recientes reformas que buscan una mayor regulación y control del Estado sobre el conjunto de los colegios (Superintendencia, y Agencia Aseguradora de la Calidad, entre otras reformas).

¹⁸ La evidencia comparada en educación sugiere que la descentralización educativa tiende a producir resultados adecuados solo en cuanto los administradores locales tienen capacidades adecuadas. Ver Galiani y otros (2008), por ejemplo.

¹⁹ Esta propuesta sigue de cerca las recomendaciones del Panel de Educación Pública convocado por el gobierno en 2010 y que incorporó a un grupo transversal de diversas personas ligadas al mundo de la educación.

tiempo, los cambios de gestión de escuelas públicas requieren tiempos de ajustes y aprendizaje. Por ello, recomendamos una reforma gradual utilizando algún esquema de implementación que permita ir aprendiendo y corrigiendo elementos de mayor complejidad, similar a la empleada en la reforma procesal penal.

Propuesta 70 Educación técnico-profesional

Hemos visto que un porcentaje importante de los estudiantes secundarios terminan esta etapa de su formación a través de la educación media técnico-profesional (EMTP). Este tipo de educación presenta una serie de desafíos. En primer lugar está la pregunta respecto de la decisión entre educación secundaria académica y lo que se denomina vocacional. La mayor parte de los sistemas educativos tiene un componente técnico-profesional importante y más bien se diferencian en el modo específico en que se desarrolla. En segundo lugar, existe la gran pregunta respecto del modo concreto en que se implementa. La evidencia parece apuntar a lo central que es la formación vocacional muy directamente relacionada con el mundo del trabajo.²⁰

En este ciclo formativo, nuestra propuesta específica es que se mantenga la EMTP pero con requisitos especiales de aseguramiento de la calidad. En particular, nos parece importante que se consideren explícitamente los resultados del mercado laboral de los liceos que ofrecen EMTP. Existen fuentes de información provenientes del Servicio de Impuestos Internos, del Seguro de Cesantía y del Servicio de Información de Educación Superior del MINEDUC que permiten calcular por especialidad y establecimiento resultados en términos de empleabilidad, salarios y continuidad de estudios. Así, nos parece razonable avanzar en un esquema en que existan diferentes tipos de establecimientos que ofrezcan este tipo de educación:

- Los liceos que cumplen con resultados de empleabilidad (o acceso a educación superior) mantendrían sus características actuales.
- Para liceos que ofrecen educación científico-humanista se agrega la oferta de programas de certificación y

habilitación laboral. Esta alternativa tendría una subvención especial, con un costo de aproximadamente \$ 250.000 por alumno certificado, dados los programas actuales.²¹ Esta subvención tendría un costo del orden de US\$ 30 millones al año. Además los alumnos que vienen de esta modalidad recibirán una beca por dos años de educación CFT (propuesta tomada de la Comisión Asesora en Educación Técnica liderada por Hernán Araneda), de modo de complementar y finalizar su educación técnica (en caso de que no existan buenos prospectos laborales en sus establecimientos). El costo estimado de esta política es del orden de US\$ 70 millones anuales.²²

Discusión sobre financiamiento compartido y lucro

En el Grupo Res Publica Chile hubo un intenso debate en torno a estos temas, y no se llegó a un grado de acuerdo razonable en torno a las distintas alternativas planteadas.

Respecto del financiamiento compartido, hubo al menos tres posturas. Primero, un grupo opinaba que era necesario eliminarlo, pues atenta contra la elección de las familias. Bajo esta opinión, muchas familias verían limitadas sus opciones si no cuentan con los recursos financieros para cubrir este copago. Además, esta política podría generar algún grado de segmentación en el sistema educativo.

Un segundo grupo apoyaba la mantención del esquema de financiamiento compartido, con el argumento de que este esquema ha hecho posible agregar nuevos recursos en el sistema educativo sin requerir de financiamiento público adicional. Además, favorecería el involucramiento y la exigencia por parte de las familias en el proceso educativo de sus niños, y fomentaría la participación en los establecimientos educacionales. En suma, los aportes a través de financiamiento compartido empoderan en mayor medida a las familias.

El tercer grupo se manifestaba a favor de eliminar el financiamiento compartido pero por razones más bien pragmáticas. Dado el conjunto de propuestas señaladas, donde se agregan nuevos recursos en el sistema sujetos a criterios como el no cobro de financiamiento compartido y la no selección de los establecimientos, el financiamiento compartido dejaría de ser relevante en el nuevo diseño. Por ello, más que eliminar/defender por principios, eran razones producto de este nuevo diseño

²⁰ Ver, por ejemplo, "The great mismatch", *The Economist*, 8 de diciembre de 2012.

²¹ Costo de certificación de Chile Valora.

²² Ya existen las Becas Nuevo Milenio, que también se orientan a la educación técnica superior. Nuestro objetivo aquí es diferente y apunta a una conexión más directa entre la EMTP que recibió el estudiante y la ESTP que puede recibir.

lo que justificaba esta preferencia. Sobre si permitir o prohibir el lucro en la educación escolar, hubo dos propuestas contrarias. Un grupo se manifestó a favor de permitir el lucro, principalmente por una razón de foco. En esta línea argumental, lo relevante es la calidad de los establecimientos y su rendición de cuentas. Un correcto diseño institucional facilitaría estos objetivos. Por ello, no existiría inconveniente en permitir que instituciones educacionales, si ofrecieran un servicio de calidad, pudieran acceder a los beneficios económicos asociados a esta actividad.

El grupo que se oponía al lucro en la educación escolar argumentó que no estaban las condiciones para asegurar que los recursos públicos en manos privadas se gastarían con criterios de calidad. Y bajo este esquema, si el estándar de calidad deseado fuera bajo, entonces sería posible observar malos rendimientos e importantes beneficios económicos para los sostenedores. Un alto estándar de calidad podría resolver el problema, pues mientras mayor sea el estándar más caro sería también proveer servicios educacionales que logren dicho estándar. Sin embargo, la ausencia de esta discusión en torno a la exigencia de calidad torna poco creíble que los sostenedores hagan el esfuerzo proporcionado en términos de usar los recursos en proveer una educación de calidad.

Propuesta 71

Mejoras específicas para agregar flexibilidad y calidad al sistema de educación superior

El sistema de educación superior chileno es complejo de describir porque está formado por dos sectores que surgen en momentos históricos muy distintos.²³ Un sector lo componen las universidades tradicionales, con una larga trayectoria de funcionamiento. Son tanto privadas sin fines de lucro como estatales, y todas reciben subvenciones o transferencias del Estado, independientemente de su propiedad. El otro sector es el de las universidades creadas desde hace no más de treinta años a partir de un cambio en la legislación. Legalmente, todas son instituciones sin fines de lucro; sin embargo, la reciente discusión pública y las múltiples denuncias en torno a

las prácticas de una parte de este sector sugieren que un número significativo de ellas funciona de facto con fines de lucro (ver Monckeberg, 2005). Además, prácticamente no reciben mayores transferencias de privados ni del Estado, por lo que su comportamiento se puede asemejar al de cualquier firma sujeta a restricciones financieras que busca maximizar sus ingresos netos.

Para lograr el objetivo de maximizar la diferencia entre costos e ingresos, el sector nuevo es activo en competir por alumnos tanto en el margen intensivo como en el extensivo. El sector tradicional, en cambio, es pasivo, en promedio. En el margen intensivo, se constata que la mayoría de las universidades tradicionales ha ido perdiendo alumnos de mayor habilidad, aproximada por un mayor puntaje en la Prueba de Selección Universitaria. Esto a alumnos se han traspasado a universidades selectivas del sector nuevo.²⁴ Solo las dos universidades más antiguas y prestigiosas se mantienen con el mismo nivel promedio de alumnos.

En el margen extensivo, la competencia por alumnos se aprecia en que el crecimiento explosivo de la matrícula total en la educación universitaria, de 108.049 alumnos en 1983 a 587.297 en 2010, se debe principalmente a las universidades nuevas menos selectivas. Al 2010, el 41% del total de los alumnos matriculados en primer año lo estaba en instituciones cuya selectividad era menor del 10% al menos durante los últimos cinco años; en cambio, en las universidades tradicionales solo el 20% está matriculado en instituciones de baja selectividad. El 6% estaba matriculado en universidades tradicionales y 35% en universidades nuevas. Aunque todas las universidades han aumentado su matrícula, solo una universidad tradicional y regional ha desarrollado estrategias similares a las de las instituciones nuevas para captar alumnos en el margen extensivo.

Las universidades tradicionales reciben distintas formas de subsidio para su funcionamiento. Reciben un aporte estatal que, como se verá, después del pago de aranceles por las familias es la principal fuente de ingreso de todo el sistema. También se veían favorecidas –hasta antes de recientes modificaciones– por el tipo de crédito altamente subsidiado al que acceden sus estudiantes. Al competir por captar buenos alumnos, reciben un subsidio al que también tienen acceso las universidades nuevas. La diferencia con el sector nuevo es que las universidades tradicionales no traspasan estos subsidios a sus alumnos, como sí lo hacen las otras universidades a través de descuentos en los aran-

²³ Ver el trabajo encargado a Figueroa y Huepe (2012) para una descripción detallada de la motivación de esta sección.

²⁴ Se entenderá por selectividad el porcentaje de alumnos de un cierto puntaje en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), matriculados en primer año en una universidad. No están disponibles los datos para todo el sistema de otras medidas más precisas de selectividad, como sería el porcentaje de alumnos rechazados en relación con los que postulan.

celes. Otra forma de financiamiento por la que pueden competir las universidades tradicionales es el porcentaje del aporte fiscal directo sujeto a indicadores de desempeño fuertemente ligados a inversiones en costos fijos. Finalmente, están los fondos de investigación, por los que pueden concursar todas las universidades, pero para los cuales las universidades tradicionales tienen más capacidad instalada que las nuevas.

En este contexto, las universidades nuevas parecieran haber ingresado al sistema de educación superior con dos estrategias. Una ha sido la de establecerse invirtiendo en costos fijos, atrayendo alumnos de mayor habilidad desde las universidades tradicionales, y consolidando cierta reputación frente a las universidades tradicionales. Becan a los alumnos más hábiles, y cobran precios mayores a los alumnos de menos puntaje que no acceden a universidades tradicionales pero tienen suficiente disposición a pagar por estudiar con buenos pares. Este será el tipo de universidades “selectivas” que se ubican en algún punto de la distribución de calidad, diferenciándose verticalmente sin competir en precios.

La otra estrategia busca atraer al sistema a los alumnos nuevos, aquellos que antes no eran elegibles para estudiar en la universidad. Las universidades que siguen esta estrategia abren opciones menos costosas para sus alumnos a través de nuevas localizaciones, horarios vespertinos y carreras acotadas en su duración o de capital humano general. Estas instituciones, que cobran un precio menor por la menor calidad ofrecida, serán el tipo de “calidad base”. Son más numerosas que las selectivas y, por ser similares, compiten en precios entre ellas.

El significativo crecimiento de la matrícula en el sector terciario, en especial en el universitario, no ha ido acompañado de una política de financiamiento a los estudiantes acorde a las necesidades de las familias. Reconociendo este hecho, el actual gobierno implementó una reforma al esquema de financiamiento y créditos en la educación terciaria, que extendió los beneficios de endeudamiento hasta el percentil 90 de la distribución de los ingresos y redujo (e igualó) la tasa de interés cobrada a los estudiantes independientemente de si la universidad pertenece o no al CRUCH (el grupo de las universidades tradicionales). Nos parece que esta reforma va en la dirección correcta pues introduce un criterio de equidad en el sistema, dado que son los alumnos más vulnerables los que entran en universidades no selectivas y por lo tanto quedaban fuera de un esquema de financiamiento subsidiado. Además, dada la desigual distribución del ingreso en Chile, solo

aquellas familias del 10% superior de ingreso cuentan con recursos para financiar la educación terciaria. Por ello, esta reforma que alcanza al 90% de la población representa una oportunidad efectiva de acceso a la educación superior. Con todo, la sostenibilidad de esta política pasa por que las instituciones de educación superior estén debidamente acreditadas.

Precisamente, un segundo elemento de reciente modificación es el Sistema Nacional de Acreditación. El actual se comenzó a implementar en 2005 y es la manera en que se certifica la calidad de las universidades. Estaba a cargo de un organismo autónomo, y medía áreas tales como gestión institucional y docencia de pregrado. La acreditación era voluntaria y se medía en años (rango 1-7 cuando es aprobada, y 0 cuando es rechazada).²⁵ Sin embargo, denuncias recientes sobre corrupción en el proceso de acreditación de varias universidades privadas provocaron que el gobierno plantee una serie de modificaciones. Entre las principales se incluye el reemplazo de los miembros de la CNA y una opción de acreditación dicotómica: bajo el nuevo diseño las instituciones son o no son aprobadas. De ser aprobadas, mantendrán su condición por seis años. Un factor clave del éxito y la legitimidad de esta reforma está en el estándar de calidad exigido a estas instituciones y la revisión (eventual) de procesos previos. Existe una discusión en curso respecto de los criterios y características de este nuevo proceso propuesto. Una vez reconocidas las recientes reformas en el sector, discutimos una serie de propuestas. Para empezar, se sugiere revisar y perfeccionar el sistema de acceso a la educación superior. Para ello es importante identificar al menos tres aspectos relevantes para el éxito en la educación terciaria: grado de conocimiento de las materias, habilidades no cognitivas de los estudiantes y aptitud académica.

Al mismo tiempo, se sugiere agregar otras condiciones deseables para una mejor integración. Una alternativa viable y probada son los esquemas propedéuticos donde un porcentaje de los alumnos mejor ranqueados en sus respectivos establecimientos escolares aseguran el ingreso a un bachillerato.²⁶ Si estos beneficios se focalizan en alumnos provenientes de ambientes vulnerables de alto rendimiento, entonces esta política favorecería la integración y movilidad social en el sistema de educación terciario.

En segundo lugar, sugerimos reconocer explícitamente la significativa heterogeneidad del sistema e introducirla en un nuevo diseño de funcionamiento. Se propone tipificar las universidades y fijar requisitos y cobros diferenciados según tipo de institución. Para ello, junto con

²⁵ Estas acreditaciones están positivamente correlacionadas en un 76% con el indicador de selectividad (porcentaje de alumnos con AFI).

²⁶ Ver Propedéuticos USACH-UNESCO.

elevar y transparentar las condiciones de acreditación de las universidades, será necesario definir una categoría de “universidad docente”. Estas instituciones, cuya principal orientación es la docencia y no hacen investigación, solo podrán ofrecer carreras de cuatro años.

Un aspecto que puede agregar flexibilidad al sistema es permitir y estimular la movilidad entre instituciones de educación superior. Por ejemplo, una vez terminado el bachillerato o luego de un segundo año de formación general en cada carrera, los alumnos podrán rendir una prueba de acceso a otra carrera en la misma universidad o en otra (de mayor calidad). Este esquema permitiría que alumnos con mala formación inicial, pero que han mostrado una mejora significativa en su desarrollo académico, tengan la oportunidad de demostrar sus avances y gracias a ellos acceder a una carrera o universidad de mayor calidad o pertinencia para sus intereses.

Otro frente de propuestas tiene que ver con el estímulo a la generación de capital social e integración. Se sugiere promover la participación de alumnos universitarios de alto rendimiento en talleres en colegios vulnerables. Estas actividades reforzarán los aprendizajes de los alumnos con mayor rezago cognitivo y favorecerán la formación de habilidades no cognitivas tanto de los estudiantes universitarios como de los escolares. Se propone que producto de estas actividades los alumnos terciarios que tengan obligaciones financieras puedan descontar parcialmente sus deudas por concepto de créditos.

Por último, respecto de las reglas de pago de los alumnos chilenos becados en doctorados nacionales e internacionales, quienes deben retornar al país y trabajar al menos el mismo tiempo invertido en sus programas de posgrado para devolver la inversión pública realizada en ellos, proponemos que el tiempo requerido para compensar la inversión pública sea menor (la mitad) para aquellos alumnos que retornan a universidades regionales. Esta política busca potenciar la descentralización intelectual y beneficiar con mayor flexibilidad a los estudiantes a su regreso.

Propuesta 72 Información más transparente y orientación para la educación superior

En el sector educacional se observan importantes asimetrías de información, que además son más acentuadas en los grupos más vulnerables, que no tienen experiencia previa en el ámbito de la educación superior. La carencia y eventual manipulación de la información pueden tener resultados negativos tanto en la decisión de educarse o no como en la decisión del tipo y extensión de la educación a recibir (ver, por ejemplo, Banerjee y Duflo, 2011; Jensen, 2010; Hastings y Weinstein, 2008, entre otras referencias internacionales).

Por ello, proponemos avanzar en dos líneas que buscan mejorar el acceso a la información de los estudiantes y sus familias en todos los segmentos educativos, y especialmente en aquellas transiciones cruciales. En primer lugar, es clave avanzar en información no solo respecto de los resultados educativos específicos de cada oferente, sino también comunicar a los estudiantes y sus familias los retornos esperados y expectativas de cada carrera o alternativa educacional. Para ello se deben comunicar los resultados corrigiendo adecuadamente por diferenciales en nivel socioeconómico, valor agregado y desarrollando modos de entrega de información simple y relevante. Nuestras estimaciones arrojan que este componente tiene un costo bastante bajo, que probablemente no exceda los US\$ 5 millones anuales.

Un segundo componente, especialmente dirigido a estudiantes más vulnerables (y en los pasos críticos de la educación), es el de orientación específica a cada estudiante. Este servicio permitiría hacer un trabajo específico respecto del *match* entre las características de los estudiantes y sus prospectos académicos.²⁷ Este componente tiene un costo algo mayor pero aún bastante bajo y cercano a los US\$ 10 millones al año.

Un último elemento que parece relevante es la regulación de información en educación superior. Se puede pensar en regulaciones que impliquen que la información que se entrega tenga que ir acompañada de un paquete de aspectos básicos (como las que se aplican en la industria de las AFP: por ejemplo, acreditación incluyendo años, rankings con mención de fuente y preestablecidos, resultados de empleabilidad y salarios incluyendo puntos de comparación, por nombrar algunos aspectos).

Efecto esperado del conjunto de propuestas

Nuestras propuestas buscan compatibilizar un aumento importante de recursos en el sector con políticas y una institucionalidad que maximicen la mejora en resultados.

²⁷ Hurwitz y Howell (2012) presentan evidencia sugerente de un efecto causal y grande de la existencia de orientadores en escuelas secundarias de Estados Unidos usando un estimador de regresión discontinua. Sin embargo, como en la mayoría de nuestras propuestas, sería importante comenzar con pilotos de modo de estudiar desafíos de implementación y evaluar impacto antes de expandir a toda la población.

Cuadro 1

Costo del conjunto de propuestas (en millones de US\$)

	Corto plazo	Régimen
Aumento de subvención escolar	600	5.500
Capital social	2,5	2,5
Cobertura preescolar	50	1.300
Evaluación	35	35
Información y orientación	12	12
Ministerio Primera Infancia	20	20
Nueva agencia pública	60	0
Involucramiento parental	55	120
Subvención pública	80	240
Técnica profesional	100	100
TOTAL	1.015	7.330

Fuente: Elaboración propia.

Son cuatro las dimensiones cruciales –y complementarias– para avanzar en ello. La primera es la expansión del foco de la educación desde solo lo cognitivo a un esquema que promueva y garantice también el desarrollo de aspectos socioafectivos. Así se avanzaría en el desarrollo de competencias relacionadas con diversas capacidades productivas y de buenos ciudadanos capaces de interactuar en una sociedad democrática. Este objetivo va asociado a políticas de evaluación y programas específicos para potenciar el involucramiento parental y el desarrollo de capacidades socioafectivas en los docentes, así como con un fortalecimiento sustantivo del sistema de educación preescolar.

Por otro lado, se ha enfatizado la necesidad de obtener mejoras en la calidad promedio y con un claro énfasis en favor de los niños y niñas provenientes de hogares con bajo capital cultural. Nuestro objetivo es acercarnos a los resultados promedio de los países de la OCDE, con una reducción importante también de la varianza intra-país en los resultados, lo que ciertamente va asociado a una reducción adicional en la gradiente socioeconómica que se observa en educación. Esto implica un aumento importante de recursos asociados a la educación preescolar y escolar, con énfasis en los estudiantes más vulnerables, junto con un fortalecimiento importante de la profesión docente, especialmente de aquella que atiende a esta población.

Una tercera dimensión que esperamos afectar positivamente con nuestras propuestas es la capacidad del sistema educativo para aumentar la integración y reducir la segregación social. En esta línea nuestras propuestas apuntan a fortalecer la educación pública, con una institucionalidad que aumente la capacidad de manejo y administración, más un subsidio especial de integración y el potenciamiento de programas de formación y desarrollo del capital social en las escuelas y liceos del país. La ampliación del foco de la educación también debería tener un impacto sustantivo en esta dimensión.

Por último, las reformas propuestas en educación superior buscan completar de manera coherente el ciclo vital educativo. Las recientes propuestas en materia de financiamiento y acreditación, junto a una mayor flexibilidad para alumnos, cambios en los procesos de selección e identificación de habilidades de los alumnos, el reconocimiento explícito de una oferta heterogénea de educación terciaria, así como el énfasis en los alumnos de mayor vulnerabilidad, buscan aumentar las oportunidades y la equidad en un sector clave para el desarrollo del país. El costo total de este conjunto de propuestas se presenta en el **Cuadro 1**. Hemos presentado la estimación del costo de nuestras propuestas en régimen (en torno al año 2026), a la vez que una estimación del costo en el corto plazo. Los recursos son elevados, pero creemos

que el área debe ser prioritaria dados sus impactos potenciales en una serie de dimensiones centrales en el camino a un desarrollo más amplio y equitativo. La magnitud de la tarea implica asimismo que será clave alcanzar acuerdos políticos para sostener un diseño de largo plazo de las reformas propuestas.

Quedan dos dimensiones adicionales a determinar respecto de este aumento de recursos. Por un lado, cabe preguntarse con qué velocidad se alcanza el régimen de gastos. Y es crucial asegurarse de que el aumento de recursos vaya asociado a los resultados esperados. Ambas dimensiones están obviamente relacionadas. Nuestra propuesta es avanzar al estado de régimen en no más de ocho a diez años. Un lapso de esa duración ya tendrá a un conjunto de cohortes con educación preescolar completa y de calidad, y a una nueva cohorte de profesores mejor formados, con un período razonable de experiencia laboral y operando bajo una nueva ley de carrera docente.

Existe también un sentido de urgencia, relacionado con las recientes movilizaciones sociales, que es crucial para darle viabilidad a la mantención de un esquema educativo que ha sido capaz de proveer aumentos de cobertura e incipientes de calidad, que cabe mantener.

En términos de aseguramiento de que los recursos

y políticas adicionales van a producir los resultados esperados, cabe mencionar dos puntos. Primero, en un conjunto amplio de nuestras propuestas hemos abogado por la aplicación de programas piloto. Eso garantiza la existencia de evaluaciones de procesos y de resultados en el corto plazo, que pueden ir informando la ampliación eficaz y eficiente al resto de la población.

Segundo, en nuestra opinión la institucionalidad actualmente en operación, potenciada con nuestras reformas y que incluye al CNE, la AAC, la SE, el MINEDUC, nuestras propuestas de institucionalidad en educación preescolar y municipal y un conjunto potenciado y con incentivos mejorados de proveedores públicos y privados, provee un marco razonable para asegurar que los recursos adicionales tengan impactos en los objetivos buscados. El riesgo que se observa es que una buena parte de la nueva institucionalidad (en particular, la SE y la AAC) está recién comenzando a operar y aún no es posible evaluar si pueden cumplir de modo eficaz su rol de fiscalización y de aseguramiento de la calidad. Frente a ello creemos que existen mecanismos institucionales disponibles en una sociedad democrática (tales como la discusión de la ley de presupuesto y el trabajo del Poder Legislativo) que hacen que sea posible ir evaluando los avances de las inversiones en recursos realizadas.

Capítulo 15

Un sistema de salud para el siglo XXI

Alejandro Ferreiro / Nicolás Figueroa

Síntesis

Si bien el debate reciente se ha centrado en los fallos de los tribunales que impiden el ajuste de los precios base de los planes de salud y la aplicación de la tabla de factores, la verdadera prioridad de las políticas públicas en el sector debiera apuntar a fortalecer la prevención y acelerar la transición de la oferta de prestaciones de salud a las demandas que surgen del nuevo perfil epidemiológico, caracterizado por la prevalencia de enfermedades degenerativas y crónicas, propias de una población que envejece aceleradamente.

Varias medidas pueden adoptarse para potenciar las intervenciones preventivas y curativas más costoefectivas, adoptando los criterios de la medicina basada en la evidencia y mejorando la eficiencia e impacto del gasto sectorial.

Eje de esa propuesta es el reforzamiento del Fonasa, del que cabe esperar -bajo un mandato legal claro, un mejor gobierno corporativo y el pleno ejercicio de su función de “compra inteligente”- un aporte fundamental a la costoefectividad señalada.

Por su parte, el jaque judicial en que está el sistema de precios de las Isapres pone en riesgo su viabilidad en el largo plazo, puesto que el congelamiento del precio de los planes de salud no parece condecirse con el aumento de los costos. Frente a ese dilema, la mejor opción para conciliar libertad de elección, competencia y solidaridad es la reforma radical del sistema de seguros hacia un

modelo de seguros públicos y privados, integrados bajo un plan de salud común y financiados en un esquema de compensación de riesgos que genere solidaridad de ingresos y riesgos. Con todo, dicho modelo impone a los prestadores estatales una compleja transición en sus fuentes de financiamiento, pues se pasaría de la certeza de un presupuesto a la incertidumbre de las ventas en un modelo de competencia. En un contexto de baja flexibilidad para administrar sus recursos y personal, ello supondría dificultades y conflictos prácticos y políticos de envergadura. La inflexibilidad de los prestadores estatales parece impedir, por el momento, la viabilidad de esa opción, lo que sugiere evaluar alternativamente la posibilidad de transitar hacia un modelo a la inglesa: seguro estatal universal único, financiado con impuestos, unido a seguros complementarios privados y voluntarios. Ese seguro estatal debiese, en todo caso, funcionar bajo la conducción de un Fonasa significativamente modernizado.

Finalmente, y en la perspectiva de adecuar la institucionalidad a la nueva realidad, mejorando la cercanía de los servicios a la gente y su costoefectividad, se enuncia la necesidad de revisar sustancialmente el modelo de funcionamiento de la atención primaria municipal, para mejorar su resolutivez e integración al resto del sistema. Se concluye describiendo modelos de atención o acompañamiento geriátrico basados en la capacitación de voluntarios y su trabajo coordinado con los centros de salud familiar en el nivel primario.

Diagnóstico

Percepciones y costoefectividad del gasto en salud

Si existe algún rasgo en común entre todos los sistemas de salud del mundo, ese es la insatisfacción social frente a su funcionamiento. Ya sea por sus altos costos, por las largas esperas o por la baja calidad percibida, es generalizada la sensación de que la salud está “en crisis”, sea que se trate de modelos que descansan preferentemente en la provisión y el aseguramiento estatal, o aquellos en que el sector privado tiene una participación relevante. Por ejemplo, tanto en Canadá como en Reino Unido, países con sistemas fuertemente estatales, el 72% de la población declaraba en 2007 que el sistema de salud requería cambios fundamentales o debía ser completamente rediseñado. Ese mismo año, el 82% de los estadounidenses (con un sistema con una fuerte presencia de seguros privados) y el 78% de los alemanes (con un sistema basado en cajas de seguridad social relacionadas con el sector laboral) pensaba lo mismo.¹

Esta percepción de “crisis” de los sistemas de salud parece imponerse incluso contra las experiencias personales relativas a la calidad de la atención. En particular, en Chile es llamativa la brecha entre la opinión que los chilenos tienen del “sistema” de salud al que están adscritos y la calificación de su propia experiencia de atención. En efecto, de acuerdo con un estudio de 2010, cerca del 50,8% de los chilenos califica positivamente la atención recibida en su sistema de salud (67,4% en Isapre y 43,9% en Fonasa). Sin embargo, cuando se pide a las personas que opinen en general sobre el sistema de salud, solo el 22,6% considera que el sistema funciona adecuadamente, sin que se adviertan diferencias significativas entre los afiliados al sistema público o al privado.²

Ante estas percepciones sociales –invariablemente negativas–, cobra relevancia atender a los indicadores

Gráfico 1

Gasto público y privado en salud, 2010



Fuente: OECD Health Statistics.

¹ OCDE, “OECD health data”, octubre de 2010, www.oecd.org.

² Universidad Nacional Andrés Bello, 2010.

más básicos y objetivos de costoefectividad del gasto en salud. Desde esta perspectiva, cuando se compara el gasto total en salud y los indicadores de mortalidad, la situación de Chile parece satisfactoria. Con un sistema dual en que convive un seguro estatal con seguros privados, los indicadores de salud chilenos, similares al promedio de la OCDE, se han conseguido con niveles de gasto total equivalentes al 37% del promedio gastado por los países que integran esa organización.

Sin embargo, existen por lo menos dos amenazas importantes para sostener estándares como los mencionados. Por un lado están las dificultades fiscales que supondrá sostener permanentemente tasas de crecimiento del gasto público en salud como las observadas en los últimos años. Por otro, los graves cuestionamientos al sistema de precios de las Isapres que provienen del sector judicial.

El creciente gasto en salud, el cambio de perfil epidemiológico y las implicancias para las políticas de salud

El presupuesto de salud ha aumentado, en promedio, a una tasa cercana al 10% real en la última década. Para 2013, el presupuesto estatal para salud asciende a más de US\$ 9.500 millones, cifra que eleva su participación en el gasto público total a su nivel histórico más alto (15,6%).

De hecho, muy pocos países han aumentado el gasto en salud en la última década al ritmo que lo ha hecho Chile.

Por otro lado, la tendencia al aumento del gasto se verá reforzada por la transición epidemiológica, caracterizada por la prevalencia de enfermedades crónicas y degenerativas. A continuación analizamos algunos rasgos: la población chilena envejece aceleradamente, es predominantemente sedentaria y manifiesta altos índices de tabaquismo, consumo de alcohol y sobrepeso en comparación con los países de la OCDE.

Principales cambios demográficos

La tasa de natalidad en Chile ha disminuido a niveles equivalentes a la tasa de reemplazo (2,1). Por otra parte, la esperanza de vida al nacer ha aumentado sustancialmente gracias a una mejor calidad de vida, al avance en la educación y a los progresos en el acceso a la atención sanitaria: en 2010 llegó a los 79 años (82 para mujeres y 76,5 para los hombres), lo que sitúa a Chile prácticamente en el promedio de la OCDE (79,8 años). En efecto, los resultados del país en la materia en el último medio siglo son espectaculares. Según el informe “Health at a glance

2011”, de la OCDE, Chile, con 21,4 años, es el tercer país de la OCDE que más años de expectativa de vida al nacer ha sumado desde 1960, solo superado por Turquía (25,5) y Corea del Sur (27,9). La brecha que aún persiste se explica por diferencias en la mortalidad infantil: según cifras de 2009, la tasa de mortalidad en niños menores de un año sigue estando en Chile por encima de la media de la OCDE (7,9 contra 4,4 muertos por 1.000 nacidos vivos).

Tabaquismo

La proporción de personas que fuman a diario en el conjunto de la población adulta chilena alcanzó un alarmante 29,8% en 2009, cifra significativamente por encima del promedio de la OCDE (22,1). De cuarenta países considerados en el informe “Health at a glance 2011”, solo Grecia y Rusia muestran mayores índices. Especialmente preocupante es la prevalencia del tabaquismo entre los jóvenes: el 28,5% de las mujeres y el 33% de los varones de entre 15 y 24 años fuma diariamente en Chile. El tabaquismo aumenta la probabilidad de padecer distintos tipos de cáncer, especialmente de pulmón, enfermedades cardiovasculares y enfisema pulmonar. Se calcula que el tabaquismo es responsable de aproximadamente una de cada diez muertes en el mundo.³

Obesidad y sobrepeso

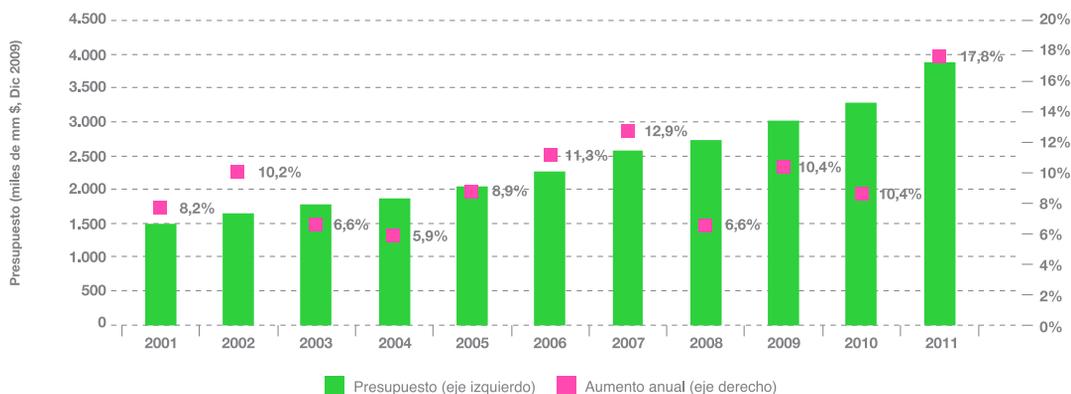
Las tasas de obesidad y sobrepeso han aumentado en casi todos los países de la OCDE en las últimas décadas. En Chile, la tasa de obesidad en la población adulta –basada en medidas reales de tamaño y peso– es de 25,1% para el año 2009. Si bien esa cifra no registra aumentos desde el año 2000, ubica a Chile dentro de los cuatro países de la OCDE con mayor obesidad, detrás de Estados Unidos, México y Nueva Zelanda. El promedio de la OCDE para el año 2009 es de 21%. En Chile, por su parte, el 39,3% de la población exhibe sobrepeso.

Está demostrado que la obesidad es un factor agravante para varios problemas de salud, como la diabetes y las enfermedades cardiovasculares, y que es un buen predictor de alto gasto en salud para el futuro. También es tendencia mundial la concentración de la obesidad en los sectores de menores ingresos. Evidencia reciente demuestra, sin embargo, que las crecientes tasas de obesidad no son consecuencia inescapable del mayor poder de consumo de la población y que determinadas políticas públicas pueden revertir esta tendencia.⁴ Ello requiere políticas de promoción de salud, restricciones a los alimentos con altas grasas y calorías y, esencialmente, cambios de conducta a partir de la

³ Shafey y otros, 2009.

⁴ Nuevos datos para diez países demuestran que en la década pasada la obesidad total disminuyó o se estancó en Inglaterra, Hungría, Italia, Corea y Suiza, y que creció solo entre 2% y 3% en Francia y España. Por el contrario, aumentó entre 4% y 5% en Canadá, Estados Unidos e Irlanda. La tasa de obesidad infantil, por su parte, se ha estabilizado en Inglaterra, Francia, Corea y Estados Unidos. La razón de estas mejoras parece ser que varios gobiernos han aplicado impuestos adicionales a los alimentos con altos porcentajes de grasa y azúcares. Legislaciones de ese tipo se aprobaron en Dinamarca, Finlandia, Francia y Hungría en 2011, aunque en el caso de Dinamarca los impuestos a las comidas calóricas se revirtieron poco después, por estimarse que la medida era ineficaz (OCDE, 2012).

Gráfico 2
Presupuesto de salud



Fuente: Presentación del director de Fonasa contenida en el informe de la Comisión Asesora Presidencial en Salud (2010).

toma de conciencia del problema. Lamentablemente, las cifras muestran que en Chile se subestima o niega la obesidad: la tasa de obesidad que resulta de mediciones objetivas basadas en la relación entre altura y peso más que duplica el autorreporte de los chilenos.⁵

Sedentarismo

Las tasas de sedentarismo, que en Chile son extraordinariamente altas para los estándares internacionales, alcanzan casi al 90% de la población. Los efectos combinados del alto consumo calórico y la baja actividad física favorecen la prevalencia de enfermedades como la diabetes mellitus y patologías cardiovasculares. Este fenómeno tiene implicancias no despreciables en el perfil epidemiológico de la población. El Cuadro 1 proporciona una síntesis del estado de salud de la población chilena, de sus principales factores predisponentes y de la evolución de ambos en los últimos años. Como se ve, destaca el aumento en la prevalencia de la diabetes en la última década.

Es importante señalar que, al igual que la obesidad, y en parte como consecuencia de ella, la diabetes afecta predominantemente a personas de menores recursos. En efecto, uno de los rasgos característicos del nuevo

perfil de morbilidad de los chilenos, determinado en buena parte por los hábitos de vida, es su carácter inequitativo. Casi sin excepción, la nueva carga de enfermedad afecta sobre todo a los sectores más pobres. (Gráfico 3)

Algo similar sucede con el riesgo cardiovascular. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud del año 2010, el 17,7% de la población exhibe un riesgo cardiovascular alto (11,9% en el caso de las mujeres y 20,5% en el de los hombres), pero este riesgo muestra fuertes diferencias según el nivel educacional, que en Chile se correlaciona con el estrato socioeconómico. (Gráfico 4)

Consumo de alcohol

El consumo excesivo de alcohol se asocia a deterioros en la morbimortalidad de la población. Incide en el aumento de enfermedades cardíacas, infartos y diversos tipos de cáncer; durante el embarazo afecta la formación del feto, y, muy especialmente, el abuso del alcohol explica un alto porcentaje de los accidentes automovilísticos y su secuela de lesiones y muerte. El consumo de alcohol en Chile, a diferencia de lo observado respecto del sedentarismo, la obesidad y el tabaquismo, se ubica en niveles inferiores al promedio

⁵ "Chile. Tasas de sobrepeso y obesidad: según mediciones de masa corporal y autorreporte", *OECD health data*, 2009.

Cuadro 1
Evolución de los problemas de salud

Problema de salud	Prevalencia (%) ENS 2003	Prevalencia (%) ENS 2009-2010
Tabaquismo (fumador actual)	42,0	40,6
Sobrepeso	37,8	39,3
Obesidad	23,2	25,1
Diabetes mellitus	6,3	9,4
Sedentarismo	89,4	88,6
Síntomas depresivos en último año	17,5	17,2

Fuente: Ministerio de Salud de Chile, Encuesta Nacional de Salud 2003 y 2009-2010.

de la OCDE. Si se considera la población de 15 años y más, alcanza a los 8,6 litros per cápita anual (2009), comparados con los 9,1 litros del promedio OCDE. Mejor aun, ha caído en un 21% desde 1980, mientras que para el promedio OCDE la disminución alcanzó solo al 9% (Health at a glance, 2011).

Con todo, los promedios de consumo nacional esconden realidades muy diversas y no dan cuenta de los grupos de riesgo ni de la evolución de patrones de conducta muy peligrosos, como la tendencia de ciertos jóvenes de tomar “hasta borrarse”. Las estrategias recomendadas para combatir el alcoholismo suponen reconocerlo como una adicción patológica y brindar atención médica especializada, prohibir su comercialización a menores y aplicar impuestos progresivos según la graduación alcohólica.

Implicancias de la transición epidemiológica

La transición epidemiológica de Chile que se ha esbozado aquí tiene al menos las características y consecuencias que destacamos a continuación.

En primer lugar, su rasgo acelerado. La transición chilena ha sido más rápida que la experimentada décadas atrás por la mayoría de los países de altos ingresos, tanto en cuanto a demografía como a la prevalencia de enfermedades asociadas a hábitos de vida. Ello ha dificultado la adecuación de la oferta de prestaciones al nuevo perfil de morbimortalidad chileno. La infraestructura hospitalaria, la formación de especialistas y, también, la cobertura de los seguros de salud, siguen asociados a un patrón de prestaciones médicas más propio de las prioridades del pasado que las que el nuevo escenario impone. Si bien la inclusión de patologías AUGE-GES aspira a priorizar en función de la costoefectividad de las intervenciones, con especial consideración hacia las

prioridades de salud actuales, la definición de cuáles incluir sigue estando muy determinada por consideraciones de oferta (capacidad del sistema asistencial).⁶

En el nivel público, por su parte, el gasto en prevención y promoción de hábitos de vida saludable es mínimo en relación con el esfuerzo económico en las prestaciones curativas, a pesar de la demostrada incidencia que las políticas públicas preventivas pueden tener en el aumento potencial de años de vida saludables en el nuevo contexto epidemiológico.

Por lo tanto, la principal transformación que requiere el sistema de salud chileno para incrementar la costoefectividad de sus políticas es el reforzamiento radical de sus políticas de prevención y promoción de hábitos saludables y autocuidado. Asimismo, y dado que la nueva carga de enfermedad afecta especialmente a los sectores menos educados y de menores recursos, los esfuerzos en prevención tendrán un marcado carácter progresivo al concentrar el beneficio en años de vida saludable obtenidos entre los más pobres.

Por último, en el ámbito privado la medicina preventiva no ha tenido el desarrollo necesario, en parte por los bajos incentivos que para las Isapres tiene potenciar la prevención, tratándose de contratos de corto plazo que pueden ser desahuciados por los afiliados en cualquier momento.

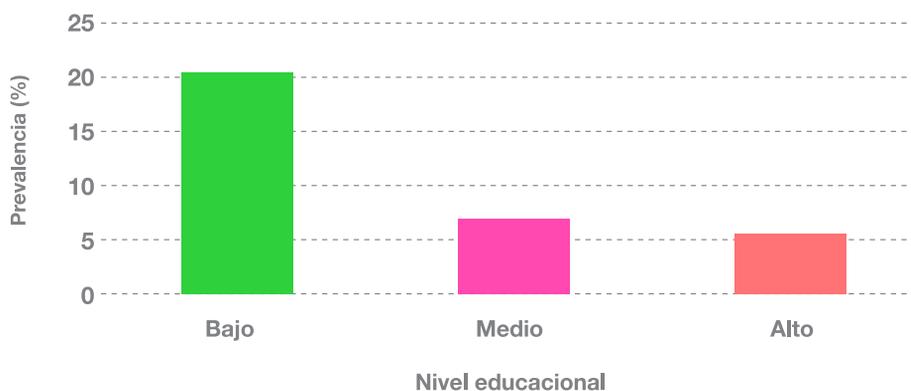
Las dudas sobre la viabilidad del sistema de Isapres, o al menos sobre la fijación de precios basada en el riesgo

El modelo chileno enfrenta hoy dudas sustantivas acerca de la viabilidad de largo plazo del sistema de Isapres, fundamentalmente debido a cuestionamientos provenientes de los tribunales.

⁶ Aunque se requiere más información y análisis acerca de la inadecuación entre la oferta de prestaciones AUGE y el perfil de enfermedad, algunos ejemplos parecen validar la hipótesis. En efecto, la escasez de prestaciones odontológicas y psiquiátricas se explica más por la ausencia de capacidad de la oferta que por falta de demanda prioritaria.

Gráfico 3

Prevalencia de diabetes mellitus tipo 2 por nivel educacional



Fuente: Ministerio de Salud de Chile, Encuesta Nacional de Salud 2003 y 2009-2010.

Nota: Nivel educacional bajo = menos de 8 años.

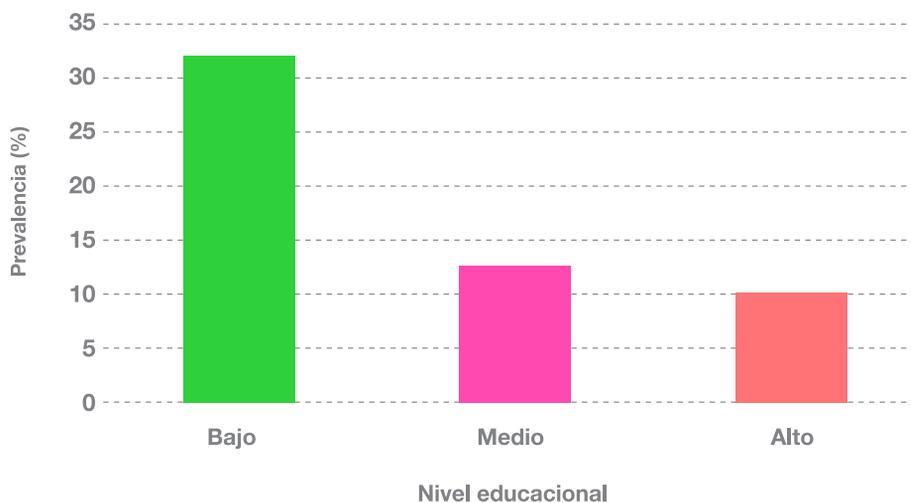
Nivel educacional medio = entre 8 y 12 años.

Nivel educacional alto = más de 12 años.

La prevalencia se refiere al porcentaje de la población en cada nivel educacional que padece la enfermedad.

Gráfico 4

Prevalencia de riesgo cardiovascular alto por nivel educacional, 2010



Fuente: Ministerio de Salud de Chile, Encuesta Nacional de Salud.

Nota: La prevalencia se refiere al porcentaje de la población en cada nivel educacional que padece la enfermedad.

El 6 de agosto de 2010, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de parte del artículo 38 ter de la ley de Isapres, reformada el año 2005.⁷ Este fallo se traduce en un llamado a legislar para reemplazar la fijación administrativa de la Superintendencia de Salud por una definición por ley de tablas de factores de precios que resulten idóneas, necesarias, proporcionales y razonables. Además, este fallo se suma a otros, de efectos individuales, de cuyos fundamentos se desprenden cuestionamientos radicales al sistema vigente de tarificación basado en los riesgos individuales de los beneficiarios. Básicamente, el fallo restringe severamente la posibilidad de fijar precios sobre la base de los diferenciales de riesgo provenientes del género y edad de los beneficiarios.

En paralelo, las diversas Cortes de Apelaciones del país, mediante millares de recursos de protección, casi invariablemente fallados en contra de las Isapres, han declarado arbitrarios e ilegales los aumentos de los precios de los planes de salud, no solo por la aplicación de la cuestionada tabla de factores, sino también por los aumentos de precios base de cada plan de salud.⁸

La propia Corte Suprema, fallando en enero de 2013 un conjunto acumulado de apelaciones de recursos de protección, ha confirmado la inviabilidad de ajustar los precios base de los planes de salud, al considerar que su modificación unilateral por parte de las Isapres constituiría una conducta arbitraria e ilegal. Ese fallo ratifica que los obstáculos que las Isapres enfrentan para ajustar las primas a los riesgos y costos de la población beneficiaria ya no solo surgen de la inaplicabilidad de la tabla de factores, sino también del congelamiento del precio de los planes resuelto por los tribunales.

Los tribunales, en la práctica, han dado origen a un

cambio radical en el modo en que tradicionalmente se entendió y aplicó la libertad de elegir sistemas de salud consagrada en la Constitución.⁹ Anteriormente, y en los hechos, se entendía que tal libertad solo podían ejercerla efectivamente quienes tuviesen la capacidad de pagar con recursos propios el precio o prima de un plan de salud ofrecido por una Isapre: la población solvente y/o de bajo riesgo. A modo ilustrativo, si bien la Constitución parece reconocer a toda persona el derecho de elegir entre un sistema estatal o privado de salud, el personal de las Fuerzas Armadas y Carabineros y su grupo familiar están, por ley, imposibilitados de ejercer tal libertad. Este factor dificulta la comprensión del verdadero sentido y efecto vinculante de la disposición constitucional que dispone la libertad de elección. Por ello, la norma constitucional habría tenido por efecto práctico solo proscribir los obstáculos que pudieran afectar el ejercicio de esa opción por quienes estuvieran en condiciones de pagar por ella. Pero los fallos recientes del Tribunal Constitucional parecen transitar hacia una acepción más material y concreta de ese derecho. Ya no sería suficiente que la libertad de elegir estuviese disponible para quien pudiese financiar la opción privada. Por eso, se cuestiona la constitucionalidad de un precepto legal que permite ajustar el precio de los planes de salud a la evolución que experimente el perfil de riesgo de los cotizantes y beneficiarios, en la medida en que de ello resulte un aumento de precio considerado incompatible con la preservación de dicha libertad y la vigencia del derecho a la seguridad social.

Esta transición interpretativa es radical y trascendente, aunque no todos parecen advertir o aceptar sus consecuencias lógicas, si se la toma en serio. En efecto, de consolidarse la interpretación según la cual la libertad de elección constitucionalmente garantizada debe entenderse

⁷ Conviene citar dos considerandos relevantes del fallo del Tribunal Constitucional (TC) que declaró inconstitucional el precepto de la ley de Isapres que contiene la regulación de las tablas de factores. “Considerando 145: Que, en primer lugar, es dable observar que si bien las diferencias fundadas en los criterios de la edad y del sexo de las personas no son, en sí mismas, jurídicamente reprochables, ni tampoco *prima facie* arbitrarias, siempre que respondan a una fundamentación razonable, si lo son aquellas que se derivan de dichos preceptos. En efecto, los numerales 1, 2, 3 y 4 del inciso tercero del artículo 38 ter de la Ley N° 18.933 son contrarios a la igualdad ante la ley asegurada en el numeral 2° del artículo 19 de la Carta Fundamental, toda vez que admiten el establecimiento de diferencias arbitrarias al no instituir límites idóneos, necesarios, proporcionados y, por ende, razonables, respecto del ejercicio de la potestad discrecional que el mismo precepto legal le entrega a la Superintendencia del ramo para determinar, a través de ‘instrucciones de general aplicación’, los topes de edad, dentro de la estructura de las tablas de factores que, a su vez, deben utilizar las Isapres al elaborar los planes de salud que ofrezcan a sus afiliados y para determinar la manera cómo influirá en la variación del precio de tales contratos el aumento o la reducción del factor que corresponda a un beneficiario del respectivo plan en razón de su edad (...)

Considerando 148: Que, además, como lo ha señalado esta Magistratura en sentencias recientes –roles 1.273 y 1.348–, la diferenciación por sexo y edad que permite el artículo 38 ter de la Ley N° 18.933, establece un trato desigual para igualdades esenciales, como son: i) la igualdad en dignidad y derechos con que las personas nacen (inciso primero del artículo 1° de la Constitución), ii) la igualdad de oportunidades como derecho de las personas en la participación en la vida nacional (inciso quinto del artículo 1° de la Ley Fundamental), iii) la igualdad ante la ley entre el hombre y la mujer (oración final del inciso primero del artículo 2° del artículo 19 de la Constitución), y iv) la igualdad de acceso a las acciones de salud (inciso 120 segundo del artículo 9° del artículo 19 de la Constitución)”.

Como se desprende del considerando 148, el TC parece rechazar la conmutatividad o tarificación en función de riesgos, pues considera que las diferencias que resultan de cobrar en razón del sexo y la edad vulnera derechos fundamentales.

⁸ En 2011 se presentaron 32.000 recursos de protección ante las Cortes de Apelaciones, un 162% más que el año 2010. De ellos, más del 90% corresponde a recursos contra las Isapres por alzas de precio, acogidos casi íntegramente con costas por parte de los tribunales.

⁹ La parte final del numeral 9 del artículo 19 de la Constitución chilena señala: “Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea este estatal o privado”.

como un derecho concreto y material para todas las personas, esta debiera extenderse a todos los ciudadanos, por ende a los millones de chilenos que, por carecer de capacidad autónoma de pago suficiente, jamás han podido optar por el sistema privado. En términos lógicos, ellos enfrentan dificultades equivalentes a aquellos que recurren a tribunales para congelar el precio de sus planes en Isapres. Sin embargo, hoy nos encontramos ante la aparente inconsistencia de defender la libertad de elección de algunos, para justificar así el congelamiento de precios de sus planes, mientras el resto de la población carece –como ha carecido siempre– de la posibilidad práctica de optar por el sistema privado.

En rigor, la única forma de tomarse en serio la libertad de elección entre ambos sistemas de salud supondría la existencia, para toda la población, de subsidios a la demanda o “portables” que permitan elegir entre Fonasa e Isapres. La finalidad de esos subsidios sería complementar el financiamiento que las personas podrían sufragar con sus propios ingresos, de modo de sumar el monto necesario para financiar un plan que cubra a todo su grupo familiar. Dado que los riesgos y gastos esperados en salud de las personas difieren según sexo y edad, el sistema de subsidios debiera enmarcarse en un modelo de compensación de riesgos que genere subsidios cruzados. Bajo tal esquema, cada cotizante aportaría un porcentaje de su renta imponible a un fondo que, a su vez, redistribuiría esos aportes en función del riesgo del grupo familiar. De este modo, cada persona recibirá el monto necesario para cubrir el precio de un plan de salud para su grupo familiar, considerando la cantidad, edad y sexo de los beneficiarios. Este sistema, que concilia solidaridad, libertad de elección y sostenibilidad financiera es, por ejemplo, el vigente en Colombia desde 1993.¹⁰

Los jueces en Chile cuestionan, desde la óptica constitucional, la fijación de primas o precios basada en el riesgo actuarial de los beneficiarios. Desde el ángulo de los aseguradores, no obstante, resulta injusto e insostenible exigirles que brinden coberturas sin recibir el financiamiento actuarialmente equivalente, a menos que exista algún sistema de subsidios cruzado o compensación de riesgos. Lamentablemente, la solidaridad a la que aspira el Tribunal Constitucional es impracticable en el esquema actual de libre elección, porque es imposible evitar el comportamiento oportunista de las personas. En efecto, no se puede forzar a los cotizantes de menor riesgo relativo a que subsidien a los de mayor gasto esperado. Los mecanismos de compensación de riesgos no funcionan en sistemas duales con libertad de elección, puesto que quienes se perciban como “aportantes netos” preferirán salirse del sistema y afiliarse al Fonasa, especialmente si en el sistema público los afiliados reciben cada vez más subsidios públicos. Muestra de ello es que en el presupuesto 2013 solo el 38,9% del financiamiento de Fonasa provendrá de cotizaciones. El gasto fiscal hará la diferencia. Más aun, del total del presupuesto para salud, casi US\$ 16,5 mil millones, solo el 58,1% va a Fonasa. Buena parte de la diferencia va directamente a los servicios de salud y centros asistenciales para financiar la oferta de prestaciones.

En síntesis, la solución teóricamente perfecta para conciliar libertad de elección para todos, solidaridad y sostenibilidad financiera parece exigir la adopción de subsidios portables, la creación de un fondo de compensación de riesgos y la eliminación del riesgo de comportamientos oportunistas, al estilo del modelo colombiano establecido en la ley 100 de 1993. ¿Es viable esa opción en Chile? Y en caso contrario, ¿cuál es la mejor opción para el Chile del futuro?

¹⁰ Para hacer viable la libertad de elección, el sistema colombiano, conformado sobre una base única –y no dual, como el caso chileno–, impone una cotización obligatoria para salud del 12%. Esa cotización va al Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA, y desde allí se distribuye a las Entidades Promotoras de Salud –equivalentes a las Isapres– que las personas elijan bajo la forma de Unidades de Pago por Captación (UPC). Las UPC se calculan en función del género y la edad de los beneficiarios. Así, si bien los cotizantes contribuyen en proporción a su capacidad de pago, los seguros reciben una prima ajustada al riesgo.

Propuestas

En esta sección proponemos algunas reformas que se hacen cargo de las debilidades del sistema expuestas en la sección anterior. En efecto, tanto los indicadores de salud como los costos se verán amenazados en el corto y mediano plazo si no adecuamos la costoefectividad del gasto público en salud, por lo que se requiere reforzar la medicina preventiva y su impacto en el cambio de las conductas de la población para contrarrestar los hábitos y patrones de consumo que inciden negativamente en la nueva carga de enfermedad. La institucionalidad debe responder a ese desafío desde tres perspectivas: potenciando el papel rector del Ministerio de Salud (Minsal) en lo que a medicina preventiva se refiere, fortaleciendo la atención primaria de salud como puerta de entrada al sistema y promotora del autocuidado de la población, y garantizando que los seguros de salud –especialmente Fonasa– ejerzan su función de compra de prestaciones para la población beneficiaria velando por su costoefectividad y su adecuación al cambio de perfil epidemiológico de la población. En suma, el modelo de salud debe acelerar su ajuste al nuevo escenario, aunque ello signifique hacer cambios complejos –y resistidos por algunos– a la estructura de la oferta de prestaciones.

Paralelamente, el sistema privado de seguros de salud (Isapres) ha sido desafiado por los tribunales de justicia de un modo que exige respuestas radicales.

Los desafíos descritos exigen respuestas en varios planos. Por un lado, y dado que la nueva carga de enfermedad está crecientemente determinada por factores de riesgo que provienen de conductas de la población que pueden modificarse, es imperioso que la salud preventiva asuma un rol más importante en las prioridades del Minsal, en la estructura del plan de salud que ofrecen los seguros y en el reforzamiento de la atención primaria de salud, tanto en su resolutivez como en su función de control y promoción de hábitos saludables entre la población asignada. En ese mismo sentido, el envejecimiento de la población exige respuestas institucionales costoefectivas, lo que conduce a proponer un modelo de atención del adulto mayor en asociación entre el Estado y la sociedad.

Por otro lado, un sistema de seguros en jaque por los tribunales demanda reformas legislativas que le den viabilidad bajo el nuevo marco de exigencias, que impone armonizar libertad de elección con solidaridad. Ello se resuelve, en teoría, mediante un sistema de subsidios portables y compensación de riesgos no exentos de dificultades técnicas y políticas en su implementación.

En suma, los principales desafíos y consecuentes pro-

puestas se centran en la adecuación de la institucionalidad al nuevo escenario de morbimortalidad de la población, y en la búsqueda de soluciones al desafío judicial que enfrentan las Isapres.

Ajustar la institucionalidad al nuevo perfil de enfermedad de la población

La acelerada transición epidemiológica chilena, marcada por el envejecimiento de la población y la incidencia creciente de factores originados en los hábitos y conductas, se ha manifestado a velocidades que han superado la respuesta institucional. Aunque el detalle de los desfases entre la nueva demanda y la vieja oferta excede el alcance de este documento, cabe resaltar lo siguiente:

- Chile gasta poco en prevención y mucho en financiar una oferta de prestaciones que no siempre responde a las prioridades sanitarias.
- La atención primaria, bajo una compleja doble dependencia de municipalidades (administrativa) y de los servicios de salud (técnico y sanitario), es el pariente pobre del sistema, cuando debiera ser la piedra angular. Una mayor resolutivez en la puerta de entrada al sistema de salud favorece la costoefectividad global de la red asistencial, al permitir intervenciones tempranas y favorecer controles y promoción de hábitos saludables de manera más cercana a la población. Esa oportunidad, sin embargo, la estamos perdiendo en Chile: la atención primaria aparece desarticulada, desfinanciada y con bajos niveles de resolutivez y prestigio entre médicos y pacientes.
- Fonasa, el gran asegurador de Chile, ha ejercido solo parcialmente el tremendo potencial ordenador de la oferta de prestaciones. En efecto, un seguro no solo gestiona riesgos, sino que, muy esencialmente en esta materia, ejerce la función de comprar las prestaciones que brinda a sus beneficiarios. Ello implica mucho más que el aprovechamiento de escalas y poder negociador para reducir costos, y debiese extenderse a la posibilidad de priorizar o condicionar la oferta de prestaciones en función de objetivos muy fundamentales:
- Verificar la calidad de los prestadores, exigiendo las certificaciones a que muchos hoy se resisten tanto en el sector público como en el privado.
- Potenciar modalidades de atención que propicien el autocuidado de la población.
- Establecer copagos u otros incentivos asociados a la costoefectividad de las prestaciones.
- Promover la aplicación de guías prácticas y protocolos basados en la evidencia de la costoefectividad de las prestaciones correspondientes.

- Financiar campañas de salud pública que impacten sobre las tasas de tabaquismo, sedentariedad, obesidad, abuso de drogas y otras conductas de riesgo.¹¹

El envejecimiento de la población y la escasa respuesta institucional al desafío geriátrico. Una población más vieja no es necesariamente una más enferma. La carga de enfermedad de la vejez puede postergarse con adecuados cuidados y controles y, cuando se manifiesta, no siempre demanda el modelo tradicional de atención hospitalaria para su tratamiento. En el mundo existen experiencias interesantes de vinculación entre las instituciones asistenciales y la población para apoyar el cuidado y monitoreo de los adultos mayores que van perdiendo gradualmente su autovalencia. En Chile es posible y crecientemente impostergable adoptar y adaptar prácticas similares.

La opción del subsidio portable y la compensación de riesgos: fortaleza teórica, dificultades prácticas

Una propuesta para un nuevo sistema de aseguramiento debe hacerse cargo de varios elementos. En lo básico, debe asegurar una cobertura razonable para toda la población. Además, debe permitir la libertad de elección de proveedores (tanto de seguro como de servicios), garantizada en la Constitución. Finalmente, debe apuntar a la costoefectividad del sistema en su conjunto y a su sostenibilidad futura en un contexto de envejecimiento de la población y de incremento constante de demandas sociales en la materia.

Sin embargo, un análisis completo del problema no puede limitarse al aseguramiento, sino que debe considerar la interacción de los seguros con los proveedores de servicios. Así, aun cuando el subsidio portable y la compensación de riesgos nos parece la mejor opción para conciliar libertad de elección, solidaridad y competencia, su instalación supondría que los subsidios estatales que hoy se canalizan a la oferta se trasladen hacia la demanda, con lo que el financiamiento que hoy recibe la red de prestadores públicos se volvería incierto.

Lamentablemente, la situación en Chile hace muy complejo, si no inviable, este tránsito en la próxima década. Las experiencias de autogestión hospitalaria, una versión tímida de una verdadera autonomía, han sido más bien frustrantes a la fecha. En el estudio de Inostroza y Nancuante (2012) se aprecia que las metas de autogestión distan mucho de estar cumplidas. El informe del gobierno del año 2012 sobre calidad de los hospitales autogestionados confirma el poco avance en gestión.

Por eso, una solución técnicamente interesante, como la del subsidio portable y la compensación de riesgos, parece inviable en la situación actual y en el mediano plazo. Ese modelo requiere una fuerte competencia entre los aseguradores, la cual requiere a su vez un acceso igualitario a la infraestructura, pública o privada, que provee los servicios. El año 2010, el gobierno del Presidente Piñera convocó a un grupo asesor para que evaluara alternativas de reformas ante el ya comentado fallo del Tribunal Constitucional. En su voto de mayoría, la comisión asesora se pronunció favoreciendo la adopción de un sistema de subsidios portables y compensación de riesgos que permitiera a todas las personas optar por afiliarse a un seguro privado o a Fonasa. Los requisitos de tal esquema eran la definición de un plan nacional de salud que ambos sistemas debían otorgar, y el establecimiento de un sistema de compensación de riesgos que generara subsidios cruzados entre las personas de mayores ingresos y menores riesgos hacia los cotizantes de menor renta y mayor gasto esperado en salud. Bajo tal esquema, los subsidios estatales serían portables o a la demanda, de modo de “financiar” una efectiva libertad de elección para todos. Por ello, y en la medida en que el Estado canalizara los subsidios a la demanda, la red asistencial estatal pasaría a financiarse con cargo a la “venta” de servicios, y ya no sobre la base de transferencias calculadas sobre bases históricas independientes de la cantidad y calidad de prestaciones otorgadas.

Es precisamente la transformación de los subsidios estatales –desde la oferta hacia la demanda– la fuente de las principales dificultades prácticas de la propuesta de mayoría de la citada comisión asesora. En efecto, y más allá de las presumibles resistencias políticas y gremiales a esta transformación –por el temor de que una parte de los subsidios estatales termine subsidiando el acceso a prestaciones brindadas por el sector privado–, sería un desafío mayor para los centros asistenciales públicos pasar de la certeza de un presupuesto fijo a la incertidumbre de los ingresos por venta o actividad. Además, la casi nula flexibilidad de los hospitales para administrar sus recursos (plantas, remuneraciones e inversiones fijadas por ley) impide ajustar la estructura de costos a la evolución de la demanda.

Un buen examen de la aptitud de los centros asistenciales estatales para administrarse con la flexibilidad exigida en un contexto de creciente financiamiento por el lado de la demanda ha sido la experiencia de gestión de los hospitales autogestionados. A casi seis años de la puesta en práctica de la reforma que los creaba, en diciembre de 2012 el Ministerio de Salud difundió

¹¹ Si bien las campañas de salud pública se consideran propias del Ministerio (bienes públicos), cuando un seguro cubre al 80% de la población y concentra a las personas de mayores riesgos relativos, el dinero gastado en promoción y prevención será con certeza más costoefectivo que la expansión de la oferta curativa.

un estudio comparativo de calidad de gestión de 59 hospitales de esa categoría. Los resultados no son auspiciosos. Si bien las facultades con que cuentan distan de dotarlos de real autonomía, la mayor flexibilidad relativa de que disponen no se ha traducido en mejoras significativas. Solo 26 de los 59 hospitales evaluados cumple con estándares básicos de calidad de gestión, en cuatro categorías: sustentabilidad financiera, eficiencia operacional, gestión clínica y excelencia en la atención.

Los problemas de gestión observados en escenarios de ingresos casi enteramente fijos no permiten ser optimistas respecto de la capacidad del sistema para adecuarse a escenarios en que el financiamiento sea una variable dependiente de su actividad. Normas, cultura e incentivos conspiran en contra de esa opción. Un informe encargado por Grupo Res Pública Chile, precisamente para evaluar la posibilidad de transitar en el mediano plazo hacia un financiamiento de la red asistencial consistente con un sistema de subsidios portables, confirmó que la magnitud de los obstáculos hace inviable esa opción en el mediano plazo (Inostroza y Nancuante, 2012). En parte por oposición política y gremial, y en parte por falta de apoyos, sistemas e incentivos, lo cierto es que la evaluación de la experiencia de los Establecimientos Autogestionados en Red muestra avances muy inferiores a los previstos al momento de la reforma de 2005. Ni las autoridades del gobierno anterior ni las actuales han tenido el interés o la capacidad suficientes para promover el cambio esperable y deseable en la gestión hospitalaria. Así las cosas, propiciar el tránsito desde financiamiento fijo a variable parece demasiado prematuro y audaz, si no irresponsable. Dicho de otro modo, este modelo requiere, como precondition de viabilidad, introducir flexibilidad efectiva en la organización de los prestadores estatales, de modo que su estructura, gastos, eventual expansión, reducción o incluso cierre puedan responder a sus niveles de actividad observada. En ausencia de esa flexibilidad, transitar desde el financiamiento a la oferta hacia el que resulte de la venta de prestaciones en escenarios de competencia puede generar un descalabro financiero y organizacional que ningún gobierno querrá experimentar.

Propuesta 73 La prioridad a todo evento: un súper Fonasa para los chilenos

No deja de resultar paradójico que el debate sobre salud en la agenda pública –e incluso en las páginas anteriores– se concentre en identificar fórmulas para dar viabilidad a un sistema al que pertenecen solo 3

millones de chilenos y tan poco se hable acerca de cómo mejorar la calidad, oportunidad y pertinencia de la atención que reciben los casi 13,3 millones de chilenos afiliados a Fonasa.

La prioridad de las políticas públicas en el futuro debiera ser el fortalecimiento del sistema estatal, su adecuación al nuevo perfil epidemiológico y, muy especialmente, transformar al Fonasa en un seguro público que optimice su función de compra en lo económico y sanitario. Muchas razones justifican esta definición de foco de política.

Cobertura y equidad

La gran mayoría de los chilenos se atiende en Fonasa, en especial aquellos que, por sus menores ingresos y mayores riesgos, no tienen otra opción que la estatal. Toda mejora lograda en Fonasa es, por ende, un paso hacia una mayor equidad e igualdad de oportunidades, sobre todo si se tiene en cuenta que la carga de enfermedad asociada a hábitos y conductas afecta especialmente a los sectores más pobres.

Necesidad de transformar a Fonasa en un comprador inteligente de prestaciones públicas y privadas

Hemos señalado que un seguro de salud de las dimensiones de Fonasa debe ser un comprador inteligente que maximice la costoefectividad de los beneficios a que accede la población cubierta. Ello, por cierto, exige de Fonasa mucho más que ser una mera tesorería de los prestadores estatales (cuestión que más de algún prestador y dirigente gremial preferiría). Tampoco es suficiente que el poder comprador se exprese simplemente en negociar precios y reducir costos, objetivo no desdeñable, por cierto. Lo que cabe esperar de un seguro público es, además, que utilice todos los instrumentos a su alcance para acelerar la adecuación de la oferta a las necesidades de la demanda. Cabe advertir que la demanda a que hacemos referencia no es necesariamente la que surge espontáneamente de las personas en condiciones de asimetrías de información o inducción por parte de los prestadores. La demanda a que nos referimos consiste preferentemente en las prestaciones preventivas y curativas que, de acuerdo con la evidencia de costoefectividad, de mejor manera resuelven los desafíos del nuevo marco de morbimortalidad de la población chilena.

Para ejercer esta función de “compra inteligente y costoefectiva” se requiere, como veremos, de un mandato legal claro, y de un gobierno corporativo sólido y capaz de enfrentar las presiones y resistencias al cambio.

El DFL N° 1 de 2005 regula la institucionalidad del sector salud, incluyendo a Fonasa. Si bien la norma es amplia y permite a Fonasa ejercer una función de compra activa, ello no se expresa como obligación. El artículo 50, literal b), del referido DFL, señala que será función del Fondo:

“Financiar, en todo o en parte, de acuerdo a las políticas y prioridades de salud para el país que defina el Ministerio de Salud, y a lo dispuesto en el Régimen de Prestaciones de Salud del Libro II de esta Ley, a través de aportes, pagos directos, convenios u otros mecanismos que establezca mediante resolución, las prestaciones que se otorguen a los beneficiarios del Régimen del Libro II de esta Ley en cualquiera de sus modalidades, por organismos, entidades y personas que pertenezcan o no al Sistema o dependan de este, sean públicos o privados. Asimismo, financiar en los mismos términos, la adquisición de los equipos, instrumental, implementos y otros elementos de infraestructura que requieran los establecimientos públicos que integran el Sistema. El financiamiento de las prestaciones podrá incluir el costo de reposición del capital”.

Cabe destacar en la norma citada la dependencia de la función de Fonasa a las definiciones que imparta el ministro, cuestión explicable y natural, pero que no siempre facilita que el Fonasa ejerza “presión” sobre los prestadores cuya jefatura máxima es el ministro del sector. La norma también explicita que el Fonasa financia prestaciones, pero también las inversiones de los establecimientos públicos, lo que dificulta conocer el verdadero costo de las primeras. Finalmente, la norma no es explícita en exigir una función de compra basada en los criterios de costoefectividad que aquí se sugieren.

Por ello, estimamos necesario que sea la ley la que establezca un mandato claro en el sentido de que el Fondo debe, preferentemente, velar por la mayor costoefectividad de las prestaciones a que acceden por su intermedio sus beneficiarios, siempre en el marco de las prioridades definidas por el Ministerio de Salud.

Gobierno corporativo

En los últimos años las prioridades de Fonasa y su gestión han cambiado radicalmente según quién sea su director, lo que confirma en parte la laxitud de su mandato legal. La importancia de Fonasa para las personas demanda, más que cambios bruscos de orientación estratégica, continuidad y perfeccionamiento de una gestión enmarcada en un mandato legal más claro y que ponga a sus usuarios en primer lugar. Asimismo, y frente al propósito de ejercer la función de compra forzando cambios en el mundo prestador público, se requiere de una dirección sólida que pueda enfrentar las previsible presiones a favor del *statu quo*. En tal sentido, proponemos evaluar la existencia de un Consejo Directivo designado por mayorías parlamentarias amplias

que acompañe a un director designado bajo el modelo de la Alta Dirección Pública y con una remuneración acorde a sus altas responsabilidades.

Instrumentos de la “compra inteligente”

Finalmente, una reforma de Fonasa debe tender a la utilización de mecanismos concretos a través de los cuales el objetivo de optimizar la costoefectividad, el énfasis preventivo y la adecuación al perfil epidemiológico se concreten mediante la función de “compra”. Para esto resulta necesario expandir la utilización de un conjunto de instrumentos y objetivos utilizados parcialmente hasta ahora, pero que deben reforzarse e institucionalizarse en adelante y que pasamos a revisar a continuación:

- Compra de prestaciones a los centros asistenciales y laboratorios privados bajo fórmulas objetivas, condicionadas a la acreditación de calidad y bajo exigencias de costoefectividad basadas en la evidencia. La objetividad se transforma en un criterio necesario para prevenir riesgos de abuso de posición dominante por parte de una institución que adquiere rasgos cuasimonopsonicos.
- Exigir a los prestadores públicos y privados que utilicen guías prácticas y protocolos que permitan verificar la calidad de la atención y su sujeción a medicina basada en la evidencia.
- Acelerar la acreditación de los prestadores públicos y privados condicionando compras o precios al cumplimiento de ese procedimiento. Una manera eficaz de forzar las mejoras necesarias –tanto tiempo postergadas– en el sector público es establecer un calendario gradual pero exigente que vaya progresivamente subordinando la compra o el precio de las prestaciones financiadas por Fonasa a la acreditación del prestador que las brinda. Los malos resultados en calidad y gestión no son admisibles, ni es aceptable que los recursos públicos fluyan a quienes no demuestran estándares de gestión adecuados. El condicionamiento de la compra de prestaciones a mejoras sustantivas en la calidad de las prestaciones puede ayudar a presionar por los cambios de un modo viable y efectivo.¹²
- Utilizar la función de compra y las señales financieras en el sector salud para favorecer la adecuación de la oferta de prestaciones. El arancel de Fonasa es, en la práctica, un plan de salud, pero plano en prioridades. Es posible avanzar, más allá de lo que hoy hace el sistema AUGE o GES, en la conformación de un plan de salud más costoefectivo y pertinente.

¹² La tendencia a un aumento del gasto en salud es universal, como también el avance de las conclusiones derivadas de la medicina basada en la evidencia. En tal sentido, es imperioso disciplinar el gasto público en función de la evidencia de su efectividad. Para ello se requiere de un poder comprador inteligente e informado de prestaciones, y no de meras tesorerías que transfieren recursos para financiar la oferta tradicional de prestaciones, las que no siempre aprueban el test de la pertinencia, necesidad o eficacia.

- Favorecer la prevención en salud, tanto en el autocuidado de quienes sufren enfermedades crónicas (hipertensión o diabetes, por ejemplo), como en la difusión de campañas de prevención y promoción de hábitos de vida saludables.

En suma, Fonasa puede y debe contribuir, a través de su función de compra, a acelerar la adecuación y respuesta de los establecimientos y las atenciones que brindan a las exigencias de la nueva carga de enfermedad. Ello puede hacerse de modo costoefectivo, cuestión especialmente relevante en un contexto en que previsiblemente el gasto sectorial público y privado tenderá a aumentar. Siendo casi cierto el aumento del gasto, un mejor Fonasa puede contribuir a mejorar sustancialmente su impacto en ganancias de años de vida saludable para su población beneficiaria. Un Fonasa que prioriza la asignación del gasto de modo claro y predecible a la evolución de la carga de enfermedad de los chilenos, puede hacer mucho para acelerar la transformación de nuestra oferta de prestaciones para satisfacer la nueva demanda. Con todo, no se nos escapan las dificultades de generar la transición anotada, especialmente a la luz de las dificultades que ha tenido el proceso de autogestión hospitalaria y las fuertes presiones que conducen al inmovilismo en el sector. Sin embargo, el cambio es viable y necesario para mejorar la atención de las grandes mayorías de la población, por lo que si se explicitan con claridad las ventajas para los usuarios, será posible concitar el apoyo político y la sostenibilidad de los cambios bajo un nuevo marco legal, un mandato claro y un sólido gobierno corporativo.

Propuesta 74 Fonasa como seguro de primer piso y seguros privados complementarios: una opción de mediano plazo

La solución al desafío que los tribunales plantean al sistema Isapre no es sencilla. La opción del subsidio portable y de fondo de compensación único para todo el sistema de salud, si bien exhibe fortalezas teóricas y capacidad de armonizar libre elección, solidaridad y sostenibilidad financiera de los seguros, no parece viable desde la perspectiva política ni desde la capacidad de los prestadores públicos para adecuarse a un financiamiento incierto dependiente de su actividad o venta de prestaciones.

Por otro lado, un fondo de compensación interisapre, como el que actualmente se discute en el Parlamento,

no es capaz de resistir el comportamiento oportunista, por lo que no resuelve los desafíos de sostenibilidad financiera. En efecto, la propuesta contiene una tarifa plana para acceder al plan básico al interior de las Isapres. Dado que los costos efectivos de las personas se relacionan con sus factores de riesgo por edad y sexo, una tarifa plana generará dos grupos de cotizantes: los que pagan más (aportantes) y los que pagan menos (subsidiados) que sus riesgos. Los primeros, en cuanto no son cautivos, tenderán a evitar su condición de aportantes, optando por Fonasa o por seguros particulares, lo que afectará la viabilidad y sostenibilidad financiera de la iniciativa. Es cierto que el proyecto en trámite también incluye el llamado IPC de la salud resuelto por un comité de expertos. Ello, de aprobarse, podría generar un marco legítimo e indisputado para los aumentos de precio, eliminando una fuente de las controversias legales actuales. Con todo, a la fecha de escribirse estas líneas seguía siendo incierto el resultado del proyecto de ley y no es posible estimar, de aprobarse, el modo en que será aplicado por los tribunales.

En suma, el proyecto de ley en trámite no parece constituir una solución de fondo al problema suscitado por el fallo del Tribunal Constitucional y más bien posterga la búsqueda de las soluciones más sistémicas que el asunto merece.

Por lo dicho, el equilibrio de largo plazo del sistema parece inestable y no debiera sorprender un progresivo debilitamiento del sistema privado si no se resuelve, a satisfacción de los tribunales, el modo en que pueden ajustar los precios de sus planes de salud a la evolución de sus costos. En este escenario, cabe evaluar el establecimiento en Chile de un modelo a la inglesa, esto es, basado en un seguro público universal, financiado con impuestos, al que las personas puedan complementar mediante seguros privados. Esta opción tiene ventajas, pero exige las siguientes condiciones:

Condición esencial

Un nuevo Fonasa, fortalecido, con gobierno corporativo de excelencia, mandato legal claro y prevención del abuso de posición dominante en su función de compra. En la medida en que el sector asegurador privado se debilite y disminuyan las alternativas de financiamiento de las prestaciones de salud, los diversos establecimientos o proveedores privados quedarán expuestos al abuso de la posición cuasimonopsónica del Fonasa. Por ello, la transformación de Fonasa en un seguro social único requiere medidas de resguardo que establezcan condiciones objetivas, justas y predecibles para la compra de prestaciones brindadas por privados.

Opciones de seguros privados complementarios

Entregar por ley –y previa reforma constitucional que modifique la garantía de libre elección hoy contenida en el artículo 19, N° 9– la seguridad social en salud al seguro estatal equivale a suprimir la alternativa privada

que hoy configuran las Isapres. Con todo, una transición de ese tipo debiera contemplar facilidades para que tales seguros se reconvirtan en complementos adicionales para quienes deseen contratarlos. Ello puede lograrse mediante algunos beneficios tributarios, eventualmente transitorios, de modo de evitar la desaparición abrupta de una industria vigente.

Ventajas

Las ventajas de esta propuesta, que no son desdeñables, se concentran en tres dimensiones: el control de costos, la transición a un sistema de financiamiento a través de impuestos generales y el compromiso de las elites con el buen funcionamiento del sistema.

Un seguro estatal único ofrece la opción institucional más costoefectiva

El caso inglés, así como el canadiense, muestran cómo pueden lograrse buenos resultados en salud manteniendo el gasto total bajo control. En la perspectiva de fuertes incrementos futuros de gasto en salud, no es menor la ventaja de optar por un modelo que, de acuerdo con la experiencia comparada, parece mejor preparado para controlar el aumento del gasto total en salud. Un poder de compra “inteligente” consigue para los consumidores mejores precios y, más importante aun, orienta la oferta hacia las necesidades reales de la población. Esto último, como se ha reiterado, es una necesidad insoslayable considerando la transición epidemiológica que ha vivido nuestro país y las restricciones que inevitablemente enfrentará el aumento del gasto público.

Un seguro estatal favorece el tránsito desde el financiamiento mediante cotizaciones hacia el financiamiento mediante impuestos generales

Chile, de modo implícito, ya ha avanzado en esa dirección: más del 60% del presupuesto de Fonasa proviene hoy de impuestos. Adicionalmente, la opción de eliminar el 7% de los pensionados avanza en la misma dirección y reducirá aun más la capacidad futura de financiarse mediante cotizaciones. Por otro lado, y desde la perspectiva de la formalización laboral e incentivos al empleo, resulta menos distorsionador financiar la salud con impuestos generales que hacerlo mediante impuestos “al trabajo formal”. Por cierto, esa transición obligaría a incrementar impuestos generales, tales como el IVA, y los impuestos a la renta a personas y empresas, para compensar los montos que dejarían de aportarse con cargo al descuento del 7% obligatorio para salud. En rigor, sin embargo, se trataría de la sustitución de un impuesto (al trabajo) por otro de base más general.

En consecuencia, y aunque no es de la esencia de la propuesta transitar hacia un financiamiento íntegro

de la seguridad social en salud mediante impuestos generales, la opción por un seguro estatal básico y universal facilita la eventual decisión de preferir a futuro su financiamiento vía impuestos. Ello ofrece no solo ventajas porque se elimina el impuesto al “trabajo” y su efecto adverso sobre la formalización del empleo, sino también porque elimina la justificación para ofrecer coberturas diferenciadas entre cotizantes y no cotizantes, lo que garantiza plena igualdad para toda la población en lo relativo a la cobertura del seguro estatal.¹³

Seguro estatal para todos: un incentivo al compromiso de las elites por su buen funcionamiento

Algunos han dicho que el compromiso de las elites por la calidad de la educación pública sería mayor si sus hijos se educaran allí. Algo parecido puede aplicarse a la salud pública. Por ello, la opción de un Fonasa para todos genera las condiciones políticas para que su perfeccionamiento sea un compromiso vital de todos, y muy especialmente, de las elites que toman decisiones públicas y que solo muy marginalmente hoy están afiliadas a Fonasa.

Propuesta 75 Fortalecer la atención primaria y su capacidad resolutiva

La atención primaria debe ser la puerta de entrada al sistema, resolviendo la gran mayoría de los problemas y solo excepcionalmente derivando al paciente a niveles de atención más complejos. Lamentablemente, en Chile estamos lejos de contar con un primer nivel de atención como ese. Los consultorios o centros de salud familiar, dependientes administrativamente de los municipios y coordinados funcionalmente con los servicios de salud, suelen estar mal dotados de equipamiento y personal. Además, el sistema de financiamiento per cápita vigente, aunque contiene fórmulas para ajustar el pago a las particularidades de la población atendida, no genera incentivos para resolver los problemas. Por el contrario, cada vez que un paciente decide “saltarse” la atención primaria para concurrir directamente a un hospital o urgencia, el consultorio municipal ve reducidos sus costos, pero no sus ingresos. Esto genera incentivos perversos, que tienden a transformar la atención primaria en un simple mecanismo de derivación de pacientes.

El nuevo perfil de morbilidad exige un rol especialmente relevante a la atención primaria. El control de enfermedades crónicas, la promoción de vida saludable, las políticas

¹³ En la actualidad, los no cotizantes o “indigentes” de Fonasa (afiliados tipo A y B) solo pueden acceder a prestaciones de salud en la modalidad asistencial, pero no pueden utilizar la modalidad de libre elección.

de prevención en salud y el acompañamiento geriátrico deben prestarse preferentemente a ese nivel. Asimismo, parece imprescindible mejorar la articulación de la atención primaria con el resto de la red asistencial del país dependiente de los servicios de salud y con los establecimientos autogestionados. Las distintas dependencias orgánicas no deben obstaculizar la colaboración y coordinación, especialmente porque un paciente suele transitar por varios de esos niveles para resolver su problema.

En suma, en relación con la atención primaria, se propone:

- Reforzar la rectoría técnica de la atención primaria por parte del Ministerio de Salud y su coordinación con los servicios de salud correspondientes a su territorio, evitando que la dependencia administrativa municipal derive en una fragmentación que impida su funcionamiento en red.
- Potenciar la inversión en equipamiento que incrementa la resolutivez a ese nivel.
- Asociar el pago del per cápita municipal a objetivos de salud más específicos, premiando la resolutivez de la atención y castigando derivaciones innecesarias.
- Mejorar el financiamiento de la atención primaria municipal en vinculación al tratamiento de sus nuevas responsabilidades potenciales, tales como acompañamiento geriátrico y participación en campañas de promoción de hábitos de vida saludable y autocuidado.

Propuesta 76 Colaboración entre el Estado y la comunidad para el cuidado de los adultos mayores

El envejecimiento de la población se acelera en Chile. De acuerdo con cifras del INE, el 14,5% de la población actual chilena es mayor de sesenta años. Esa cifra alcanzará el 28,9% el año 2050. Si bien la autovalencia de los adultos mayores se extenderá, en muchos casos, a edades cercanas a los ochenta años, es evidente que el cuidado del adulto mayor será progresivamente una prioridad de política pública. El nuevo perfil de la estructura familiar, caracterizada por mayores tasas de divorcio,

familias con menos hijos y mujeres incorporándose al mercado del trabajo, reduce las opciones del cuidado de los adultos mayores por sus descendientes. Por otro lado, el monto de las pensiones no alcanzará para financiar estadías en casas de reposo adecuadas. Finalmente, la escasa oferta de profesionales (médicos geriatras y enfermeras) y establecimientos públicos para la estadía de ancianos revela que no estamos preparados para esta dimensión del cambio demográfico.

En tales condiciones, parece imperioso innovar en las políticas de cuidado del adulto mayor siguiendo las prácticas observadas en algunos países asiáticos que han experimentado transiciones similares. Un buen ejemplo es Hong Kong. Allí, los centros de salud ofrecen capacitación a familiares y voluntarios (colegios, ONG y pensionados) para que ellos conformen una red de atención básica para los adultos mayores que han perdido autovalencia. Estos voluntarios se comprometen a visitar diariamente a los ancianos y verificar su situación de salud, e informar a los coordinadores geriátricos de los centros de salud. Este sistema permite entrenar a personas genuinamente motivadas, dotarlas de equipamiento básico y coordinarlas con los especialistas médicos cuando la atención profesional sea ineludible.

La motivación de las personas es, en esta materia, fundamental. La experiencia asiática revela que los ancianos prefieren que los atiendan y acompañen familiares o voluntarios que irradian afecto y preocupación personal. Dado que muchas de las atenciones de salud de los adultos mayores no requieren la participación de especialistas (trabajos kinésicos básicos, control de variables de salud, suministro de medicamentos, etc.), la participación de voluntarios entrenados es suficiente.

La vinculación de los voluntarios entrenados con el sistema asistencial debiera generarse a través del sistema de atención primaria. Es en ese nivel donde se produce la cercanía y la cobertura territorial que permiten apoyar el trabajo de voluntarios y reaccionar con prontitud cuando el adulto mayor requiera alguna atención de salud profesional.

Con todo, y más allá del ejemplo y la propuesta que se mencionan, el país debe incorporar como prioridad en la agenda de salud la atención a las personas de la tercera edad, promoviendo y extendiendo la autovalencia, y prefiriendo la participación activa y entrenada de voluntarios y familiares, que son a quienes los ancianos prefieren como compañía y apoyo.

Capítulo 16

Vivienda social integrada a la ciudad

Cristián del Campo, SJ / Andrea Tokman

Síntesis

Las grandes ciudades de Chile tienen un grave problema de desintegración socioespacial. El lugar donde se nace o se vive incide en el acceso a bienes públicos fundamentales como la seguridad, la educación o la salud, y a las oportunidades de empleo, factores que determinan en gran medida las posibilidades de progreso económico. Peor aun, el lugar donde se nace y vive afecta las expectativas con que las familias enfrentan los desafíos y oportunidades, y cierra un círculo vicioso difícil de romper. Para atacar una situación que resulta injusta e ineficiente, proponemos políticas públicas que promueven integrar la vivienda social a la ciudad en términos espaciales y sociales simultáneamente, de manera de aprovechar la retroalimentación que de ello surge. Además se incluyen algunas propuestas sobre campamentos y sobre institucionalidad y participación ciudadana.

En lo medular, las propuestas tienen un enfoque territorial y urbanístico: más que de la vivienda propiamente tal nos ocupamos primordialmente del acceso al suelo bien ubicado (es decir, integrado socioespacialmente) en el caso de nuevas viviendas, y de la creación de valor de suelo cuando se trata de viviendas ya construidas.

Por un lado, y mediante una serie de instrumentos –entre ellos incentivos para los desarrolladores inmobiliarios y receptores de subsidio, gestión de suelo, proyectos integrados y una política de arriendo subsidiado–, se apunta a integrar a las familias vulnerables en barrios bien ubicados y conectados. Por otro lado, se propone transformar los barrios aislados, peligrosos y con mala infraestructura en lugares atractivos mediante el rediseño de los entornos barriales (conectividad, accesibilidad, espacios públicos, equipamientos y servicios) y el mejoramiento

de la calidad de las viviendas. Con ello mejora la calidad de vida de sus habitantes y –cuidando de contener la presión por desplazar a los residentes originales– se atrae a nuevos residentes menos vulnerables, que rompen la homogeneidad social y contribuyen a la instalación de servicios y comercios que valorizan el territorio.

Introducción

En cualquier esfuerzo integral por proponer reformas y programas que mejoren la calidad de vida de los habitantes de una ciudad o un país, es imprescindible considerar la situación de los espacios donde vivimos. En ellos se desarrolla buena parte de nuestra vida: desde ellos miramos el mundo, allí vivimos con nuestras familias, convivimos con vecinos y nos desplazamos hacia nuestros lugares de trabajo o estudio. Estos espacios vitales están constituidos por las viviendas que ocupamos, pero también por las calles que transitamos, por el comercio, las plazas, los establecimientos educacionales y de salud, y los servicios municipales. Precisamente, desde esa concepción espacial integral es que propondremos una intervención de política pública que se haga cargo de la realidad habitacional, yendo más allá de la necesidad fundamental de una vivienda, para enfocarla atención en la realidad de los sectores urbanos más pobres, donde las carencias son evidentes y la urgencia indiscutible.

Desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, hay razones de peso para celebrar. Los avances hacia el desarrollo económico y las políticas habitacionales han reducido a la mitad las familias en viviendas

irrecuperables o en condición de allegamiento entre 1990 y 2011 (**Gráfico 1**). Además, la vivienda a la que acceden los más necesitados es de mejor calidad que hace una década, lo que se refleja en los mejores índices de calidad global de la vivienda (**Gráfico 2**), en el mayor tamaño de estas y en los menores niveles de hacinamiento.

La producción masiva de viviendas sociales para resolver el problema de los “sin techo” desde la segunda mitad de la década de 1980, especialmente durante los noventa y hasta la primera mitad de la década de 2000, redujo sustancialmente el número de familias que vivían en campamentos precarios (desde más de 120.000 a menos de 30.000 familias entre 1990 y 2011), y también entregó una solución a muchas familias allegadas. Sin embargo, este proceso escondió significativos costos que las autoridades de la época fueron incapaces de avizorar y prevenir. Se construyó aprovechando economías de escala, en grandes condominios homogéneos de departamentos en altura, aun en las ciudades menos densas, y sin dedicar la debida atención al diseño urbano, el entorno y la conectividad vial.

La ciudad desintegrada

Esta política centrada en proveer la mayor cantidad de viviendas en el menor tiempo posible fue dando paso a “campamentos de cemento”, conformados por conjuntos de viviendas segregadas en las principales ciudades del país. La peor situación se observa en cerca de medio millón de viviendas ubicadas en guetos urbanos. Por guetos entendemos aquellos conjuntos habitacionales de alta densidad de viviendas sociales, habitados por una población homogéneamente pobre, que no han contado con un mínimo resguardo ni a partir del diseño ni de la regulación de los espacios comunes, que han quedado a merced del narcotráfico y la inseguridad, y que generalmente están alejados de los servicios y la conectividad. Dentro de estos, cerca de 157 mil viviendas concentran los peores índices de accesibilidad y conectividad, estigmatización, disponibilidad de suelo, heterogeneidad social, inseguridad y narcotráfico (Atisba, 2010).

Estas villas son el símbolo más representativo de la desintegración social y urbana, que está presente en todo el territorio urbano del país: menos de la mitad de los habitantes de guetos (44%) vive en el Gran Santiago, con una importante concentración en ciudades de tamaño intermedio en el norte del país, como Copiapó y Arica.

Las familias receptoras de estas viviendas quedaron en sectores muy alejados de las redes de oportunidades —especialmente laborales y de servicios de calidad—, lo que genera una gran disparidad en los tiempos destinados al desplazamiento hacia el trabajo, salud y educación de calidad, comercio y servicios, entre

otros, e incide significativamente en la calidad de vida y las oportunidades de progreso. Las pruebas educacionales estandarizadas, las tasas de desocupación juvenil, la sensación de inseguridad, todas muestran peores indicadores en las villas y sus alrededores. Si bien no es posible demostrar una causalidad directa entre estos malos indicadores y la condición de vivir en los entornos descritos, es evidente que existe una correlación y retroalimentación.

Además, como estas villas quedaron concentradas en municipios de bajos ingresos, no hay recursos suficientes para mantener el escaso equipamiento comunitario disponible, ni para atender la altísima demanda por servicios públicos de una población cuyos ingresos son insuficientes para acceder a las redes privadas. Los recursos adicionales entregados por el Fondo Común Municipal y la recientemente estrenada Compensación por Predios Exentos han sido insuficientes para revertir la precariedad de los espacios comunes. Más aun, la construcción de villas en formato condominio limita la responsabilidad de mantención e inversión de las municipalidades en esos espacios. Todo ello, sumado a una oferta de mala calidad de otros servicios, especialmente en lo relativo a la educación, la salud y la intermediación laboral, ha redundado en una concentración de males sociales tales como alta cesantía, violencia y delincuencia asociada al narcotráfico.

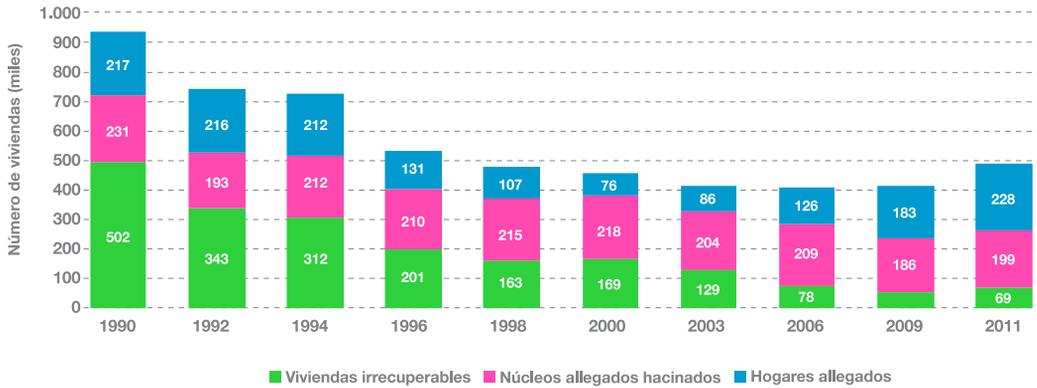
Así, dadas estas condiciones de localización, deterioro y entorno, una vez que las familias recibieron su anhelada casa propia debieron enfrentar su inexistente plusvalía. Las viviendas que en principio costaron más de 500 UF hoy valen cerca de la mitad, situación que se repite en todo el país (**Gráfico 3**). Esta plusvalía negativa ha derivado en un verdadero fenómeno de “encierro” que limita la movilidad hacia nuevas oportunidades en barrios emergentes. Al poco andar, se ha licuado la transferencia de patrimonio que pretendía constituirse como el gran motor hacia el progreso de las familias vulnerables.

Se pensó que la ciudad, con sus fuentes laborales, comercio y áreas de recreación, iría llegando hasta los barrios a medida que se fueran poblando. Sin embargo, el bajo poder adquisitivo concentrado en estos barrios no atrae inversiones privadas, por lo que comenzaron a entrar en decadencia y se quedaron allí, entrampados en la pobreza, solo aquellos sin más alternativa.

El Estado no es el único responsable de la generación de una situación tan compleja. El mercado por sí solo tiende a segregar y desintegrar. Dada la escasez de suelo bien localizado, las personas con menor capacidad adquisitiva son inevitablemente desplazadas hacia barrios más baratos, que naturalmente son aquellos más alejados, peor conectados y con menos infraestructura. El Estado no ha sido capaz de contener este proceso,

Gráfico 1

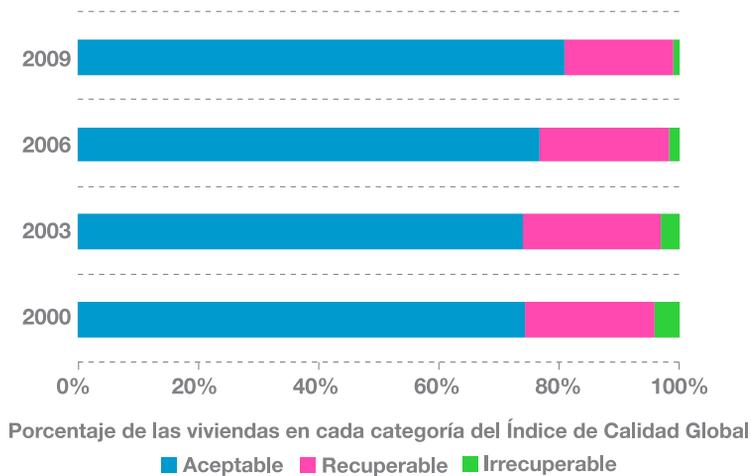
Déficit cuantitativo de vivienda, 1990-2011



Fuente: Minvu.

Gráfico 2

Calidad de las viviendas



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Informe de política social 2011.

Nota: El Índice de Calidad Global incorpora en sus criterios el tipo de vivienda, la materialidad y las condiciones sanitarias.

Gráfico 3

Valor de las viviendas sociales



Fuente: *La Tercera*, 6 de octubre de 2012, a partir de información del Minvu.

y su política habitacional centrada en la cantidad de viviendas ha contribuido a consolidarlo. Son estas políticas las que han propiciado la construcción masiva en sectores periféricos de las ciudades, alejados de donde vienen y trabajan sus habitantes, como es el caso de Alto Hospicio y Las Compañías en el norte del país, y Padre Las Casas y Alerces en el sur. Muy probablemente estos desarrollos no se habrían producido por el mero dinamismo del mercado.

Ha existido, por otra parte, un temor a la extensión desproporcionada de las ciudades, lo que ha llevado a rechazar planes de extensión de las zonas urbanas. Esta estrategia ha probado su ineficacia, pues no ha logrado detener el crecimiento de la ciudad e incluso ha empeorado la situación, ya que los precios de los terrenos dentro del radio urbano han subido y eso ha incentivado la creación de “ciudades dormitorio”, cada vez más lejanas y con graves problemas sociales. Por ejemplo, en Santiago ha sido reiterado el rechazo a nuevos planos reguladores, mientras que Colina, Melipilla y Buin albergan cada vez más viviendas sociales.

Todo lo anterior ha llevado, por ejemplo, a que la OCDE plantee sus críticas a la situación de nuestras ciudades. En su reciente revisión de políticas urbanas de Chile (OCDE, 2013), el organismo llama la atención sobre los niveles de segregación urbana que imperan en nuestro país. Muestra de ello es que se señala a Santiago como la metrópolis de la OCDE con mayores niveles de desigualdad urbana, y el promedio de las ciudades chilenas se ubica por sobre el promedio de ciudades OCDE en esta misma métrica.

El desafío

Una ciudad socioespacialmente desintegrada no es equitativa. Evidentemente no lo es desde el punto de vista de la igualdad de resultados, pues basta recorrer la ciudad para reconocerlas inmensas diferencias en la calidad de las viviendas y los barrios. Pero tampoco lo es desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades. El lugar donde se nace o se vive determina el acceso a bienes públicos fundamentales como la seguridad, la educación o la salud, y las oportunidades de empleo, factores que determinan en gran medida las posibilidades de movilidad social. Peor aun, afecta las expectativas con que las familias enfrentan los desafíos y oportunidades, creando un círculo vicioso difícil de romper. En este contexto, el desafío de la política habitacional es mucho más holístico que puramente habitacional, está más relacionado con el urbanismo que con la vivienda y se asocia a muchos más aspectos que solo a la calidad de la vivienda; el desafío tiene que ver con el entorno, con las conexiones, con las oportunidades, con la dignidad.

Por eso planteamos que lo que la política pública debe promover es la integración geográfica. El concepto es doble: se relaciona con la ubicación espacial de las viviendas en cuanto a la cercanía de la infraestructura, los servicios y el empleo de calidad, y también tiene que ver con la cercanía entre familias de distintas clases sociales. Los barrios socialmente heterogéneos atraen más inversión, infraestructura, servicios, y con ellos plusvalía. También aportan más a las arcas municipa-

les, lo que permite mejorar los servicios para todos, pero especialmente para los más pobres (Sabatini y otros, 2005 y 2008). Es decir, la mezcla social atrae los servicios que definen la “buena ubicación” de una vivienda. El contacto social diverso también aporta dignidad, construye confianza y fortalece la cohesión social necesaria para un vivir más armónico de todos los habitantes de las ciudades. Por último, la cercanía física otorga beneficios económicos mutuos. Para algunos se acercan redes de trabajo antes desconocidas, y otros comienzan a disponer de algunos servicios que antes no encontraban a una distancia razonable de sus hogares (por ejemplo, cuidado de niños).

Así, el foco de nuestras propuestas está en integrar la vivienda social a la ciudad en términos espaciales y sociales a la vez. El enfoque es territorial y urbanístico, en cuanto nos ocupamos principalmente del problema del acceso al suelo bien ubicado (es decir, integrado socioespacialmente) más que de la vivienda propiamente tal. Consideramos el acceso a la ciudad como un derecho. El acceso a suelo bien ubicado es un factor fundamental en la calidad de vida y en la igualdad de oportunidades, principios rectores de la sociedad más justa en que aspiramos vivir.

Ahora bien, el suelo “bien ubicado” es caro y difícilmente asequible para todos, por lo que proponemos una serie de mecanismos alternativos para lograr que un porcentaje importante de familias vulnerables accedan a él. Además, aprovechamos que el concepto de buena ubicación del suelo es dinámico y proponemos mecanismos para moldearlo. Estas propuestas de integración geográfica consideran que barrios “mal ubicados” pueden pasar a estar “bien ubicados” gracias a determinadas políticas públicas. La decisión de dónde ubicar una nueva línea de metro o un liceo de excelencia, o el tipo de diseño urbano de los barrios, son elementos que inciden en la conectividad, en el entorno y en el atractivo de un sector en general. Así se transforman los barrios y se da cabida a la espiral de mejora que continúa con la llegada de residentes de mayor poder adquisitivo, que atraen a su vez más inversión privada y recursos municipales, lo que redundará en mejores condiciones de localización de las viviendas.

Esta transformación de los barrios requiere de una estrategia integral y multidimensional, lo que sin duda complejiza la tarea porque implica un diseño coordinado entre muchos actores y modificaciones significativas en la articulación entre instituciones. Minusvalorar esta necesidad y las modificaciones que la institucionalidad requiere solo replicará los fracasos que ya conocemos.

A la luz de todo lo anterior, las propuestas se organizan en tres áreas. En la primera se propone un conjunto de estrategias para reducir la segmentación en las grandes urbes; tal como se desprende del diagnóstico, se trata del núcleo de este capítulo, del día a día de 1,6 millones de personas que se encuentran en una situación inaceptable y que requieren una solución urgente y definitiva. La segunda área alude a la situación de los campamentos tradicionales, y la tercera a las propuestas en materia institucional.

Cabe destacar que, aunque utilizamos reiteradamente el caso de Santiago para ilustrar o estimar costos involucrados, las propuestas se aplican a otras grandes urbes como Concepción y Valparaíso, y también a ciudades de tamaño medio. De hecho, para prevenir la repetición de los errores del pasado es esencial que se concreten estas medidas en ciudades que aún no se transforman en grandes urbes.

Propuestas

Integración socioespacial

El objetivo es la integración residencial de los grupos vulnerables,¹ tanto en viviendas ya construidas como en aquellas por construir. Las propuestas se han separado en estos dos ámbitos.

Propuesta 77 Inversión multisectorial intensiva en barrios vulnerables

La propuesta se despliega en cuatro áreas, que corresponden a los cuatro problemas que las motivan: problemas de vivienda (diseño, deterioro, regulación del espacio común y urbanización de estándar básico); problemas territoriales (calidad de los servicios disponibles y conectividad); problemas sociales (inacción juvenil, inseguridad y violencia asociada al narcotráfico), y homogeneidad social (de familias vulnerables). La intervención necesaria en estos “campamentos de cemento” es, por tanto, amplia y compleja.

Una estrategia integral, intensiva y territorial involucra no solo la mejora en las condiciones materiales de las

¹ A lo largo de este capítulo utilizamos la definición de grupos sociales implícita en la definición de los subsidios habitacionales. Esto es, distinguimos entre sectores “vulnerables” (aproximadamente, deciles de ingreso I y II), “emergentes” (III, IV, V) y “medios” (VI, VII y VIII).

viviendas, sino también “llevar la ciudad” hacia estos barrios, además de la recuperación de espacios públicos, el aumento de superficie de áreas verdes y la utilización de terrenos eriazos. En concreto, la estrategia debe incluir un cronograma de inversión pública en el barrio en que se intervendrá a corto, mediano y largo plazo, que incorpore un diagnóstico técnico-social que enfatice en oportunidades de proyectos de inversión social de alto impacto; que coordine al Minvu, otros ministerios y municipios en conjunto con la comunidad, y que considere intervenciones tendientes a mejorar el stock de vivienda existente, la inversión en equipamientos y servicios, el mejoramiento del espacio público, la inversión en conectividad, en proyectos sobre limpieza y medioambiente, y la ayuda al municipio posterior a la intervención.

Recuperar el stock existente

Para el stock de viviendas en blocks, la propuesta es demoler algunas, ampliar otras y mejorar los espacios públicos. Lo primero, la demolición –que ha sido propuesta y planificada en menor escala (con una meta de 4.000 viviendas al año)– resulta indispensable, particularmente en aquellos sectores donde los niveles de densidad son altos, el deterioro de los barrios indiscutible y la localización deficiente. Además de los costos de demolición, esta solución debe incluir un subsidio de salida –o de segunda oportunidad, como se le ha denominado recientemente– para la compra de una vivienda en el mercado. En el caso de las familias arrendatarias, que son en torno al 20% de los habitantes de un block, se debe evaluar cuáles de ellas están habilitadas para optar a un subsidio de vivienda nueva, y en caso de inhabilidad, se las apoyaría con un subsidio de traslado y copago de arriendo en otra ubicación de acuerdo con la propuesta de arriendo descrita más abajo.²

Dada la copropiedad de los conjuntos, se requiere el acuerdo de mayoría para vender las propiedades que se demolerán. La gran escala de estas copropiedades complica la negociación, demora los procesos y aumenta los costos. La nueva ley de copropiedad señala un máximo de 150 viviendas sociales para un condominio, lo que sin duda contribuye a un mejor proceso de negociación, sin atomizar en demasía los grupos con los que se debe negociar. Por otra parte, no se descarta el mecanismo de expropiación para evitar entrar en un espiral de negociación que infle los precios de las viviendas.

Recuperar el stock existente también implica ampliar departamentos. Una posible solución es la ampliación estándar (9-10 m²) de un departamento de block (que

debe incluir un subsidio temporal durante el tiempo de la ampliación). Otra solución es la denominada “3x2”, que transforma el espacio de tres viviendas en dos, pasando de aproximadamente 40 m² a 60 m².

La recuperación y el mejoramiento de las viviendas deben complementarse con una inversión en los espacios comunes. El hecho de constituirse como condominios impide la mantención e inversión de los municipios, que, por lo demás, tienen escasos recursos para dedicarlos a otros espacios públicos. El Programa de Mejoramiento de Condominios contempla la posibilidad de que las comunidades postulen a proyectos en los espacios de copropiedad. En el corto plazo se debe avanzar en un decreto que contemple este tipo de proyectos y la reducción del tamaño máximo de copropiedad y propuesta, para facilitar su uso. En cuanto a los recursos, como cerca de 80% de los bienes raíces para uso habitacional no pagan impuestos (incluyendo todos los que tienen avalúo fiscal bajo 810 UF), los municipios no cuentan con recursos para hacerse cargo de los costos de mantención y renovación de los espacios públicos, por ello es esencial ir evaluando el funcionamiento y presupuesto asignado a la nueva Compensación por Predios Exentos, que comenzó a pagarse en 2011 y que aporta al municipio algo menos de \$ 10.000 pesos anuales por cada bien raíz exento; y el impacto de modificar las reglas para la exención que deja a buena parte de la clase media sin pagar contribuciones. Además, la propuesta del capítulo 7 de aumento de 1,2% a 1,5% de la tasa de impuesto territorial para propiedades de alto valor aportaría nuevos recursos al Fondo Común Municipal que se redistribuirían hacia estas comunas más pobres.

Intervención territorial

La intervención también debe hacerse en el territorio. La inversión en equipamiento menor (sedes comunitarias, plazoletas, contenedores comunitarios para la basura) y mayor (bibliotecas/mediatecas, centros cívicos, espacios deportivos y recreativos) resulta fundamental, tal como lo han probado los programas Favela-Barrio en Río de Janeiro o la exitosa experiencia de la ciudad de Medellín. En ambos casos la clave está en la alta calidad del equipamiento diseñado y edificado, que logre efectivamente “cambiar la piel” (lema del exalcalde de Medellín Sergio Fajardo) a estos barrios. El Programa de Recuperamiento de Barrios cumple en parte con este objetivo, sin embargo es necesario contar con una calidad de equipamiento y de inversión que permita transformar la conducta en el territorio y no solo paliar la falta de equipamiento. Al mismo tiempo, se debe asegurar una cantidad adecuada de

² Estos cálculos están basados en estimaciones del Área de Vivienda Definitiva de Techo-Chile.

los servicios públicos (particularmente carabineros y consultorios), aumentar la calidad de los servicios educacionales existentes e incentivar la presencia de servicios privados, en especial el comercio de mediana y gran escala. Estos servicios privados llegarán también en la medida en que se induzca la gentrificación en estos barrios mediante la incorporación de viviendas de mayor valor en zonas de demolición.

Seguridad

El problema social más importante de los barrios vulnerables es la inseguridad producto de la delincuencia y la violencia derivada del narcotráfico, principalmente por la ocupación de ciertos espacios comunes y deteriorados –las “zonas ocupadas”, como las cataloga el Centro de Investigación Periodística (Ciper)–,³ que son espacios de la copropiedad que no tienen un diseño propicio para la apropiación de los residentes. Además de la condición estructural de diseño de los espacios, respecto de la cual se propone invertir en el primer punto de esta propuesta, es necesario contar con más presencia policial, un monitoreo más efectivo, y programas ciudadanos de prevención del delito, pero para ello es fundamental la coordinación entre el Minvu y el Ministerio del Interior.⁴ Particularmente relevante es la propuesta de utilizar un diseño urbano “inteligente” para la prevención del crimen (luminarias, trabajo con los “límites” de los barrios, apertura de circulaciones y amplitud visual, entre otros). El diseño de los nuevos complejos habitacionales en lugares donde hubo demolición, así como la construcción de centros cívicos y nuevos espacios públicos, deberá considerar un diseño y una arquitectura que dificulten la comisión de delitos.

Heterogeneidad social

La incorporación de nuevas viviendas de mayor costo (subsidio emergente y clase media) es fundamental en esta propuesta para propiciar una mezcla social por los beneficios ya enunciados (atracción de inversión privada en servicios y comercio, aumento de recursos municipales, efectos sociales de la heterogeneidad social). Para atraer a los nuevos residentes, y para mejorar la calidad del barrio para los residentes históricos, la inversión en infraestructura es clave. Incorporar centros cívicos que aglomeren servicios, establecimientos educacionales, consultorios, comisarías y espacios de atractivo cultural y recreacional en los barrios más conflictivos traerá nueva vida a esas zonas, que podrán convertirse en

un polo de atracción como ocurrió, por ejemplo, con los centros cívicos y bibliotecas en Medellín.

Para ilustrar la magnitud de los costos de la inversión multisectorial intensiva en barrios vulnerables, tomamos el 21% de los 250.000 departamentos en blocks catastrados en todo el país que, según las fuentes oficiales (Minvu, 2012), se encuentran en estado crítico e irrecuperables. Son 52.500 departamentos que deben ser desalojados y demolidos, lo primero a un costo de 750 UF por departamento (subsidio de segunda oportunidad) y lo segundo a 2,5 UF por metro cuadrado. Considerando un tamaño promedio de 40 m², la demolición implica un costo de 100 UF por departamento. Luego, la suma de ambos conceptos implica un costo de US\$ 2.052 millones (Cuadro 1). Con esta operación se liberarían 656.250 m² de suelo⁵ (a la vez que aumentaría la demanda por viviendas económicas en 52.500, lo que se trata en la siguiente sección).

Para el 79% restante que no califica como irrecuperable, suponemos que se interviene la mitad, es decir 98.750 departamentos, la mitad con ampliaciones estándar a un costo estimado de 190 UF, y la otra mitad con la modalidad 3x2 a un costo de 450 UF por familia que se queda y de 750 UF por familia que se va. Estas intervenciones implican, entonces, el desembolso de US\$ 1,686 millones.

La construcción de centros cívicos con escuelas, servicios públicos y comisarías, y áreas verdes y de recreación, puede ocupar estos terrenos (o se podrían comprar otros). Suponiendo que la mitad se destina a centros cívicos de dos pisos, a 18 UF por m² edificado y un costo total de US\$ 543 millones, la otra mitad podrían ser áreas verdes, parques, plazas y multicanchas, a un costo de construcción de 1 UF por m², por un total de US\$ 15 millones y US\$ 2 millones anuales para su mantención.⁶

Estas son estimaciones referenciales. Puede haber importantes diferencias de costos de construcción, mantención y demolición por zonas y en el tiempo. También puede haber variaciones importantes en el monto del subsidio de salida. Además, no se incorporan los costos de la conectividad, ni seguridad (algo de ambos se puede encontrar en los capítulos correspondientes de este libro), y la cantidad de áreas verdes adicionales es insuficiente para llegar a estándares internacionales aceptables. Tampoco se incorpora el costo de los subsidios para familias de clase media y emergente que se espera decidan vivir en estos

³ Juan Pablo Figueroa, Matías Fouilloux y Jorge Sullivan, “Vivir y/o morir en una zona ocupada de Santiago”, 20 de julio de 2009, www.ciperchile.cl.

⁴ Particularmente interesante resulta la Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED).

⁵ Suponemos que la unidad básica demolida está formada por dos edificios paralelos que totalizan 400 m² más 600 m² de espacios comunes. Dicho espacio abarca 80 departamentos (dos edificios de cuatro pisos cada uno, con diez viviendas de 40 m² por piso).

⁶ El costo de mantención anual es de 0,12 UF por m².

Cuadro 1

Costos de las propuestas para el stock existente

	Millones de US\$
Costo por soluciones para blocks irrecuperables (demolición y segunda oportunidad)	2.053
Costo por soluciones para blocks recuperables (ampliaciones estándar y 3x2)	1.686
Centros cívicos	543
Áreas verdes y deporte	15
Total inversión multisectorial intensiva	4.297

Fuente: Elaboración propia a partir de Poduje (2013).

barrios reformados. Así, estamos hablando de una cota inferior bastante reducida del costo real total necesario para “cambiarles la piel” a estos barrios.

Por último, a pesar de la urgencia en esta materia estamos conscientes de que es poco probable que se concrete todo este gasto en el corto plazo (de uno a dos años). De hecho, el plan piloto del gobierno de Piñera plantea comenzar con la demolición de 4.000 viviendas en los próximos cuatro años, y lo hace teniendo en mente no solo la cantidad de recursos necesarios sino lo difícil que es el proceso de desalojar y reubicar a las familias, como se mencionó. Nada de ello invalida sin embargo nuestras propuestas.

Propuesta 78 Incentivos, arriendo y mejor gestión del suelo para una mayor integración residencial

Además de enfrentar el problema de las viviendas ya construidas, hay que asegurarse de no cometer los mismos errores con las nuevas viviendas. La pregunta es cómo acomodar a cerca de medio millón de familias que necesitan una vivienda (495.000, según la Encuesta Casen 2011 y el [Gráfico 1](#)), sin desplazarlas a la periferia. Este dilema es más complicado que en los años noventa por la mayor escasez de suelo a precios compatibles en localidades bien ubicadas. A continuación se proponen cuatro formas complementarias para lograrlo. La idea es que se apliquen simultáneamente, pues ninguna por sí sola es capaz de dar respuesta a todas las familias.

Densificación condicionada con incentivos de inclusividad

Para introducir viviendas sociales en un entorno urbano bien ubicado y con heterogeneidad social es necesario incentivar a desarrolladores privados a construir edificios que contengan una cierta cantidad de viviendas destinadas a familias de escasos recursos (cuota para viviendas con subsidio). Para ello se propone ofrecer incentivos a los desarrolladores, como aumentos de densidad permitida, descuentos en pago de ciertos impuestos o patentes, tramitación más rápida de permisos (silencio administrativo positivo) y cofinanciamiento, todo lo cual vuelve atractivo el negocio con integración.

Para que cumplan con el doble objetivo de ubicación y mezcla social, estas cuotas voluntarias solo deben aplicarse en comunas bien ubicadas de ciudades grandes. La idea es quebrar la homogeneidad social y por lo tanto evitar que estos incentivos vayan a comunas donde la representación de familias vulnerables sea muy alta (por ejemplo, mayor al 45% de la población de los primeros tres deciles). Se podría hacer una excepción en el caso de comunas donde los beneficiarios de los departamentos con cuota son de la misma comuna, y dejar inalterado el mix social allí, pero aumentando el contacto social más cercano. Otra ventaja de dar preferencia a allegados es no generar una mayor demanda por servicios públicos comunales, aunque sí un mayor ingreso comunal a través de la Compensación por Predios Exentos, lo que debería ir en favor de mejorar dichos servicios.

El trabajo de diseño de fachadas y estándares mínimos es muy importante para una integración exitosa. Viviendas de distintos valores integradas armoniosamente en un conjunto bien diseñado han sido fundamentales en el éxito del proyecto de integración social San Alberto Casas Viejas, en Puente Alto, y en los barrios integrados construidos en Estados Unidos ([Diagrama 1](#)).

Diagrama 1
Viviendas integradas



a) Fairfax County, Virginia



b) San Alberto Casas Viejas, Puente Alto

Fuente: Calavita (2011) y www.ebco.cl.

Nota: La edificación de la izquierda en a), donde residen cuatro familias vulnerables, está diseñada a semejanza de la unifamiliar de la derecha en la misma cuadra. La edificación de la derecha en b) tiene un diseño similar, excepto por el techo (zinc vs. teja), y alberga a cuatro familias vulnerables en vez de a dos familias emergentes en la casa continua a la derecha.

La organización de la demanda y los reglamentos de convivencia también son vitales. Los casos más exitosos en Chile y en el extranjero son los que han conseguido que los habitantes de cada edificio se conozcan y establezcan mecanismos de buena convivencia. Mucho se puede aprender de la experiencia exitosa del estado de Massachusetts, donde se ha aplicado este instrumento con el nombre de Chapter 40B.⁷ Una ventaja de esta propuesta es que no incrementa el valor del subsidio, sino la rentabilidad agregada del terreno (por la mayor densidad), por lo que aísla el precio del suelo sin generar un alza artificial, como ocurrió en la implementación del subsidio de localización (ver más abajo). Además, como es un incentivo voluntario, es bastante más flexible y no supone costos fiscales directos. Una implementación gradual con un diseño que incorpore seguimiento, evaluación y ajustes continuos es altamente recomendable, puesto que de antemano es difícil calcular la magnitud de los incentivos que se requiere para generar el interés privado; si son muy bajos, no habrá demanda suficiente ni el consiguiente impacto, por lo que habrá que ir probando hasta entregar el incentivo suficiente para alcanzarla cantidad de viviendas deseadas.

Proyectos de integración social

Otro mecanismo para la integración de las viviendas sociales en las grandes ciudades son los Proyectos de Integración Social (PIS). En este tipo de proyectos, la inmobiliaria construye viviendas de distintos valores de modo armonioso, usando subsidios cruzados para alentar a familias no vulnerables a vivir con familias de menores ingresos. Los beneficios en lo que respecta a las probabilidades de movilidad social ascendente, de frenar la tendencia a la formación de guetos y promover un desarrollo urbano más armónico de las ciudades, evitando la segregación social, justifican el traslado desde el programa piloto original, que cuenta con menos de diez proyectos, a uno más formal que atraiga a una parte importante de las viviendas sociales por construirse.

El bajo número de proyectos desarrollados hasta ahora siguiendo esta lógica se explica por la falta de claridad de las reglas del juego y de los montos de los subsidios asignados. Para este tipo de proyectos, un desarrollador no se acoge a un programa específico con sus propias normativas, sino que debe trabajar con los distintos decretos y programas –y sus respectivas condiciones– que regulan la vivienda destinada a los distintos estratos sociales, haciendo una suerte de “gasfitería reglamentaria” que difícilmente puede resultar en un proyecto integrado y rentable.

Para fortalecer esta política es necesario cambiar la operatoria del programa. Se propone crear un programa específico para este fin, con requerimientos de calidad de vivienda y entorno mínimos exigidos, una normativa que lo regule y, por supuesto, mayor relevancia presupuestaria. Respecto de esto último, se debe incluir un subsidio adicional para todos los que habitan en conjuntos integrados y no solo para los de mayores ingresos, para así cubrir los costos de una oferta más sofisticada, que incorpora aspectos de diseño, de organización de la demanda y de normas de convivencia que los proyectos tradicionales omiten. Este subsidio es de vital importancia porque son esas condiciones las que finalmente determinan el atractivo de estos proyectos para los hogares de más ingresos y la sustentabilidad de la convivencia entre sus residentes.

Al igual que en la propuesta de cuotas voluntarias, los municipios no buscan atraer nuevas viviendas sociales a sus comunas, porque implican mayores gastos en bienes municipales y porque no allegan suficientes recursos, ya que no pagan contribuciones no compensados completamente por la Compensación por Predios Exentos, y porque normalmente se les asocia a pérdidas de plusvalía de otras viviendas de la zona. Para acotar esta resistencia y por el valor de mantenerlas redes locales, aquí también se propone dar prioridad a residentes de la misma comuna.

En todo caso, los trabajos de diseño de fachadas, las reglas de convivencia y la cuota máxima dentro del mismo conjunto debiesen limitar la pérdida de plusvalía de propiedades vecinas a los PIS. La evidencia en Estados Unidos, citada en Pollakoswki, Ritchay y Weinrobe (2005), y Gornstein y Verrilli (2006), es que los proyectos de vivienda mixta no han producido una caída en las plusvalías de las viviendas ubicadas en sus alrededores.

Subsidio de localización

El subsidio a la localización, introducido en 2006, asignaba un monto variable (de hasta 200 UF) para la compra de suelo de proyectos nuevos de vivienda social, en lugares que cumplieran con ciertos requisitos mínimos de ubicación respecto de determinados servicios, norma que de alguna forma reconoce que la ubicación es el elemento más importante de un proyecto de vivienda social. Desgraciadamente, las condiciones que definían qué se consideraba una buena ubicación eran muy laxas y se fueron relajando aun más con el tiempo, de modo que el subsidio terminó utilizándose en todo terreno urbano disponible, causando una inflación pareja y artificial de precios del suelo.⁸

⁷ Sabatini y otros (2010) ya habían propuesto la adaptación del capítulo 40B para su aplicación en Chile.

⁸ Condiciones para subsidio de localización: área urbana de una ciudad de 5.000 o más habitantes con: i) transporte público a no más de 500 metros; ii) establecimientos educacionales prebásicos y básicos, con matrículas disponibles a no más de 1.000 metros, y iii) establecimientos de salud primaria a no más de 2.500 metros. De acuerdo con datos del Censo 2002, ya ese año no había ninguna ciudad en Chile con menos de 5.000 habitantes. Más aun, muchas viviendas en barrios críticos fueron adquiridas con subsidio de localización.

Se propone rediseñar el subsidio de localización para que aplique solo en buenas ubicaciones, definiendo polígonos según criterios objetivos que sean determinantes de las condiciones efectivas de conectividad y abastecimiento de servicios y trabajo, entre otras. La idea es ir más allá de los determinantes del antiguo subsidio de localización e incorporar elementos como cercanía a fuentes laborales, colegios y consultorios de calidad, heterogeneidad social, áreas de esparcimiento, índices de victimización, etc. Estos criterios serán fijados por un comité de expertos⁹ y aplicados en base a las condiciones previas a la entrega del subsidio. Los criterios y polígonos serán actualizados en el tiempo para reconocer el dinamismo de la ciudad, cuidando de no ser presa de presiones indebidas para ajustar algunos criterios que beneficien a grupos de interés.

Desarrollo urbano condicionado inclusivo

Dada la realidad actual de las grandes urbes en Chile, particularmente de Santiago, las restricciones al crecimiento del límite urbano están relegando las viviendas sociales a lugares remotos (ciudades dormitorio), con todos los problemas sociales que ya enunciamos. En términos comparativos, si consideramos las comunas de Santiago, las zonas al borde del límite urbano están considerablemente mejor ubicadas que las zonas donde se han desplazado las viviendas sociales (localidades como Buin, Isla de Maipo o Curacaví). Ampliar la zona urbana de modo condicionado, incorporando el pago de los costos de la conectividad y una cuota máxima de viviendas sociales, lograría el objetivo de ubicación con integración social que persigue este capítulo.

Las políticas previas de este estilo fallaron tanto por diseño como por implementación. En 1997, el cambio del límite urbano con la normativa de Zonas Urbanizables con Desarrollo Condicionado (ZUDC) imponía metas exigentes en materia de urbanización, incluyendo el financiamiento de infraestructura, equipamiento y parques, y una cuota de vivienda social del 5%. El problema estuvo en que la cuota se definió como un número de viviendas que debían tener densidades equivalentes a las viviendas sociales, pero que no necesariamente se debían destinar al segmento subsidiado. En la práctica no se construyeron viviendas sociales, sino viviendas más pequeñas, pero a un precio superior al del subsidio.

Luego, en 2003, se crearon los Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC) como forma de ampliar el límite de modo condicionado. La cuota en este caso era de 12% para vivienda social y de 18% para vivienda subsidiada, incluyendo la que se adquiere con deuda.

Se corrigió el error de las cuotas en ZUDC fijando el porcentaje en función de la cantidad de suelo y del avalúo fiscal. Además, estas cuotas debían estar presentes en todas las etapas del proyecto. Sin embargo, han pasado nueve años y no se ha aprobado ningún PDUC.

El último intento de usar este tipo de instrumento se produjo en 2007, con un nuevo cambio del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), que incluía una normativa condicionada (Zonas Urbanizables Condicionadas, ZUC) según la cual la aprobación del proyecto era condicional al pago de mitigación vial y ambiental, y una cuota de 8% para el Fondo Solidario de Vivienda I en cada etapa del proyecto. La resistencia de los defensores de la ciudad compacta, y de aquellos que consideran muy pequeña la cuota del 8%, han paralizado esta iniciativa.

La expansión condicionada de la ciudad bien diseñada contribuiría a una ciudad con buena conexión, abastecimiento de calidad y mezcla social. Se requiere una definición técnica de las áreas donde se podría aplicar, un buen sistema de evaluación de impacto ambiental y vial –con su correspondiente tarificación–, así como apoyo político y un acuerdo nacional sobre las bondades de la integración residencial. La propuesta en esta área es avanzar en la generación de estos consensos.

Política de arriendo de vivienda social

Hemos planteado que la buena localización tiene un papel clave en las posibilidades de alcanzar la estabilidad laboral y económica. Además, la localización es más determinante para familias de bajos ingresos que con sus propios medios y redes no tienen acceso a las oportunidades que la ciudad ofrece, y por lo tanto necesitan estar bien ubicadas y conectadas para aumentar sus chances de progreso. La escasez de suelo disponible en las comunas con más diversidad de fuentes laborales, servicios y grupos sociales hace muy costoso incorporar a familias de modo permanente en estas áreas.

En la cultura chilena está muy arraigado “el sueño de la casa propia”, lo que ha tenido expresión en una política habitacional fuertemente centrada en la propiedad de vivienda. Las tasas de propiedad habitacional en Chile son altas si uno compara la realidad de los sectores de menores ingresos en varios países (OCDE, 2013). Por contraste, en los países nórdicos y Austria, República Checa, Irlanda, Holanda y el Reino Unido, la mayor parte del mercado de arriendo corresponde a programas gubernamentales de arriendo subsidiado (Caldera Sánchez, 2012).

Distintos argumentos se esgrimen para enfocar la política en la propiedad. El primero es que aporta una

⁹ La composición y el modo de operación de este grupo de expertos debiese seguir un modelo similar al grupo que fija el precio del cobre de referencia para la determinación de la regla fiscal.

transferencia de patrimonio significativa para familias pobres, lo que les confiere seguridad. Desafortunadamente, en el caso de las viviendas entregadas en la segunda mitad de los ochenta y durante la década de los noventa, la seguridad no fue tal. El deterioro de las viviendas y la segregación barrial terminaron licuando el valor de la transferencia de patrimonio. Esta pérdida de plusvalía no se verifica necesariamente en las viviendas entregadas en el esquema del Fondo Solidario de Vivienda: al menos se mantiene el valor invertido por el Estado. Además, se sostiene que existe una aparente relación entre propiedad y mayor preocupación de los habitantes por sus barrios, viviendas y vecinos. Sin embargo, la evidencia muestra que esta asociación no es tan robusta e igualmente se puede alcanzar con un buen diseño de reglamentos y leyes para las viviendas en arriendo (BID, 2012).

Como desventajas de una política centrada en la propiedad, se señala primeramente la limitación que la propiedad ejerce en la movilidad, dados los altos costos de transacción involucrados. En ciertas etapas de vulnerabilidad máxima y del ciclo de vida, esta rigidez impide ajustarse a nuevas oportunidades laborales o condiciones familiares, lo que coarta las posibilidades de progreso. Las familias más jóvenes, por ejemplo –que están en un proceso de cambio, buscando oportunidades laborales en distintos lugares y ajustando sus requerimientos de vivienda a los cambios en el tamaño de la familia por el nacimiento de hijos– se beneficiarían de una vivienda que les permitiera mayor flexibilidad tanto en ubicación como en tamaño. Algo similar ocurre con las personas en la tercera edad que valoran la cercanía de otros servicios que los que en su etapa activa buscaban, y que se beneficiarían de ajustes a las condiciones de las viviendas para acomodar sus nuevas necesidades (por ejemplo, departamento en edificios con ascensor y rampas para ancianos con dificultades de desplazamiento).

Pensando entonces tanto en la flexibilidad que grupos vulnerables, jóvenes y viejos requieren como en el alto costo de instalar familias en buenas localidades de modo permanente, se propone introducir el arriendo en la política habitacional. El arriendo da más flexibilidad para necesidades cambiantes, aumenta la probabilidad de acceder a barrios más cotizados y permite una mejor focalización intertemporal de recursos. Con esto último nos referimos a que, a pesar de que el valor presente de financiar un arriendo de por vida es mayor que el precio de una vivienda en propiedad, la apuesta de esta y otras políticas complementarias (por ejemplo, subsidio al ingreso laboral, reforma al sistema de capacitación e intermediación laboral y reforma a la educación, referidas en otros capítulos de este libro) es que la buena ubicación y la flexibilidad gatillarán mejoras en las condiciones de vida de las personas que no habrían sido posibles en viviendas propias alejadas

de las oportunidades. Con estas mejores condiciones, las familias alcanzarán una posición económica más alta en el futuro y podrán optar a una vivienda propia subsidiada con deuda y ahorro. Esta nueva vivienda, por lo tanto, será menos costosa para el Estado y no se estará gastando recursos en familias que ya han logrado progresar lo suficiente como para optar a esta segunda etapa de la política habitacional. En definitiva, este instrumento entrega mejores incentivos y oportunidades para el progreso económico de las familias y, a la larga, es menos costoso para el Estado.

Sin embargo, el arriendo también tiene complejidades que un buen diseño debe considerar. En primer lugar, es necesario atender los desincentivos que el instrumento podría acarrear. Como es un programa focalizado, el progreso implica perder elegibilidad, tal como ocurre con las políticas de transferencias descritas en el capítulo 10. Así, la política podría desincentivar el trabajo formal de las familias. Al igual que en el subsidio al ingreso laboral, y como se hace en los países con políticas exitosas de arriendo social, el beneficio debe retirarse en forma gradual. Con ello, los aumentos de ingreso familiar no reducen por completo el beneficio del copago en arriendo, sino que una porción del aumento de ingreso, de modo que sea conveniente seguir ganando más.

Otro problema relacionado con las políticas de arriendo es asegurar el buen uso de las viviendas y una protección justa a arrendadores y arrendatarios, que muchas veces se percibe como desequilibrada a favor de los arrendatarios. Proponemos un reglamento común de derechos y deberes de ambas partes, con un registro público de comportamiento. Este registro serviría de prueba para que el dueño privado de la vivienda pueda desalojar al arrendatario que reiteradamente incumple con sus obligaciones. Un buen reglamento y posibilidades reales de desalojar son centrales para resguardar al propietario e incentivar una oferta privada de viviendas en arriendo.

Es importante tener presente que las condiciones de oferta fija en el corto plazo pueden provocar que el subsidio de arriendo se traduzca en un aumento de precios, con lo que se traspasaría todo el beneficio a los propietarios, como ocurrió en algunas localidades donde se aplicó este subsidio luego del terremoto de 2010 (para evidencia internacional de este efecto, ver Andrews, 2012). Cómo asegurar una adecuada provisión de viviendas para arriendo subsidiado es, entonces, una consideración fundamental. Algo que se ha aprendido de las revisiones de países con políticas exitosas (Andrews y otros, 2011) es que el subsidio debe ser portable y no asociado a una propiedad, pues así se incentiva la competencia entre los dueños de las viviendas ofrecidas en arriendo por captar a familias que pueden elegir. Sin embargo, para Chile, en el corto plazo, intuimos que la oferta no va a reaccionar con la agilidad requerida, por

lo que proponemos una combinación de subsidio a la demanda con un estímulo especial desde la oferta. Este puede venir de extender las cuotas de vivienda social a viviendas para arriendo social en los otros instrumentos propuestos más arriba (densificación condicionada o extensión urbana condicionada). También es factible pensar en concesiones privadas en terrenos fiscales con dedicación exclusiva a arriendo subsidiado.

Por último, en esta transición de oferta limitada se podría introducir un precio máximo para los arriendos, como lo hacen muchos países, definidos por un panel de expertos sobre la base de los polígonos de ubicación y las características propias de la vivienda (el mismo que definiría el polígono para los subsidios de localización). En este caso habría que ser muy cuidadoso de no limitar demasiado los precios y por esa vía desalentar la oferta privada, pues ello contribuiría al aumento de precios que originalmente se pretendía controlar.

Todos estas complicaciones del arriendo social (conseguir la oferta adecuada, el desalajo por incumplimiento de deberes de arrendatarios y los desincentivos al trabajo formal) no deben desalentar una propuesta de política habitacional basada en arriendo. Con un buen diseño se pueden resolver y así lo han demostrado países que usan el alquiler subsidiado profusa y exitosamente. Los detalles en la regulación (precios máximos, porcentajes para arriendo, niveles de copago, reglamento de derechos y deberes, etc.) son difíciles de definir y deben ir calibrándose a los cambios en la oferta y demanda en el tiempo y en los ciclos económicos. Una implementación gradual, con un buen diseño de evaluación, monitoreo y ajuste, es fundamental para esta calibración.

Así las cosas, a pesar de las dificultades en la implementación del arriendo social y tomando en cuenta la experiencia internacional que ha logrado superarlas, creemos que los beneficios de avanzar con este instrumento son mayores que sus potenciales costos. Es cierto que hay todavía bastante incertidumbre acerca de cómo funcionaría esta modalidad, sobre la cual prácticamente no tenemos experiencia en Chile, descontando los tímidos aprontes en políticas *ad hoc* para enfrentar el terremoto de 2010 y el incendio de los cerros de Valparaíso en el verano de 2013. Una vez implementado parcialmente y con adecuados monitoreo y evaluación será posible ir despejando las dudas respecto de su alcance e impacto específico.

Planteamos dos alternativas a esta propuesta. La primera es crear un nuevo subsidio que financie una fracción del costo del arriendo (entre 100 y 30%, por ejemplo) y que esté disponible para todos los postulantes, como alternativa a los subsidios de propiedad. Sin embargo, el principal grupo objetivo de este subsidio serán familias jóvenes vulnerables y emergentes, para las que será relativamente más difícil postular al subsidio de

propiedad y para quienes postulamos que la flexibilidad del arriendo bien ubicado presenta una ganancia particularmente deseable. En este esquema se mantienen los subsidios existentes para la compra de viviendas: el sin crédito para grupos vulnerables (que ahora además tendría un requisito de edad) y el con crédito opcional para grupos emergentes y sectores medios.

La otra opción, más radical, es eliminar el subsidio de propiedad para grupos vulnerables y reemplazarlo íntegramente por un nuevo subsidio al arriendo, que también estaría dirigido a jóvenes emergentes. De esta manera, los jóvenes vulnerables y emergentes y las familias vulnerables (independientemente de la edad del jefe de hogar) solo tendrían la opción de un arriendo subsidiado (con o sin copago dependiendo de la capacidad de pago). Los subsidios de propiedad quedarían destinados a grupos emergentes y sectores medios, ambos con requisito de ahorro y opción de crédito (blando).

Esta segunda propuesta considera una política de vivienda de interés social en dos etapas en la trayectoria de los hogares. El arriendo es la base de la etapa inicial de la trayectoria familiar, y la apuesta, como se explicó más arriba, es que constituye un mejor instrumento que el traspaso de patrimonio para lograr el progreso económico, porque da más flexibilidad para “perseguir” oportunidades dispersas geográficamente y es una opción más barata para acceder a mejores ubicaciones y su geografía de oportunidades. Gracias a estas ventajas del arriendo, las familias tendrían más probabilidades de acceder en la segunda etapa de la política a una casa propia de mejor calidad.

A pesar de esta y otras medidas complementarias, habrá familias que nunca tendrán el nivel de ingresos necesario para acceder a la segunda etapa de vivienda en propiedad. En esos casos, el Estado deberá seguir asegurando en forma indefinida el acceso a la vivienda arrendada, tal como ocurre en muchos países.

Es quizás en este último punto donde más clara queda la diferencia entre las dos opciones de política recién planteadas. El primer esquema enfatiza la introducción de este mecanismo más flexible, sin eliminar la transferencia de patrimonio para las familias vulnerables, salvo en su etapa inicial o final, por considerarse como la transferencia de patrimonio más importante en la vida de estas familias, valorada por brindar mayor seguridad y disminuir la incertidumbre futura.

En la segunda propuesta se enfatiza que el objetivo de la política habitacional es asegurar un techo digno y no transferir patrimonio. Más aun, se apuesta a que un programa de arriendo bien diseñado puede tener las mismas fortalezas que se le atribuyen a la propiedad: seguridad financiera, puesto que asegura el acceso a vivienda en caso de necesidad y cuidado material; y

Cuadro 2

Costos de las propuestas para las nuevas viviendas en el Gran Santiago

	Costo total (millones de US\$)	Costo anual si se gasta a 20 años (millones de US\$)	Costo anual como porcentaje del PIB de 2012
Expansión condicionada con cuotas	1.325	66	0,03%
Densificación condicionada con cuotas	320	16	0,01%
Proyectos de integración social	400	20	0,01%
Subsidios de localización	1.542	77	0,03%
Subsidios de arriendo	1.422	71	0,03%
TOTAL	5.009	250,5	0,10%

Fuente: Elaboración propia a partir de Poduje (2013).

compromiso local, inducidos por los reglamentos, la posibilidad de desalojo y el “récord de buen arrendatario” ligado a oportunidades de beneficios futuros que describiremos a continuación.

Un elemento que puede complicar esta segunda alternativa es que implica terminar con un derecho que se percibe como adquirido (el derecho a la casa propia). Si bien en realidad no todos logran acceder a una vivienda en propiedad (basta ver las cifras de déficit, que nunca logran cerrarse), es necesario hacerse cargo de la restricción activa que enfrentaría una política como la descrita. Para ello se propone, al igual que en varios otros capítulos de este libro, una implementación gradual, en un período de unos diez años, en los cuales se van reduciendo los subsidios en propiedad y fortaleciendo el nuevo instrumento. Además de reducir la oposición ciudadana inicial, esta implementación gradual permite ir evaluando los resultados y complicaciones de la nueva política, y ajustando los elementos de diseño que se perciban como perfectibles. Para aprovechar al máximo esta instancia de revisión, se recomienda contemplar desde los inicios mecanismos de recolección de datos relevantes en grupos comparables de beneficiarios de arriendo y de propiedad, los que podrían luego evaluarse en la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas propuesta en el capítulo sobre la modernización del Estado.

Gestión de suelo

Un elemento adicional para llevar adelante las propuestas es la habilitación de suelo, mayormente fiscal, que hoy está subutilizado. Muchos terrenos bien ubicados podrían usarse para viviendas sociales. En Santiago, La Platina en La Pintana, Maestranza San Eugenio de EFE (Empresa de Ferrocarriles del Estado) en Estación Central o los terrenos del antiguo aeropuerto de la comuna de Cerrillos. En regiones, los ejemplos de

Coquimbo, Copiapó y Calama son los más notorios.

Para poder gestionar el suelo público se requiere de un catastro nacional de los terrenos fiscales con información completa y detallada de cada predio. En muchos casos, la gestión involucra el cambio de uso de suelo y la habilitación de los que cumplen con las condiciones apropiadas para ser licitados para arriendo. Una mayor transparencia de la disponibilidad de suelos públicos y la evaluación social de sus destinos alternativos evitaría la especulación y los aumentos innecesarios de precios. Se propone publicar la cartera de suelos disponibles por región (suelos estatales sin importar ministerio) y licitar parte de ellos para la construcción de vivienda social. Traspasar al Serviu los terrenos que hoy están dispersos en varias reparticiones, como ocurre con INVIA (inmobiliaria de EFE), INIA (dependiente del Ministerio de Agricultura) o el Ministerio de Bienes Nacionales, sería un avance para centralizar su gestión. Es recomendable crear una subsecretaría u organismo interministerial que cumpla este rol, de manera de articular a la Subsecretaría de Desarrollo Regional, al Ministerio de Bienes Nacionales y al Ministerio de Vivienda.

Estimar los costos de estas formas de integración residencial para las grandes urbes de Chile es una labor muy compleja y requiere de un sinnúmero de supuestos que dejamos a los especialistas. Un ejercicio simplificado para el Gran Santiago calcularía que con US\$ 5.000 millones en veinte años se lograría dar una solución integrada a las 168.000 familias de allegados y en asentamientos precarios de esta ciudad. Para ello se ocupa una densidad promedio de 300 habitantes por hectárea y de 3,5 personas por vivienda, lo que implica que se necesitarán 1.960 hectáreas de terreno (**Cuadro 2**).

Una expansión condicionada del PRMS 100 de 7.000 hectáreas, con cuotas de 12% para viviendas sociales,

implicaría construir 72.000 viviendas sociales nuevas, las que cubrirían el 43% del déficit; considerando un costo unitario de 400 UF por vivienda, significa un costo total de US\$ 1.325 millones.

Se propone ubicar el 57% restante del déficit al interior de la ciudad mediante los cuatro mecanismos descritos. El primero, una densificación condicionada con cuotas de 20%, opera sobre el 20% de la oferta de edificios de departamentos con valores inferiores a 1.500 UF, es decir, 2.900 por año (cifras de Collect). Suponiendo que esta inversión se realiza en veinte años, se pueden ofrecer 576 viviendas sociales anuales y 11.600 totales, las que cubren el 7% del déficit. Suponiendo un costo de 600 UF por vivienda, el costo total de esta propuesta sería de US\$ 320 millones.

Mediante el nuevo subsidio de integración social se podría cubrir otro 7% del déficit, es decir, 11.600 viviendas más. El costo unitario de estas viviendas se calcula en 750 UF, por lo que el costo total es de US\$ 400 millones.

El tercer proceso busca cubrir el 27% del déficit mediante subsidios de localización para viviendas bien ubicadas. Para ello se debe asignar 2.233 subsidios anuales por 600 UF. En veinte años se entregarían 44.688 subsidios por un monto total de US\$ 1.233 millones.

El 17% restante debiese cubrirse con el subsidio para vivienda en arriendo. Suponiendo un costo anual de arriendo de 60 UF, en veinte años de programa el costo sería de US\$ 1.552 millones.

Campamentos: el camino de la erradicación definitiva

Los campamentos se han transformado en un “núcleo duro” sumamente difícil de eliminar. Pese al constante compromiso de los gobiernos por terminar con ellos, el número de familias ha permanecido casi inalterado en los últimos siete años. Siguen existiendo entre 650 y 700 campamentos, donde viven cerca de 30.000 familias. De ellas hay un grupo –estimado en 5.000 familias– que no tiene la posibilidad de postular al subsidio para sectores vulnerables pues ya recibió su beneficio habitacional y la rotación en los campamentos es muy alta. Mientras unas salen al recibir su subsidio, otras entran y ocupan su lugar, repoblando los antiguos campamentos o creando nuevos.

También ocurre que algunas familias eligen no abandonar el campamento. Una mejor localización relativa (Brain, Prieto y Sabatini, 2010), la valoración de las redes locales y los costos asociados a la formalización de la vivienda (Ugarte, 2010) son algunas de las razones para quedarse. Es decir, la mala calidad en ubicación e integración social de las soluciones estatales ofrecidas hasta ahora son en parte responsables de este escenario. La política pública tampoco considera las redes

preexistentes y no genera instancias de aprendizaje en las nuevas redes. Asimismo, la ausencia de una política de cierre de campamentos y los fenómenos migratorios interurbanos o desde países vecinos en búsqueda de mejores oportunidades laborales –por ejemplo las ciudades mineras, donde es difícil encontrar alternativas de vivienda a precios razonables– son parte del problema.

Sin embargo, quizás la razón más importante de la dificultad para reducir el número de familias que vive en campamentos no radica en la política actual de subsidios, sino en que los campamentos son solo la punta del iceberg del déficit de vivienda, sea que se trate de arrendatarios o de familias allegadas. Estas repoblarán los campamentos como vía más expedita para obtener un subsidio habitacional, y crearán nuevos para acceder así a una vivienda nueva y prácticamente gratis.

La política habitacional propuesta, que considera el arriendo como el primer paso hacia una vivienda propia con crédito, con énfasis en el historial de comportamiento previo y ahorro, es un complemento importante para solucionar el problema de los campamentos. El beneficio entregado es menor en el corto plazo, reduce los incentivos para hacer un uso estratégico del campamento, ofrece la posibilidad de acceder a una solución más rápidamente que la adquisición de viviendas nuevas y disminuye el tiempo en que las familias viven en condiciones precarias. Además del arriendo como primer paso, se proponen otras tres medidas específicas.

Propuesta 79 Mejorar la gestión del Fondo Solidario de Elección de Vivienda y fomentar la participación de las familias

De acuerdo con la definición legal, “las Entidades Patrocinantes (EP) son personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, con o sin fines de lucro, cuya función es desarrollar proyectos habitacionales y/o presentar proyectos para ser calificados por el Serviu respectivo. (...) Las EP apoyan a las familias durante todo el proceso de postulación a las distintas modalidades [...] lo que puede abarcar] desde la organización de los postulantes, diseño y preparación de los proyectos, hasta nueve meses después de entregada la vivienda a los beneficiarios del subsidio (proyectos colectivos con familias)”.

En términos de gestión y participación, se propone fortalecer la figura de las EP, promoviendo un alto estándar

técnico, buenas localizaciones y mayor participación ciudadana. Para promover la participación comunitaria es importante incorporar algún grado de discriminación positiva hacia familias que ingresan junto a proyectos ya definidos, a través de un mayor puntaje en los llamados a subsidio. Debe ponerse particular cuidado en que esto no signifique descuidar la focalización de los recursos, ya que las EP pueden tener incentivos para incorporar familias independientemente de su situación de vulnerabilidad. También se propone permitir que las EP gestionen proyectos de uso mixto (vivienda y equipamiento), pues la rentabilidad del equipamiento (con los incentivos adecuados) les permitiría entregar mejores viviendas en términos de localización y estándar técnico.

Facilitar los procesos de postulación y evaluación de los proyectos técnicos es también un imperativo. Hoy, al menos tres entidades públicas revisan cada proyecto: las Direcciones de Obra Municipales, las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremis) de Vivienda y Urbanismo, y el Serviu. Se propone dar potestad a las Direcciones de Obras Municipales para que certifiquen que los proyectos cumplen con los estándares del Serviu, pues ello facilitará los procesos de postulación de proyectos a través de una “ventanilla única”.

Respecto de los estándares técnicos, se recomienda crear un subsidio complementario que tenga como objetivo incorporar en los proyectos algunos criterios de eficiencia energética, lo que a largo plazo significará un ahorro considerable para las familias. Además, se propone flexibilizar algunos aspectos normativos que aparecen con el DS 49 y que afectan la vida de barrio; por ejemplo, la necesidad de contar con estacionamientos en zonas más densas y normativa para pasajes privados en barrios de menos de sesenta viviendas. Por último, se sugiere dar mayor flexibilidad a los proyectos que propongan innovar en sistemas constructivos, para lo cual se puede tomar como modelo la gestión de los proyectos de reconstrucción en zonas afectadas por el terremoto de 2010.

Institucionalidad y participación ciudadana

En materia institucional identificamos tres grandes desafíos. El primero tiene que ver con la intersectorialidad, pues los problemas más urgentes son de urbanismo antes que de vivienda, lo que constituye un desafío mucho más complejo y que requiere no solo del compromiso del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, sino también de la participación de Obras Públicas, Bienes Nacionales, Interior, Transporte, Salud, Educación y Trabajo. Sabemos que las instancias interministeriales han tenido escaso peso –fundamentalmente por su falta de autoridad real–, por lo que la tarea de tener un actor que permita coordinar las decisiones y optimizar el flujo de información sigue pendiente.

El segundo desafío principal alude al rol de los municipios. Es fundamental asegurar mayores recursos a través de glosas permanentes destinadas a cubrir los costos operacionales o de mantenimiento de las áreas verdes, de los espacios comunitarios y, en general, de todos los elementos que forman parte esencial de los barrios de calidad. Como hoy quedan bajo la responsabilidad de los municipios, que no tienen la capacidad para administrar esas inversiones, es común encontrarse con casos en que se ha inaugurado infraestructura pública en barrios vulnerables, pero que luego fue abandonada, deteriorada o subutilizada.

Finalmente, la participación ciudadana a través de organizaciones de base debe estar asegurada y fomentada. Habrá que rescatar el espíritu original del Programa Quiero mi Barrio, que buscaba “contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano y vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias”.

Propuesta 80 Nueva institucionalidad para los barrios

En materia de desarrollo de la ciudad, es claro que se precisa de una visión que traspase los límites comunales. En nuestras grandes ciudades la planificación urbana es un concepto ilusorio, en parte porque no existe una autoridad con las atribuciones para dicho fin. Sea un alcalde mayor o un intendente democráticamente electo –como se propone en el capítulo de descentralización– que tenga facultades en temas de transporte, áreas verdes, planos reguladores y otros, lo que se necesita es una autoridad real y con facultades intersectoriales. Uno de los elementos diferenciadores de los buenos planes urbanos es la existencia de un actor con verdadera autoridad intersectorial, que coordine a los Ministerios para asegurar el tipo de intervención compleja y territorial que se requiere. Si para el largo plazo se propone la figura del alcalde mayor o intendente electo con facultades en materia de urbanismo, en el corto plazo es necesario asegurar una Secretaría de Desarrollo de Barrios potenciada y capaz de llevar a cabo proyectos integrales y de alto impacto, mediante facultades efectivas de coordinación interministerial.

Por supuesto, la mantención de los barrios requiere que los municipios cuenten con los recursos necesarios para este fin, por lo que se reafirma la necesidad de monitorear de cerca la reciente Compensación por Predios Exentos para calibrar los niveles de recursos permanentes que se necesitan.

Propuesta 81 Potenciar la participación comunitaria en las intervenciones sociales

De la experiencia del Programa Quiero mi Barrio se aprendió que es necesario pensar en figuras como Mesas Barriales, que sean capaces de agrupar a las Juntas de Vecinos pertenecientes a unidades vecinales o franjas definidas por los municipios. Para que estas mesas resulten efectivas, es recomendable reducir los polígonos de intervención –tal como lo hace el Programa Recuperación de Barrios– a un máximo de quinientas familias, pues ello permite tener representación real de la comunidad. Esta figura otorga estabilidad, ya que posibilita una coordinación constante con el municipio, independientemente de los proyectos.

Para pasar del nivel individual al comunitario en la política pública es fundamental que los planes de gestión social y gestión de obras tengan igual relevancia en los proyectos. La participación ciudadana debe estar materializada en proyectos tales como capacitaciones, educación ambiental y la mantención y cuidado del espacio urbano a través de la generación de renta. De la experiencia exitosa del Programa Favela-Barrio en Río de Janeiro se concluye que para la mantención de muchas de las obras de mejoramiento el municipio y la organización local deben trabajar de la mano. La comunidad debe velar por que los espacios sean apropiados, y el municipio debe ser capaz de proveer una estructura financiera para la mantención de las obras, o bien supervisar y regular la tercerización de la administración del equipamiento comunitario, buscando un mínimo de oportunidades laborales que generen renta a la comunidad local tanto en la ejecución como en la mantención de las obras.

Efecto esperado del conjunto de propuestas

La inversión multisectorial intensiva en barrios vulnerables y la integración residencial de las nuevas soluciones reducirán sustancialmente el déficit cualitativo y cuantitativo, con lo que tendríamos ciudades menos segmentadas. Estas políticas, complementarias a las de empleo y educación planteadas en otros capítulos, darán un nuevo impulso a la reducción de la desigualdad de oportunidades, que en gran medida produce resultados injustamente determinados por el lugar de nacimiento.

Se espera que disminuya ampliamente el número de familias viviendo en campamentos, tanto porque las soluciones en arriendo serán más rápidas como porque aquellos que caen en la vulnerabilidad tendrán esta opción en vez de tener que irse a asentamientos precarios. Asimismo, para las familias que se van a campamentos como estrategia para una postulación exitosa a la vivienda propia, el arriendo como primera etapa reduce el valor del beneficio conseguido y con ello este comportamiento oportunista, forzándolas a concentrar sus fuerzas en intentar producir algún patrón de generación de ingreso que les permita postular, en la segunda etapa, a una vivienda en propiedad con ahorro y deuda.

La potenciación de la participación comunitaria será el motor de las intervenciones sociales. Se busca que las Mesas Barriales sean la unidad básica y el principal impulsor para agrupar a las Juntas de Vecinos. Estas mesas deben focalizarse en problemas puntuales, en coordinación constante con el municipio, para solucionar problemas y desarrollar proyectos que atañan directamente a las comunidades de las cuales forman parte.

El tema público que más preocupa a los chilenos es la delincuencia. Los robos y hurtos, y el intenso tráfico y consumo de drogas ilegales, deterioran la seguridad, la salud y la calidad de vida. Por otro lado, se hace cada vez más evidente que Chile, al igual que el resto del mundo, está perdiendo la guerra contra las drogas, un intento de remedio que ha resultado ser peor que la enfermedad. Los dos capítulos finales de este libro buscan perfeccionar nuestras políticas de delincuencia y drogas a través de 14 propuestas específicas.

Capítulo 17

**Delincuencia:
la principal
preocupación
de los chilenos**

Capítulo 18

**Reconociendo la
derrota en la guerra
contra las drogas:
hacia la legalización**

Delincuencia y drogas

Capítulo 17

Delincuencia: la principal preocupación de los chilenos

Eugenio Guzmán / Klaus Schmidt-Hebbel

Síntesis

La **delincuencia** es el tema público que más preocupa a los chilenos durante las dos últimas décadas. Esta preocupación es coherente con la tendencia al aumento de las denuncias por delitos a la propiedad. En denuncias de delitos como robos con y sin violencia, violencia sexual y robos de vehículos, Chile está entre los países con mayor incidencia en el mundo, encabezando el grupo de países de la OCDE. Sin embargo, las tasas de victimización por delincuencia —que los expertos prefieren antes que las tasas de denuncia, por su mayor confiabilidad— han tendido a la baja en los últimos siete años.

Sucesivos gobiernos han adoptado importantes reformas institucionales y destinado crecientes recursos presupuestarios para reducir la delincuencia, pero sus resultados han sido limitados hasta la fecha. Ciertamente, este relativo fracaso tiene múltiples causas. No es solo el resultado de fallas en políticas públicas y en su ejecución; también refleja debilidades en la estructura social, como la pobreza y el bajo capital social, fenómenos que, a su vez, son en parte consecuencia de la delincuencia.

Reconociendo que la delincuencia es un fenómeno multidimensional, se presentan aquí propuestas en cuatro dimensiones complementarias: reformas ins-

titucionales transversales para las instituciones públicas responsables, políticas preventivas (Carabineros, diseño urbano y participación ciudadana), políticas de persecución penal (reformas de códigos legales e instituciones públicas) y políticas de rehabilitación. Solo se podrán reducir significativamente las altas tasas de delincuencia en Chile en la medida en que se logren cambios sustantivos en el marco legal, el trabajo individual y la coordinación de las instituciones responsables de la prevención, la detección y la represión de la delincuencia, así como de la sanción y la rehabilitación de los condenados. Por supuesto, lo anterior debe complementarse con avances en la educación, las oportunidades laborales, la situación de ilegalidad de las drogas, la construcción de capital social y la disminución de la pobreza, que son codeterminantes de la delincuencia analizados en otros capítulos de este libro.

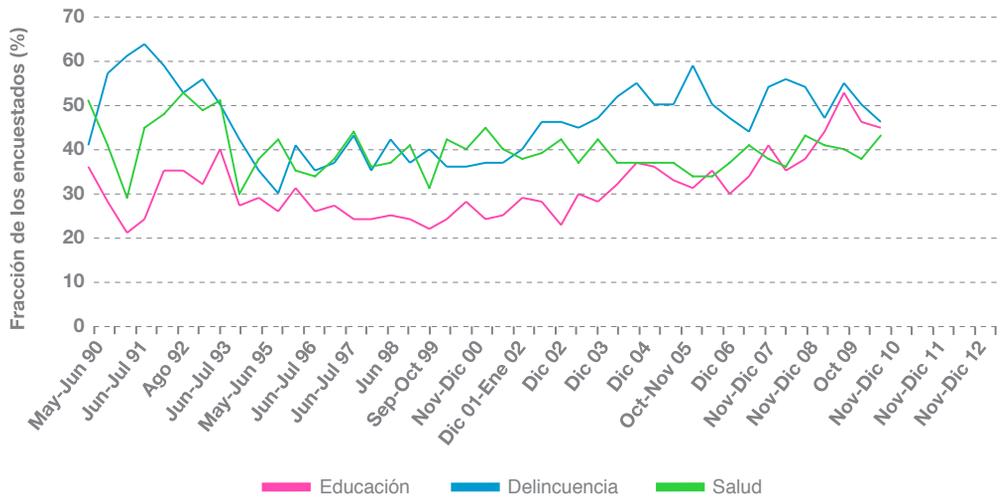
Introducción

La **delincuencia** es sistemáticamente el tema público de mayor preocupación en las dos últimas décadas en Chile (**Gráfico 1**).

Las cifras de delitos son elocuentes, no solo en términos nacionales sino también comparadas con otros países. La tasa de robos denunciados por cada

Gráfico 1

Mayores problemas identificados por la población, 1990-2012

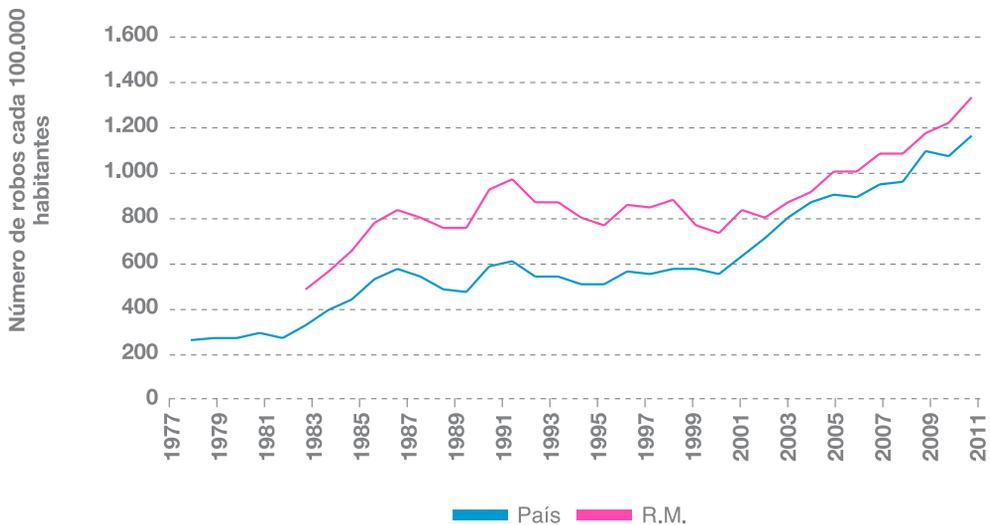


Fuente: Centro de Estudios Públicos, Encuestas CEP.

Nota: En cada encuesta se le pidió a las personas identificar los tres problemas a los que el gobierno debería dedicar el mayor esfuerzo. Solo se muestran tres temas seleccionados. En cada encuesta el total de menciones suma 300%.

Gráfico 2

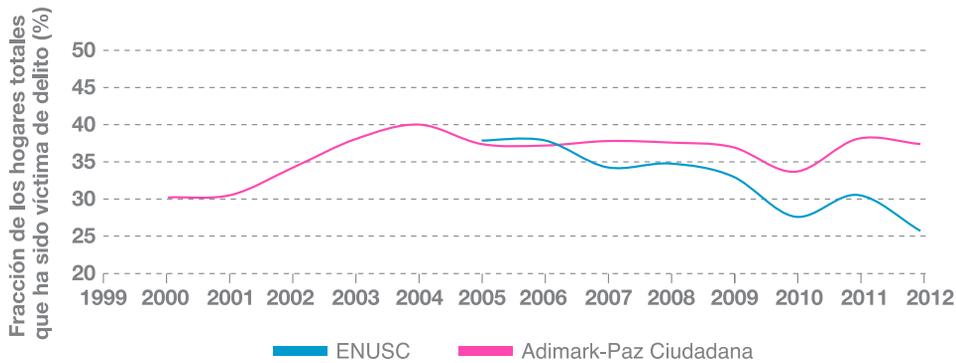
Tasas de robo, 1977-2011



Fuente: Carabineros de Chile, Anuarios de estadísticas policiales.

Nota: Las tasas se calculan utilizando datos de denuncias policiales.

Gráfico 3
Victimización, 2000-2012



Fuente: Índice Paz Ciudadana-Adimark y Ministerio del Interior, Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (ENUSC).

100.000 habitantes, por ejemplo, muestra una tendencia creciente desde mediados de la década de 1970, con un aumento más pronunciado durante la última década (Gráfico 2). Sin embargo, las denuncias pueden estar reflejando información distinta del verdadero nivel de delincuencia, lo que lleva a los expertos a preferir las tasas de victimización reportadas en encuestas.

Los datos de victimización no arrojan tendencias claras, porque las dos fuentes existentes reflejan información dispar (Gráfico 3). Los datos de victimización por robo de la Encuesta Paz Ciudadana-Adimark, que indican el porcentaje de la población que declara que alguien de su hogar ha sufrido un robo o intento de robo en los últimos seis meses, muestran un aumento hasta el año 2004 y luego un virtual estancamiento hasta el año 2012. En cambio, los datos de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) del Ministerio del Interior, para la victimización por cualquier delito, reflejan una marcada tendencia a la baja desde su primera edición (2005) hasta 2012.

Por categorías de delitos, nuestro país exhibe tasas más bajas que los promedios mundiales en homicidios y en secuestros, pero se encuentra por sobre el 50% de los países con mayores niveles de incidencia de estos delitos. En contraste con las categorías anteriores, las tasas de Chile más que duplican las tasas promedio mundiales en tres categorías de delincuencia que también son de gran connotación social: el

robo de vehículo motorizado, la violencia sexual y el robo con violencia o intimidación (Cuadro 1). En este último delito, Chile está en el 7% superior en la distribución por países.

En la comparación internacional, Chile está en primer lugar entre los países con más victimización de la OCDE y, generalmente, a una distancia significativa de los lugares siguientes (Cuadro 2).

Estas cifras de delincuencia y victimización tienen consecuencias nefastas para nuestro país. La delincuencia es una catástrofe social, que incide muy negativamente en el bienestar de los ciudadanos y constituye un impuesto implícito al emprendimiento, a la inversión y al consumo. Se trata de un fenómeno con costos directos e indirectos (en gasto, producto, inversión y bienestar humano y social) que son muy elevados y crecientes en el tiempo. A modo de ejemplo, Claro y García (2011) estiman que el costo total de la delincuencia en Chile en 2010 superó los US\$ 4 mil millones, lo que representa un 2,2% del PIB.¹

La respuesta del Estado de Chile frente a este problema se canaliza a través de cinco actores centrales: el Gobierno, las policías (Carabineros y PDI), el Ministerio Público (Fiscalía Nacional), el Poder Judicial y Gendarmería de Chile. Para entender cómo cada uno de estos actores interviene es preciso comprender que el tema de la delincuencia no comienza ni termina

¹ Ver otras estimaciones en Fundación Paz Ciudadana (1997), Guzmán y Lamas (1999), Guzmán y Mora (2001), Guzmán y García (2003), von Baer y Matamala (2004), Olavarría (2005), Arzola y García (2008), y Fernández (2012).

Cuadro 1

Tasas de delincuencia por delitos seleccionados en Chile y en el mundo, 2005-2011

	Robo de vehículo motorizado	Violencia sexual	Secuestro	Robo con violencia o intimidación	Homicidio
Chile	179,87	75,89	1,44	477,2	3,68
Promedio mundial	88,67	34,29	2,22	112,82	8,7
Mediana mundial	43,21	19,23	0,83	48,28	2,82
Percentil de Chile	80	87	63	94	57

Fuente: Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC).

Nota: Las tasas se calculan por cada 100.000 habitantes y se utilizan datos de registros policiales de algún año o subperíodo entre 2005 y 2011.

Cuadro 2

Victimización en perspectiva internacional

Países	Personas (%)		Hogares (%)	
	Robo no violento	Robo con violencia	Robo a la vivienda	Robo de vehículo
Chile	9,3	3,0	7,8	2,1
Inglaterra/Gales	6,3	1,4	3,5	1,8
Irlanda	7,2	2,2	2,3	1,2
México	4,3	3,0	3,0	0,9
Nueva Zelanda	4,1	1,1	3,2	1,8
EE.UU.	4,8	0,6	2,5	1,1
Grecia	5,3	1,4	1,8	0,3
Suiza	5,9	0,8	1,6	0,2
Canadá	4,0	0,8	2,0	0,8
Países Bajos	3,7	0,5	1,3	1,0
Francia	3,3	0,8	1,6	0,6
Portugal	1,6	1,0	1,4	1,5
España	2,1	1,3	0,8	1,0
Alemania	3,0	0,4	0,9	0,2
Japón	0,3	0,2	0,9	0,1

Fuente: Gobierno de Chile, Chile Seguro: Plan Nacional de Seguridad Pública 2010-2014.

Nota: Los datos internacionales provienen de International Crime Victims Survey (ICVS) y de European Crime and Safety Survey (EU ICS), cuyas últimas versiones datan de 2004 y 2005, respectivamente. Para que las cifras fueran comparables, se utilizó el dato de la ENUSC 2005 para Chile.

en el acto mismo de delinquir; por lo tanto, la respuesta del Estado debe pensarse en forma sistémica, con cuatro ejes fundamentales: prevención, persecución, sanción, y rehabilitación y reinserción. Es en torno de estos cuatro ejes que organizamos la presentación de nuestras propuestas.

En materia de prevención, los principales involucrados son Carabineros y el Gobierno de Chile (a través de las Subsecretarías de Interior y de Prevención del Delito, y del nuevo Servicio de Responsabilidad Penal Adolescente). Se distingue además entre la prevención enfocada en el lugar (prevención situacional) de la enfocada en el (potencial) delincuente y su entorno familiar. Como describe Mertz (2012), existe una serie de iniciativas en curso para estos fines, como el programa Barrio en Paz, el Fondo Nacional de Seguridad Pública, el Plan Cuadrante de Carabineros, o el nuevo Sistema Táctico de Análisis Delictual (STAD). Nuestro diagnóstico es que estas iniciativas son valiosas pero insuficientes. En particular, se observan deficiencias en leyes, regulaciones y programas de acción de estas instituciones responsables de la prevención de la delincuencia, que son comunes a varias de ellas y/o impiden su eficiente interacción.

Para la persecución y la sanción, nuestro país cuenta con un sistema procesal penal relativamente nuevo, con responsabilidades de policías, fiscales y jueces que deben interactuar para detener, investigar y condenar a quienes infringen el Código Penal. En esta materia, observamos importantes deficiencias en la coordinación entre los actores, particularmente entre el Ministerio Público y las policías. Asimismo, existen problemas relacionados con los incentivos que enfrentan los fiscales, lo que los lleva a enfocar su labor en procesar el mayor número de causas, desatendiendo aquellas más complejas y que requieren mayor investigación, y, como señala Matus (2012), a “negociar a la baja” las penas, privilegiando el cierre de la causa por sobre la obtención de penas adecuadas. Las fallas del sistema procesal penal, reformado en 2001, justifican plenamente plantear una “reforma de la reforma”.

Por otro lado, y tal como muestran Acosta y Aldoney (2012), nuestro Código Penal –posiblemente el más antiguo del mundo– presenta una serie de deficiencias, entre las que se cuentan legislación dispersa, superpuesta, compleja, defectuosa, incoherente, insuficiente, anacrónica, de difícil justificación dogmática y con falta de proporcionalidad.

La administración de las sanciones recae principalmente en el Gobierno, a través del Ministerio de Justi-

cia y de Gendarmería. La población penal ha visto un aumento marcado desde el año 2006, con alrededor de la mitad de los condenados cumpliendo condenas en el régimen abierto (Gráfico 4). En comparación internacional, la tasa de encarcelamiento en Chile es alta, llegando a 279 personas por cada 100.000 habitantes, cifra que si bien nos deja en el lugar 44 del mundo, es la segunda más alta de la OCDE y la primera de Sudamérica.² Por otro lado, se observa una situación de sobrepoblación en varios recintos del país, situación que es inducida por los propios diseños de los contratos de concesión, contratos que además carecen de incentivos a la provisión de un buen servicio carcelario.

En materia de rehabilitación y reinserción –también en manos del Ministerio de Justicia y de Gendarmería– tenemos grandes desafíos. Los programas existentes, si bien tienen resultados positivos, son muy pequeños en cuanto a cobertura. A modo de ejemplo, el programa de Rehabilitación y Reinserción Social de Gendarmería en 2011 tenía presupuestados \$ 7.479 millones, lo que equivalía a un 3% del presupuesto total (Blanco, 2011). Uno de los retos principales de Chile en materia de delincuencia es, entonces, proveer una mayor y mejor oferta programática, basada en evidencia y que permita reducir la reincidencia de los condenados, dotándolos de opciones reales de reinserción.

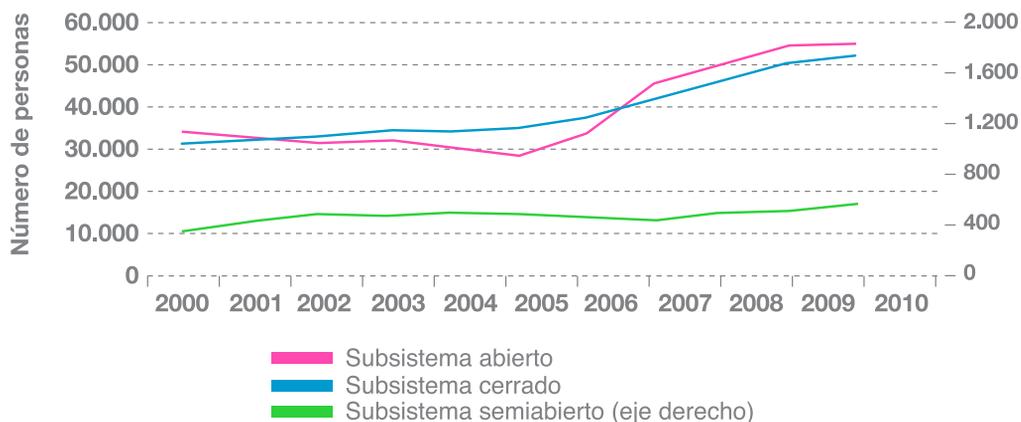
Dos últimas falencias de nuestra forma de combatir la delincuencia, que son transversales a todas las instituciones intervinientes, tienen que ver con la generación y el manejo de la información sobre detenidos, procesados y delincuentes (ver Mertz, 2012). Por un lado, los sistemas de información y recopilación de datos son absolutamente precarios o en ocasiones inexistentes, lo que impide realizar estudios e inferencias de políticas que permitan una constante evaluación y mejora. En este sentido, la reciente creación del Banco Unificado de Datos Criminales es una buena noticia. Por otro lado, nuestro sistema prácticamente no utiliza herramientas de evaluación de riesgo de detenidos, procesados y condenados. La evidencia internacional muestra que el uso sistemático de datos para establecer perfiles e identificar factores de riesgo puede ser un instrumento útil para mejorar la efectividad de la prevención, sanción y rehabilitación.

Finalmente, no se debe olvidar que los afectados por la delincuencia no solo son las víctimas; también son relevantes los contextos en que se desenvuelve el ofensor, por lo cual es indispensable hacerse cargo de su familia para evitar la reproducción de la delincuencia.

² Estas cifras provienen del International Centre for Prison Studies (ICPS). El ranking lo encabeza Estados Unidos con una tasa de 730. El primer lugar en Sudamérica es compartido con Uruguay.

Gráfico 4

Población penitenciaria, 2000-2010



Fuente: Oliveri (2011).

Considerando todo lo anterior, una propuesta razonablemente completa debiera hacerse cargo de cuatro áreas básicas que interactúan para aumentar o disminuir la delincuencia: i) los grados de coordinación policial-judicial-penal y la efectividad y eficiencia en el uso de recursos de cada uno de esos sectores, ii) las políticas preventivas, iii) las políticas de persecución penal, y iv) las políticas de rehabilitación. Afectando algunas de ellas es posible afectar la “producción” de delitos. Por ejemplo, alterando las condiciones de salida de los delinquentes –como sus oportunidades en el mercado laboral– es posible hacer más costosa la conducta delictual. De forma similar, aumentando la efectividad judicial, digamos mejorando procedimientos y normas específicas, es posible que las personas cooperen con mayor información policial y judicial, lo que se traduce en aun mayor efectividad.

Ello no significa que en la reducción de la delincuencia no estén presentes muchos otros factores, como el ingreso y el empleo, la educación, la pobreza y la desigualdad, la calidad de vida en los barrios y las ciudades, el desarrollo económico, la efectividad del Estado en la provisión de bienes públicos, o la producción y el tráfico de drogas, entre otros factores que se abordan en otros capítulos de este libro. Evidencia mundial reciente muestra que el nivel de ingreso, el crecimiento económico y el nivel de educación reducen las tasas

de criminalidad, mientras que la concentración del ingreso las tiende a incrementar. En los países con significativa producción y/o tráfico de drogas, la tasa de homicidios es más alta, como es el caso en Colombia, México y varias naciones centroamericanas. En cambio, en aquellos países en que existe pena de muerte la tasa de robos es significativamente más baja. Sin embargo, para fines de este capítulo, el resultado más importante para Chile es que, controlando por la influencia de todas las variables que resultan significativas para explicar la delincuencia en el mundo, la tasa de homicidios es un 25% más baja en Chile que en el país promedio mundial, pero la tasa de robos es 30% más alta en Chile que en el promedio mundial (Loayza y Schmidt-Hebbel 2013).³

Propuestas

Del diagnóstico se desprende el carácter multidimensional de la delincuencia, es decir que los ejes de política son diversos. Así, por ejemplo, no cabe duda de que un enfoque disuasivo basado en la persecución policial y la aplicación oportuna de sanciones es clave, dado que dificulta la comisión de conductas delictivas. Ello supone una buena coordinación entre los actores directamente involucrados, pero también cambios legislativos profundos que requieren del ade-

³ Evidencia mundial más antigua de los principales determinantes de la delincuencia en el mundo se encuentra, por ejemplo, en Fajnzylber y otros (2002).

cuado consenso político, especialmente aquellos de rango constitucional. La participación de la comunidad también es necesaria, previniendo conductas y oportunidades de riesgo y generando lazos de cooperación e información. De este modo, una política global antidelinuencia supone que los contextos sociales son coherentes con la prevención del delito, por ejemplo con diseños urbanos en que desde el municipio hasta el comercio colaboren en la labor preventiva.

Un enfoque global supone asimismo hacerse cargo de las modernizaciones pendientes del Código Penal, lo que significa llevar a cabo una revisión coherente de las penas; y mejorar el sistema penitenciario, en particular su reglamento y la gestión de los beneficios carcelarios.⁴ Además, después de un comienzo relativamente exitoso del funcionamiento de la reforma procesal penal, a la luz de más de una década de experiencia se hacen evidentes ciertas fallas de diseño e implementación. Por último, deben hacerse esfuerzos significativos para contar con buenas políticas de rehabilitación y reincorporación social. Sacar del circuito delictivo a quienes han cumplido penas es clave para un buen funcionamiento del sistema.

Como se adelantó, y siendo consistentes con la cualidad multidimensional del fenómeno, se plantean propuestas en cuatro dimensiones complementarias: reformas institucionales transversales para las instituciones públicas responsables, políticas preventivas (Carabineros de Chile, diseño urbano y participación ciudadana), políticas de persecución penal (reformas de códigos legales e instituciones públicas) y políticas de rehabilitación de condenados.

Reformas institucionales transversales

Propuesta 82 Desarrollar una política de coordinación y transparencia para el funcionamiento institucional

Una de las deficiencias de nuestro sistema de control de la delincuencia es la ausencia de objetivos

estratégicos y metas verificables, la falta de transparencia en la información y las fallas en la coordinación interinstitucional. Se proponen tres medidas para avanzar significativamente en este respecto, con la prevención de que algunas exigen reformas a leyes orgánicas constitucionales.

- Diseñar programas, instrumentos y evaluaciones de planificación estratégica de mediano y largo plazo en todas las instituciones responsables de políticas de delincuencia. Ello debiera estar definido en los próximos cinco años, lo que constituye un plazo razonable si se piensa en los tiempos transcurridos entre los estudios conducentes a la reforma procesal penal y su entrada en operaciones. Las instituciones involucradas son el Ministerio Público, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Gendarmería de Chile, el Servicio Nacional de Responsabilidad Penal Adolescente, el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) y el Instituto Médico Legal. Cada una de estas unidades debe poner a disposición del público sus líneas programáticas (de corto y largo plazo), con metas cuantificables que sean susceptibles de evaluación por las instancias competentes.

- Incrementar significativamente la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones mencionadas. Puede ser a través de la entrega periódica y pública de datos y de informes de gestión, en medios electrónicos y a través de cuentas públicas anuales. Dicha información debiera ser de utilidad para la toma de decisiones tanto públicas como privadas (empresas y particulares), y en los niveles nacional, regional y local. En esta línea de acción es indispensable la correcta implementación del nuevo Banco Unificado de Datos Criminales –con información de detenidos, imputados, declarados inocentes y condenados– para el desarrollo de conocimiento científicos que permitan una caracterización adecuada de la carrera delictual y de los tipos de delitos y su comportamiento.

- Transformar la actual Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal (establecida por la Ley 20.504 y que reúne a las autoridades más importantes del Ministerio de Justicia, la Corte Suprema, el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, el Colegio de Abogados, Carabineros y PDI) en un Consejo que deberá cumplir una labor clave en la evaluación de sistema procesal penal, la coordinación entre las instituciones que conforman el sistema, la elaboración de metas e indicadores comunes de gestión y la creación de planes de formación y capacitación también comu-

⁴ La nueva Ley 20.603 regula las penas sustitutivas (que antes eran medidas alternativas), pero no se ha innovado respecto del reglamento carcelario, incluyendo la libertad condicional.

nes. Este Consejo deberá ser un ente autónomo, independiente del Ejecutivo y del Congreso, creado por ley especial. La ley definirá su mandato y sus funciones específicas, su dotación de personal y su financiamiento, así como su dirección, que debería componerse de 3 a 4 miembros propuestos por el Ejecutivo y ratificados por el Congreso, con períodos de permanencia traslapados, independientes del ciclo presidencial.

Políticas preventivas

Propuesta 83 Revisión y mejoras de la labor preventiva de Carabineros

El **despliegue territorial** de Carabineros requiere de una reestructuración en relación con el tamaño y la cobertura de las unidades policiales (retenes, tenencias, subcomisarías y comisarías) y de los cuadrantes. El Plan Cuadrante no parece haber tenido los resultados esperados, pues se evidencia un bajo conocimiento ciudadano, un bajo compromiso de las unidades policiales y una carencia de sistemas de intercambio de información y coordinación.⁵

Carabineros es responsable de una multiplicidad de funciones y demandas (de particulares, de alcaldes, de empresas, etc.), lo que dificulta su focalización en labores de prevención en sus cuadrantes. Si bien la puesta en marcha del programa STAD ha tenido un comienzo exitoso, por lo que es crucial su consolidación como herramienta de coordinación y análisis, se necesita revisar el Plan Cuadrante y mejorar la integración de Carabineros con la comunidad, potenciando el rol preventivo de la institución. Finalmente, una gran debilidad del despliegue territorial es la baja presencia de Carabineros (tanto unidades como patrullajes) en comunas y poblaciones de bajos ingresos y alta actividad delictual.

La experiencia internacional muestra varios modelos exitosos de policía comunitaria, entre los cuales destacan las *koban* japonesas. Se trata de pequeñas estaciones de policía comunitaria, orientadas a la solución de una amplia gama de problemas. Dando prioridad a la proximidad de la acción y al intercambio de información, los policías interactúan con diversas organizaciones involucradas en actividades tendientes al resguardo del orden público, a la creación de nexos

entre los ciudadanos y la administración municipal, y al apoyo a las víctimas y el desarrollo de medidas de prevención social. También desempeñan tareas comunitarias como orientación de turistas, recepción de objetos perdidos, ocuparse de individuos bajo la influencia del alcohol o de niños errantes, interrogar a sospechosos o remitir información del tráfico. A través de turnos funcionan las 24 horas del día.

En consideración de lo anterior, se propone:

- Evaluar y rediseñar la actual estructura territorial nacional de Carabineros (diseño y distribución de los planteles policiales).
- Incrementar la presencia de unidades y patrullajes en comunas y poblaciones con baja presencia policial actual.
- Evaluar y eventualmente adoptar el modelo de las *koban*. Como parte de este proceso de evaluación y rediseño se debe considerar reducir los tamaños actuales de las áreas geográfico-demográficas, que en general no parecen cumplir con ciertos estándares adecuados.
- Eliminar la entrega de órdenes judiciales como parte de las funciones de Carabineros (transfiriendo la función al Poder Judicial), para concentrar los recursos de la policía en sus tareas de prevención e investigación delictual.
- Especializar a los funcionarios de Carabineros dedicados a las labores del Plan Cuadrante, por comparación con los que se ocupan de tareas distintas de prevención y control delictual.
- Establecer un esquema de incentivos individuales en la carrera funcionaria de Carabineros, relacionados con el desempeño del personal, para fortalecer el compromiso individual con la institución y sus tareas, y el cumplimiento de metas individuales e institucionales. Pueden ser pecuniarios y no pecuniarios, incluyendo gratificaciones y ascensos en las unidades exitosas.
- Extender significativamente el patrullaje focalizado y temporalmente aleatorio de Carabineros, con programas y técnicas asistidas por sistemas computacionales. Ello implica consolidar aun más el STAD y tiene un requisito básico: no se puede ampliar el programa sin realizar una evaluación a medida que se extiende, lo que supone congelar la actual expansión si no se cuenta con información robusta de sus costos y beneficios.

⁵ Para detalles ver Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Carabineros (2007).

⁶ Ver Trudeau y otros (2010) para una de las evaluaciones recientes más completas sobre uno de los programas más antiguos de participación ciudadana en el combate del crimen ("Weed and Seeds"). Ver otro ejemplo de programa de vigilancia vecinal (*neighborhood watch*) en Bennet y otros (2008).

Propuesta 84 Incorporar medidas de prevención de la delincuencia a través de un mejor diseño urbano

Uno de los avances más significativos en los últimos veinte años ha sido la consideración de los diseños urbanos en la prevención de la delincuencia, por la vía de incrementar el costo de la comisión de delitos. Se trata de incorporar diseños del ambiente urbano (construido) que promuevan la vigilancia natural, el control natural de los accesos y el reforzamiento territorial; por ejemplo, aumentar la visibilidad de aceras (remodelando arboledas o postes de alumbrado), usar portales transparentes en edificios, o luminarias adecuadas para evitar sombras profundas o disminución del ámbito de visión, señalética adecuada y aumento de espacios de movilidad, entre otros ajustes. El enfoque CPTED (*crime prevention through environmental design*, prevención del crimen a través del diseño ambiental) ha tenido resultados positivos en la reducción de ciertos delitos en el extranjero (Mertz, 2012). Si bien en Chile el desarrollo de este enfoque es aún incipiente, a través de la autoridad pertinente es posible su promoción y expansión. Se propone por lo tanto establecer estándares de seguridad en edificaciones públicas y privadas, exigibles a todo nuevo desarrollo urbano (condominios, malls, edificios públicos, etc.).

Propuesta 85 Expandir y evaluar mejor los programas ciudadanos de prevención del delito

Se sabe de la importancia de la denuncia y la vigilancia ciudadanas en el combate de la delincuencia.⁶ Ello no significa mistificar la contribución de la comunidad, sino comprender que la efectividad policial requiere de la cooperación y el compromiso de la comunidad para reducir la incidencia de la delincuencia.

Desde hace cinco años está en operación el Fondo Nacional de Seguridad Pública (FNSP), al que postulan organizaciones sociales e instituciones descentralizadas (como municipios) para desarrollar proyectos para reducir la delincuencia y aumentar la seguridad ciudadana. El programa Barrio en Paz, por su parte, busca apoyar la gestión municipal para intervención en barrios específicos con proyectos de prevención situacional y apoyo psicosocial.

Ambos programas debieran ser herramientas efectivas para involucrar a la ciudadanía en la prevención del delito. Se han introducido cambios tendientes a mejorar el proceso de postulación de proyectos y su evaluación, pero aún son incipientes. En el caso del FNSP, la duración de los proyectos parece muy breve y, aunque es posible repostular, es indispensable que el apoyo técnico en la formulación de proyectos sea más profundo. Además, sin un seguimiento y evaluación efectivos es muy probable que no se cumplan los objetivos de seguridad, menos los de reforzamiento de la participación ciudadana para el combate delictual. En consecuencia se propone lo siguiente.

- Expandir el Fondo Nacional de Seguridad Pública y el programa Barrio en Paz, una vez que se evalúe adecuadamente su funcionamiento, identificando las áreas que mejor resultado presenten.
- Incorporar metodologías de evaluación de programas en los proyectos seleccionados.

Lo anterior debería aplicarse a todos los proyectos que supongan recursos superiores a \$ 30 millones (el 72% de los proyectos en 2012). Para los que impliquen montos inferiores, se propone diseñar metodologías de evaluación *ad hoc*, *ex ante* y *ex post*, de los proyectos.

Políticas de persecución penal⁷

Propuesta 86 Un nuevo Código Penal para Chile

Nuestro Código Penal es uno de los más antiguos del mundo. Y, aunque ello de suyo no implica deficiencias, en la práctica sí las hay. Tal como muestran Acosta y Aldoney (2012), durante sus 139 años de vigencia ha sido modificado a través de numerosas

⁷ Agradecemos los muy valiosos comentarios y correcciones a una versión preliminar de esta sección que recibimos de Juan Domingo Acosta.

leyes, aunque sin ver afectada su estructura, y en forma paralela han ido surgiendo muchas leyes penales que están fuera del Código Penal, lo que deriva en la dispersión, superposición y complejidad en materia de legislación penal. Tras un análisis en detalle, los autores detectan graves deficiencias en nuestra legislación penal, en la que se advierten numerosos defectos, incoherencias, insuficiencias, anacronismos, problemas de justificación dogmática y falta de proporcionalidad de las penas.

Son todos estos motivos los que nos llevan a proponer una profunda reforma del Código Penal. A la luz del análisis de Acosta y Aldoney (2012), y en significativa concordancia con este estudio, propugnamos que esta reforma se estructure sobre las siguientes propuestas fundamentales.

- Reunificar las principales materias penales hoy dispersas y superpuestas en un nuevo Código integrado, salvo aquellas en que se justifique mantener una regulación especial.
- Corregir insuficiencias y omisiones del Código Penal relativas a la comisión por omisión, el tratamiento del error, la ejecución y el control de las penas, y medidas de seguridad y resocialización.
- Incluir como delito contra el patrimonio la administración desleal del patrimonio (dentro de la empresa, o entre personas naturales).
- Establecer las figuras delictivas de los delitos ambientales.
- Revisar la conveniencia de ampliar la figura de la responsabilidad penal de las personas jurídicas (circunscritas al lavado de dinero, al cohecho y al financiamiento del terrorismo) a estafas, delitos tributarios y apropiaciones de cotizaciones previsionales de trabajadores, entre otros.
- Revisar la conveniencia de incorporar las figuras penales para los atentados contra la libre competencia (por ejemplo, colusión).
- Tipificar como figuras delictuales la vulneración del secreto empresarial, comercial o industrial; revisar el tratamiento penal de la violación de información confidencial y el uso no autorizado de información privada.
- Corregir tipificaciones penales defectuosas (por ejemplo, los delitos de la ley de quiebras o los delitos tributarios).

- Eliminar anacronismos (por ejemplo el duelo, o tocar o mandar a tocar campanas para excitar al pueblo).

- Eliminación de delitos que han perdido legitimidad social (como la sodomía y el incesto entre adultos).

- Revisar la anacrónica proporcionalidad entre ciertas penas y delitos (por ejemplo, el desequilibrio entre las bajas penas para distintos tipos de homicidio en comparación, por ejemplo, con las penas para el robo con fuerza en las cosas).

- Suprimir aquellos vestigios de responsabilidad objetiva que subsisten, incluyendo las presunciones legales, pues comprometen el principio.

- Descriminalizar delitos de bagatela y revisar la conveniencia de mantener las faltas.

- Regular unitariamente el tratamiento de las circunstancias atenuantes y agravantes para evitar su exceso y reiteración.

Propuesta 87 Reformar el Código Procesal Penal y el sistema procesal penal

El actual sistema procesal penal, que nació de una gran reforma iniciada el año 2000, tiene muchas y reconocidas ventajas en comparación con el sistema que sustituyó; entre ellas la mayor celeridad y confiabilidad de los procesos, el menor número de personas recluidas a la espera de juicio, la menor corrupción y el respeto material de las mínimas garantías del debido proceso. No está libre de falencias, no obstante, lo que ha llevado al gobierno a presentar un proyecto de ley de “reforma de la reforma” (Congreso de Chile, 2013) tras un análisis crítico del sistema.⁸ Se observan deficiencias en la investigación de los delitos, en parte por ausencia de facultades para la policía y una baja coordinación de esta con el Ministerio Público. Además, dados los incentivos actuales para los fiscales, en combinación con su sobrecarga de trabajo, se persiguen aquellas causas menos complejas y más rápidas de terminar. Esta aparente prioridad del sistema por cerrar el mayor número de causas en el menor tiempo posible genera incentivos para hacer un uso intensivo de mecanismos de “gestión de cau-

⁸ Ver también Matus (2012).

sas” como el archivo provisional, los acuerdos con las defensas para lograr salidas alternativas que no importan condena (la suspensión condicional, principalmente) y la negociación de condenas con penas bajas en procedimientos especiales, y que en su mayor parte se cumplen en libertad.

Así, el sistema funciona principalmente para la flagranza y algunos casos más violentos o de connotación pública, con gran dificultad para aplicar las penas que la ley contempla, y con poca investigación y persecución de delitos de mayor incidencia cotidiana (robos y hurtos). De allí que resulta indispensable perfeccionar el sistema procesal penal para que tenga un mayor impacto en la reducción de la delincuencia. Proponemos las siguientes reformas al sistema en general y al Código Procesal Penal en particular, que reflejan en parte lo propuesto por Matus (2012) y por el gobierno en el proyecto de ley ingresado en el Senado (Congreso de Chile, 2013).

- Revisar las normas relativas a las primeras diligencias de la investigación (incluyendo el tratamiento del sitio del suceso), para hacer más eficientes las actuaciones de fiscales y policías, mejorando su coordinación con el propósito de dar una respuesta de calidad.
- Mejorar la norma de detención judicial que hoy se limita a los casos en que la comparecencia del imputado pueda verse demorada o dificultada (art. 127 del CPP), facultando al juez de garantía para decretarla en casos de delitos muy graves (como homicidios), aunque no se trate de un imputado de quien se tema su fuga.⁹
- Revisar la conveniencia de incorporar nuevas medidas cautelares personales (como retención de la licencia de conducir) con el objeto de asegurar los fines del procedimiento.

- Establecer que, en los casos de términos de procesos sin condena, el fiscal debe enviar copia de la carpeta de investigación a la unidad policial que le remitió la denuncia, para su análisis y eventual reapertura por el Ministerio Público.

- Impedir la utilización de las salidas alternativas para cumplir “metas” de “términos de causas”, o que se haga una aplicación indebida de estas instituciones. Se proponen dos modificaciones: i) que la suspensión condicional del procedimiento sea también improcedente en el caso de imputados que se han beneficiado de varias suspensiones condicionales anteriores cuyos plazos de observación han vencido (ese sujeto no ha sido condenado antes ni tiene una suspensión condicional vigente, de manera que con las reglas actuales podría recibir el beneficio), y ii) que la suspensión condicional del procedimiento solo proceda respecto de delitos menos graves y no para autores de delitos que tienen en la ley pena privativa de libertad y que el fiscal rebaja en varios grados aceptando atenuantes y calificándolas.¹⁰ Estas limitaciones podrían exceptuarse en caso de existir una efectiva oferta de tratamientos conductuales (como en casos de drogadicción o alcoholismo), ampliándose la suspensión condicional si el sujeto se acoge a tales tratamientos.

- Establecer un plazo legal para que los fiscales se pronuncien sobre las peticiones de los intervinientes para realizar diligencias, y regular sus efectos en caso de incumplimiento.¹¹

- Permitir la lectura en juicio oral de las declaraciones del imputado ante la policía, para refrescar su memoria o reflejar contradicciones, y permitir su reproducción en caso de coimputados que se hayan dado a la fuga (rebeldes). Así, se evita repetir las interrogaciones y diligencias policiales en el Ministerio Público.

⁹ El proyecto de “reforma de la reforma” propone incorporar una regla en cuya virtud se debe entender que la comparecencia del imputado puede verse demorada o dificultada por el solo hecho de tratarse de un delito al que la ley impone pena privativa de libertad.

¹⁰ El mencionado proyecto de ley propone modificar el art. 237 del CPP relativo a los acuerdos reparatorios estableciendo que el juez de garantía puede no aprobarlo si existe un interés público prevalente, facultad que ya existe en los acuerdos reparatorios agregando que “se entenderá especialmente que concurre este interés si el imputado hubiere incurrido reiteradamente en hechos como los que se investigaren en el caso particular” (art. 241, CPP).

¹¹ El proyecto de “reforma de la reforma” propone un plazo de 10 días y un efecto negativo (denegación de la diligencia) en caso de silencio, sin perjuicio de las sanciones administrativas que se le puedan imponer al fiscal.

- Habilitar a la fiscalía y a la defensa a recurrir ante la Corte Suprema en casos de repetición de juicios por haber sido el primero anulado, y en los cuales los tribunales orales persistan en aplicar erróneamente la ley, contra la decisión del tribunal superior que anuló el primer juicio.

- Dar la posibilidad de proceder con un recurso extraordinario de nulidad ante la Corte Suprema por fallos de las Cortes de Apelaciones que resuelven aplicando erróneamente el derecho y contra la jurisprudencia del máximo tribunal. El mismo recurso se puede conceder si, en caso de repetición de juicios por anulación del primero, el tribunal de juicio oral en lo penal resuelve contra derecho y en contra de la jurisprudencia de la Corte Suprema. En ambos casos debería haber un control previo de admisibilidad. Se trata de restablecer la función unificadora de la Corte Suprema en la interpretación de la ley penal.

- Otorgar facultades a la víctima para reclamar o impugnar la negativa arbitraria del fiscal a formalizar la investigación, así como reconocerle la posibilidad de apelar en contra de la negativa del juez a que presente su propia acusación particular cuando, formalizada la investigación, el Ministerio Público ha comunicado su decisión de no perseverar en la causa. Así se podrá resguardar el derecho de acceder a la justicia de la víctima.¹²

- En materia de exclusión de pruebas: i) otorgar el recurso de apelación en contra del auto de apertura de juicio oral, por haberse excluido prueba, cualquiera sea la causal de exclusión,¹³ y ii) permitir que cualquier interviniente que haya sufrido agravio pueda apelar del auto de apertura de juicio oral en caso de exclusión de pruebas (hoy solo lo puede hacer el Ministerio Público).¹⁴

Propuesta 88 Potenciar el rol del Ministerio Público en la reducción de la delincuencia

A más de diez años de introducida la reforma procesal penal, es necesario revisar la estructura y los resultados de la Fiscalía Nacional o Ministerio Público, debido a las falencias citadas en el diagnóstico de este capítulo. Si bien se entiende que la función primordial del Ministerio Público es la investigación de delitos y sostener la acción penal en contra de los presuntos infractores de ley, lo concreto es que si ello no se traduce en una efectiva reducción del delito no se logra el objetivo socialmente esperado. En tal sentido se propone:

- Es fundamental que entre el Ministerio Público y las policías existan metas e indicadores comunes de gestión, para promover la estrecha coordinación entre ambos.¹⁵

- Los planes de capacitación de los fiscales deben comprender instancias de integración con los respectivos planes de las demás instituciones del sistema.¹⁶

- Se deben revisar los sistemas de evaluación institucional y de promoción del personal, para que se basen en metas cuantitativas y no solo cualitativas.

- Se debe mejorar la coordinación entre fiscales y policías en las primeras diligencias de investigación, que son primordiales.

¹² Estas mismas modificaciones han sido incluidas en el mencionado proyecto de ley.

¹³ Hoy se permite solo si la prueba proviene de diligencias declaradas nulas y de aquellas obtenidas con inobservancia de garantías fundamentales.

¹⁴ El proyecto de ley sigue parcialmente esta línea porque amplía la apelación del auto de apertura de juicio a todas las exclusiones de prueba, pero mantiene la regla según la cual solo el Ministerio Público puede deducir esa acusación.

¹⁵ El proyecto de ley propone la siguiente norma: “Con el fin de garantizar el trabajo coordinado de los actores involucrados, el Fiscal Nacional del Ministerio Público, el General Director de Carabineros de Chile y el Director General de la Policía de Investigaciones de Chile deberán remitir conjuntamente a la Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, en el mes de octubre de cada año, un diagnóstico de la gestión institucional y una propuesta conjunta de metas e indicadores comunes de gestión para el año siguiente a su elaboración, con el objeto de mejorar el funcionamiento del sistema. Tratándose de las entidades policiales, las propuestas de metas e indicadores aludidas deberán ser concordadas previamente con el Ministerio de Interior y Seguridad Pública”.

¹⁶ El proyecto de ley propone: “La Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, considerando los diagnósticos y resultados obtenidos a partir de la gestión conjunta a que se refiere el artículo anterior, y conforme al análisis que por su propia competencia le corresponde desarrollar, en el mes de marzo de cada año elaborará una propuesta de Plan Anual de Capacitación interinstitucional para el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile, cuyo cumplimiento será informado a la Comisión de manera semestral”.

5. Se deben mejorar los estándares para realizar algunas diligencias de investigación que son calificadas de distinta forma por los jueces de garantía, al no haber en la ley requisitos mínimos para su realización (por ejemplo, el reconocimiento del imputado).¹⁷

6. Para mejorar la apreciación de la comunidad de la labor del Ministerio Público, las decisiones de término de las causas y que importan una baja calidad en la respuesta del sistema (por ejemplo, el archivo provisional de la causa o la comunicación de la decisión de no perseverar en ella) deben informarse y justificarse ante las víctimas.¹⁸

Propuesta 89 Creación de servicios de antelación de juicios

Las medidas cautelares (en particular la libertad condicional) otorgadas en las audiencias de formalización se aplican en muchos casos sin la suficiente información sobre probabilidad de fuga y reincidencia de imputados, con la consiguiente afectación negativa de la efectividad penal. Siguiendo la experiencia internacional, que sugiere incorporar la mayor cantidad de información posible para establecer perfiles de riesgo entre los imputados y condenados (Mertz, 2012), se propone la creación de servicios de antelación de juicios cuya tarea será la recopilación de antecedentes sobre la probabilidad de fuga y reincidencia de los imputados, para así mejorar la toma de decisiones de los jueces al momento de decidir sobre medidas cautelares. Además, supervisarían el cumplimiento de las medidas que se cumplen en libertad, asegurando una reacción por parte del sistema ante incumplimientos.¹⁹

Políticas de rehabilitación

Propuesta 90 Revisión del rol de Gendarmería de Chile en materia de rehabilitación

Gendarmería de Chile tiene graves rezagos en materia de gestión, en sistemas de información, análisis y diagnóstico, y en su capacidad para proveer una oferta de rehabilitación (actividad a la cual destina menos de un 1% de su presupuesto). Ello se traduce en una serie de incongruencias con la política criminal del país. Las tasas de reincidencia inciden notoriamente en la efectividad de las políticas policiales preventivas y represivas, por lo que es fundamental mejorar significativamente la eficiencia de Gendarmería para lograr efectos positivos en materia de rehabilitación. Se requiere un profundo proceso de modernización de la institución, no solo en cuanto a infraestructura para la rehabilitación, sino por sobre todo de los sistemas de diagnóstico y gestión de la población carcelaria. Esto implica reafirmar las propuestas institucionales transversales aplicadas con particular fuerza al caso de Gendarmería.

Por otro lado, respecto de la oferta existente de programas de rehabilitación, se propone favorecer los modelos de entrenamiento en oficios, poniendo énfasis en el desarrollo de habilidades manuales e intelectuales que permiten desarrollar hábitos laborales y obtener los beneficios del trabajo que recibe cualquier persona en el medio libre. Proponemos entonces:

¹⁷ El punto es expresamente abordado por el proyecto de ley que perfecciona el procedimiento penal (Boletín 8810-07).

¹⁸ El citado proyecto de ley así lo considera, con la variante de que, tratándose de la comunicación de la fundamentación de decisión de no perseverar en la causa, se exige solo cuando la víctima está presente en la audiencia.

¹⁹ El Plan de Seguridad Pública 2010-2014 del gobierno contemplaba la creación de este tipo de servicios; sin embargo, no se han visto avances en la materia.

- Definir un modelo base de cárcel con los estándares mínimos que deba cumplir un recinto carcelario para funcionar.
- Ampliar significativamente la oferta de programas de rehabilitación, con prioridad en programas intensivos de entrenamiento y capacitación en oficios, focalizados en el período inmediatamente anterior al término de la condena.
- Desarrollar un plan piloto de prisión industria, que cumpla con todas las condiciones ambientales para asegurar un medio que simule fidedignamente el funcionamiento de una industria tipo.
- Mejorar los sistemas de evaluación y entrenamiento de los recursos humanos de Gendarmería, para aumentar los estándares de calidad y convivencia al interior de los recintos carcelarios.

Propuesta 91 Contratos de cárceles concesionadas y de provisión de programas de rehabilitación con incentivos a reducir reincidencia

Los contratos de concesiones de las cárceles incentivan a las autoridades competentes a admitir ciertos niveles de sobrepoblación (hasta un 120%), lo que dificulta la posibilidad de proveer oferta de calidad en ma-

teria de rehabilitación (CESC, 2010). Más aun, encarece los costos promedio de mantención de condenados, dadas las multas derivadas de dichos contratos. Además, una falencia central de los actuales contratos de cárceles concesionadas y de provisión de programas de rehabilitación es la ausencia de responsabilidad y de incentivos para concesionarios y proveedores para disminuir los niveles de reincidencia.

Consistente con lo anterior, proponemos una gradual revisión de los actuales contratos de concesiones de cárceles y de provisión de servicios de rehabilitación, incluyendo incentivos de pagos según niveles de reincidencia de los exconvictos durante un período acotado. Ello podría implementarse en forma experimental a través de programas piloto en algunas cárceles concesionadas con programas de rehabilitación a cargo de proveedores privados. Este giro en la política de rehabilitación es consistente con el camino que ha emprendido el Reino Unido, al considerar como parte fundamental de su política de reducción de reincidencia los “contratos por resultados” en esta materia.²⁰

Propuesta 92 Apoyo a familias de condenados

Los estudios comparados muestran que la historia criminal del padre es un factor relevante en el desarrollo de actividades delictuales en la familia (Goodwin y Davis, 2011). Por ello resulta fundamental aislar del circuito de la delincuencia a niños y jóvenes que tienen algún cercano en conflicto con la justicia, particularmente el

²⁰ Ver Gobierno del Reino Unido (2013) y Gobierno del Reino Unido, Ministerio de Justicia (2013).

entorno familiar inmediato (hijos, hermanos y cónyuge). Instituciones privadas como Paternitas trabajan con familias de delincuentes, pero no existe un programa gubernamental específico dedicado a brindar apoyo psicosocial al grupo familiar del condenado. La mayoría de los programas actuales opera en ambiente cerrado, lo que limita la cobertura hacia las familias insertas en la comunidad. Y aunque existen programas de intervención (el SENAME realiza labores semejantes con niños en situación de vulnerabilidad o en conflicto con la justicia), son limitados en su intensidad y alcance.

Por ello, se propone la creación de programas/fondos de apoyo y asesoramiento de la familia del delincuente, dirigidos al entorno familiar y, en especial, a los hijos de padres en conflicto con la justicia. Estos deberían incluir diagnósticos neuropsiquiátricos y socioeconómicos, pudiendo implementarse como una expansión significativa del programa Abriendo Caminos del Ministerio de Desarrollo Social.

Propuesta 93 Subsidios transitorios al empleo para exconvictos

Actualmente, aun cuando un exconvicto se haya rehabilitado y tenga claras intenciones de incorporarse a la vida social, sus posibilidades de éxito en el proceso de integración son bajas. Un enfoque integral supone que el ciclo de prevención-represión-rehabilitación involucre el apoyo del ofensor en la etapa más crítica, que es la reinserción en la sociedad. Para ello se propone establecer un programa de subsidios transitorios al empleo de excarcelados, condicional a una certificación de buen comportamiento en la cárcel y de haber participado en programas de rehabilitación, capacitación y/o trabajo en la cárcel.

Efectos esperados sobre la delincuencia

Este capítulo presentó propuestas para la reducción de la delincuencia que se basan en el reconocimiento de que es un fenómeno afectado por distintas políticas que actúan en márgenes también distintos. Por ello, presentamos propuestas en cuatro dimensiones diferentes pero complementarias: reformas institucionales transversales para las instituciones públicas responsables, políticas preventivas (Carabineros de Chile, diseño urbano y participación ciudadana), políticas de persecución penal (reformas de códigos legales e instituciones públicas) y políticas de rehabilitación de condenados. Estimamos que solo se podrán reducir significativamente las altas tasas de delincuencia en Chile si se logran cambios sustantivos en el marco legal, el trabajo individual y la coordinación de las instituciones responsables de la prevención, la detección y la represión de la delincuencia, así como de la sanción y la rehabilitación de los ofensores. Por supuesto, ello debe complementarse con avances sociales en codeterminantes de la delincuencia que se analizan en otros capítulos de este libro.

No contamos con suficientes antecedentes ni modelos que nos permitan anticipar los efectos cuantitativos del paquete de propuestas planteadas aquí. Sería osado e irresponsable hacerlo. Sin embargo, estimamos que solo a través de la interacción de políticas es posible obtener resultados positivos. De este modo, teniendo en cuenta el conjunto de propuestas enunciadas, y asumiendo un plazo razonable de cinco años al cabo de su puesta en marcha, es posible esperar reducciones significativas en las tasas de delincuencia y, en consecuencia, en las correspondientes tasas de victimización, temor y reincidencia.

Aunque no podemos estimar los efectos combinados de estas políticas, los estudios disponibles para experien-

cias internacionales respecto de algunas de nuestras propuestas muestran efectos importantes. Con las tasas actuales de reincidencia que superan el 50%, y asumiendo que los programas de reinserción social de exconvictos que se proponen tienen sus equivalentes en Estados Unidos, podrían alcanzarse reducciones en las tasas de reincidencia de hasta un 10%.²¹ Si bien eso significaría una disminución de solo cinco puntos porcentuales en la tasa de reincidencia, los beneficios pecuniarios (menores costos policiales, judiciales y carcelarios) y no pecuniarios (menores costos físicos y psicológicos para las víctimas y menor temor en la población general) no son insignificantes. Un segundo ejemplo son el apoyo y asesoramiento que proponemos en los programas de terapia para familias de condenados, que tienen beneficios sociales (netos de los costos de los programas) muy significativos. Lo mismo puede afirmarse respecto del desarrollo estratégico de herramientas de monitoreo policial en lugares críticos,²² los que, si bien tienen efectos moderados en la reducción del crimen, son programas muy complementarios de las propuestas de este capítulo.

Por último, y a la luz de la evidencia sobre los efectos de la ilegalidad de las drogas citada en el capítulo que sigue, creemos que la reducción de la delincuencia sería mucho más significativa si tales medidas se complementaran con un programa nacional, internacionalmente coordinado, de gradual legalización de las drogas, cuya proscripción es una causa importante de la delincuencia en Chile y en el mundo. Esa disminución sería reflejo de dos consecuencias de la legalización de las drogas sobre la delincuencia: i) al tornar una actividad ilegal en legal, por definición disminuye la delincuencia asociada a su desarrollo; ii) se daría término a los efectos indirectos sobre la violencia y delincuencia practicada por las bandas ilegales de productores y traficantes de drogas. Ambos efectos dominarían el posible aumento de la delincuencia debido al también posible incremento en el consumo de drogas, que podría llevar a un mayor número de actos delictuales cometidos por delincuentes que consumen drogas.

²¹ Aos y otros (2001).

²² Braga (2007).

Capítulo 18

Reconociendo la derrota en la guerra contra las drogas: hacia la legalización

Eugenio Guzmán / Klaus Schmidt-Hebbel

Síntesis

La guerra contra las drogas declaradas ilegales se ha perdido en el mundo y en Chile, tanto en términos políticos y militares, como en términos económicos y de salud pública. Aunque carecemos de una evaluación global cuantitativa de sus costos y beneficios, la ilegalidad de las drogas y sus consecuencias —la represión del consumo, del comercio y de la producción de un gran número de drogas— conlleva costos que multiplican los beneficios correspondientes, lo que ocurre tanto en otros países como en Chile. La evidencia mundial sugiere que la ilegalidad de las drogas y el consecuente tráfico ilegal influye significativamente y en magnitudes muy elevadas en la incidencia de la delincuencia general. La evidencia médica revisada muestra que los efectos negativos del consumo de drogas legales (el tabaco y el alcohol) sobre los individuos que las consumen y sobre terceros son mayores o equivalentes a los efectos negativos directos e indirectos del consumo de drogas ilegales.

El mundo parece encontrarse en una lenta pero inexorable transición desde la ilegalidad de una muy amplia lista de drogas hacia un futuro de gradual legalización de las drogas actualmente ilegales. Entre las manifestaciones de esta transición están la despenalización del porte de marihuana en varios países y estados, su uso medicinal, y la legalización del consumo, produc-

ción y comercio de marihuana en dos estados de Estados Unidos, además del intento de legalización en Uruguay. Sin embargo, para transitar hacia una legalización gradual, pero amplia, de drogas, es necesario enmarcarse en una estrategia internacional multilateral de legalización, que conduzca a la revisión de las actuales convenciones ONU sobre las drogas y a un cambio radical en las políticas de control y regulación de la producción, el comercio y el consumo de drogas.

A la luz de los antecedentes mencionados, en este capítulo se propone una revisión de la política actual de prohibición y represión del consumo, la producción y el comercio de las drogas actualmente ilegales. Se plantea realizar esta revisión en el marco de la formulación de una nueva estrategia nacional sobre las drogas actualmente ilícitas en Chile, con el objetivo de largo plazo de legalizar todas las drogas, sometiendo a un estricto control regulatorio sobre las condiciones de su consumo, producción y comercio. La propuesta no parte de supuestos morales o políticos, sino solo de reconocer el fracaso de la actual estrategia de prohibición y represión, con sus enormes costos humanos y sociales, tanto en Chile como en el mundo.

La estrategia que proponemos involucra implementar políticas en dos etapas.

Las propuestas de corto plazo (1-2 años) suponen la elaboración de una estrategia nacional para la legalización de las drogas en el largo plazo, con una legalización en el corto plazo de un conjunto acotado de drogas, en la línea de los cambios recientes adoptados por los estados de Colorado y Washington. Una vez implementadas las medidas anteriores, se propone, en un período de 3-10 años, realizar una revisión radical de los tratados internacionales sobre las drogas firmados en el marco de las convenciones ONU, de manera de permitir a los países legalizar las drogas actualmente ilegales, sujetas a una regulación y un control estricto de su producción, comercio y consumo. Como es posible que la legalización de todas las drogas lleve –por la despenalización y probables disminuciones de precios– a potenciales aumentos en el consumo y la adicción, es esencial implementar una nueva política, también radical, de prevención del consumo y de tratamiento de adictos, focalizada en los jóvenes.

Aunque se anticipa cualitativamente que esta reforma radical tendría efectos netos positivos sobre la seguridad ciudadana, el bienestar de la población y el desarrollo económico y social, es particularmente difícil cuantificar estas consecuencias. No obstante, se estima que la legalización de las drogas y el desarrollo de programas gubernamentales asociados (regulación de mercados, tributación y programas de salud pública de prevención y tratamiento de adicciones) tendrían grandes beneficios directos e indirectos sobre el bienestar de la población chilena y mundial.

Antecedentes

Han pasado más de cuarenta años desde que en Estados Unidos el Presidente Nixon declaró la “guerra contra las drogas”. En junio de 1971, Nixon aseguró que el consumo indebido de drogas era el “enemigo público número uno de los Estados Unidos”. Diez años antes, los países miembros de las Naciones Unidas firmaban la primera convención sobre drogas, la que, complementada con las convenciones de 1971 y 1988, definió el marco de la política internacional contra las drogas. Se trata, en términos simples, de la prohibición de la producción, el tráfico y el consumo de diversas sustancias psicoactivas. Este régimen de guerra internacional se sostiene en una serie de medidas nacionales de control y represión, unida a una estrecha cooperación internacional para alcanzar el mismo objetivo. Como intentaremos mostrar a continuación, la racionalidad y la efectividad de dicho régimen son muy limitadas, razón por la que se plantea una propuesta para transformar la política de drogas existente en Chile (y en el mundo).

Costos directos

Una política de drogas basada en la prohibición tiene una serie de costos directos: los cuantiosos recursos

fiscales necesarios para prevenir, reprimir, sancionar y rehabilitar a quienes se considera delincuentes bajo este régimen (consumidores, productores y distribuidores). Entre estos costos, y en el caso de Chile, están los recursos que las policías, el Ministerio del Interior y de Prevención del Delito, el Ministerio de Justicia, el Ministerio Público, el Poder Judicial y Gendarmería de Chile, entre otras instituciones públicas, destinan a combatir la delincuencia asociada al mercado ilegal de drogas. Al respecto, y para Estados Unidos, Donohue y otros (2011) calcularon el gasto federal de la política de drogas estadounidense entre 1986 y 2001 (**Gráfico 1**). Ahí destaca la cuadruplicación del gasto total en esos quince años, durante los cuales el gasto en fiscalización y cumplimiento de la ley fue el más relevante. Por otro lado, Miron y Waldo (2010) estiman en US\$ 41.300 millones por año el gasto de la “guerra contra las drogas” en Estados Unidos, cifra equivalente al 0,3% del PIB.

En el resto del mundo la situación no es demasiado distinta. En Chile, la evolución del número de detenidos por infracción a la ley de drogas (Ley 20.000) entre 2002 y 2011 tiende claramente al alza, especialmente a partir de 2008 (**Gráfico 2**), lo que evidentemente implica mayores recursos gastados por las instituciones mencionadas. Valenzuela y Larroulet (2010) sostienen que el 13,2% de los delitos totales son delitos “dentro del mercado de drogas”, es decir, por infracciones a la ley que regula la prohibición. Luego, si tomamos las cifras de Claro y García (2011), quienes calculan que el gasto público total en materia de delincuencia en Chile en 2010 llegó a US\$ 2.675 millones, una estimación gruesa sugeriría que el gasto público en la guerra contra las drogas en Chile es del orden de US\$ 350 millones, equivalente a un 0,16% del PIB de ese año. Por otro lado, Fernández (2012) estimó que en 2006 el costo social de las drogas llegó a US\$ 503 millones, o un 0,45% del PIB de Chile ese año.

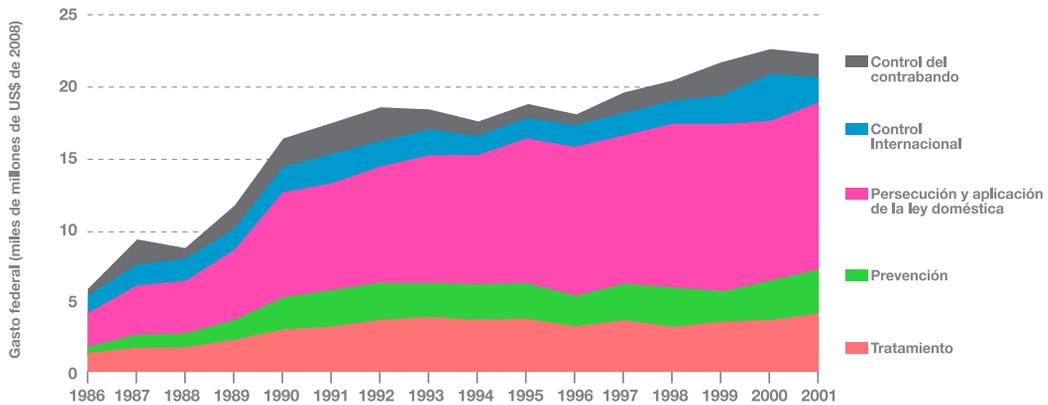
Costos indirectos

Además de los costos directos en los cuales incurre el Estado, la política de prohibición tiene importantes costos indirectos o consecuencias no deseadas.

El primer y más importante efecto es que la propia política de prohibición genera violencia y crimen. Este es un argumento económico estándar (ver Miron y Zwiebel, 1995): en la medida en que exista una alta demanda por drogas, aun en condiciones de ilegalidad, aparecen incentivos para que se desarrolle un mercado preparado para burlar la represión policial. Más aun, la represión aumenta el precio de las drogas (porque entre los costos de productores y traficantes se consideran también los recursos destinados a burlar la ley), y si la demanda no es demasiado sensible al precio (como lo demuestran algunos estudios empí-

Gráfico 1

Gasto asociado a la guerra a las drogas en Estados Unidos, 1986-2001



Fuente: Donohue y otros (2010).

ricos),¹ este mayor precio irá acompañado de pequeñas disminuciones en las cantidades que se consumen. De esta manera, las rentas para los productores y distribuidores que logran burlar la ley probablemente aumentarán si hay mayor represión, lo que torna el mercado aun más atractivo para estos agentes (Becker, Murphy y Grossman, 2006).

Ahora bien, como se trata de un mercado ilegal, no están disponibles las formas tradicionales de resguardar a las partes y de asegurar los derechos de propiedad. Entonces surgen la violencia, la corrupción y el crimen como métodos de resolución de disputas. Además, utilizar la violencia es menos costoso para quienes ya participan de un mercado ilegal, como las bandas de narcotraficantes, porque existe complementariedad en burlar la represión policial en más de un contexto. Todo lo anterior tiene por resultado la conformación de grandes bandas criminales, que se constituyen para apropiarse de las rentas de este mercado ilegal, con respuestas de creciente violencia. Como es probable que estas bandas no solo se dediquen al tráfico de drogas, sino que realicen otras actividades ilegales, su efecto indirecto en la delincuencia es importante.

La dramática realidad de naciones como Colombia, México y muchos países centroamericanos y caribe-

ños ejemplifica cómo la política de prohibición, la represión inefectiva y la actividad del narcotráfico ilegal pueden conducir a situaciones de extrema violencia e inseguridad ciudadana. Sin ir tan lejos, la violencia e inseguridad asociadas a la ilegalidad de las drogas y al narcotráfico también afligen a Chile. Quizás el ejemplo más claro sea la población La Legua Emergencia de Santiago: barrios capturados por narcos, familias que son cómplices forzadas de estas mafias y carabineros que no se atreven a entrar en algunas de sus calles.²

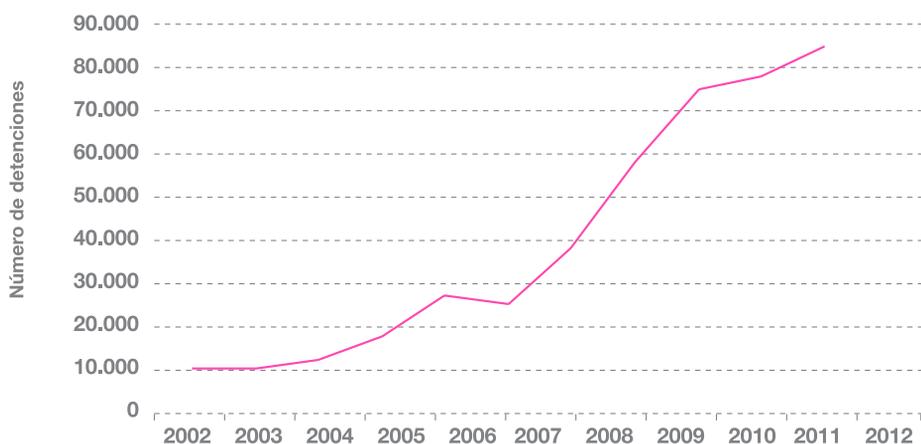
Existe evidencia que asocia la prohibición de las drogas con aumentos en la violencia y el crimen. Miron (1999) y Dills y otros (2010) han mostrado una correlación entre las tasas de homicidio y los gastos en el cumplimiento de prohibiciones en Estados Unidos (del alcohol durante la era de prohibición de esta sustancia en las décadas de 1920 y 1930, y de las drogas a partir de 1970). Y si bien no es posible derivar conclusiones causales definitivas, Miron (1999) ofrece evidencia complementaria que, aunque no prueba la hipótesis causal, es consistente con ella (Donohue y otros, 2011). En forma similar, Grogger y Willis (2000) asocian causalmente la “pandemia del crack” en Estados Unidos en los años ochenta con el aumento de la criminalidad y, aunque no pueden demostrar el mecanismo

¹ Entre ellos están DiNardo (1993), Saffer y Chaloupka (1999), Liu y otros (1999), Van Ours (1995), Grossman y Chaloupka (1998) y Jofre-Bonet y Petry (2008).

² Al respecto, ver el desgarrador reportaje de Gustavo Villarrubia sobre el narcotráfico en La Legua (Villarrubia, 2011).

Gráfico 2

Detenciones por infracción a la ley de drogas, 2002-2011



Fuente: Subsecretaría de Prevención del Delito, Informes nacionales sobre procedimientos policiales por infracción a la ley de drogas.

de asociación, argumentan que se debe al predecible resultado de expandir un mercado ilegal. Goldstein y otros (1997) estudian la asociación entre crimen violento y droga observando la tasa de homicidios en Nueva York durante el período más álgido de la “pandemia del crack”, y concluyen que cerca de la mitad de los asesinatos en el período estaban relacionados con drogas.

Aunque menos del 15% de ese total se puede atribuir al efecto psicofarmacológico del consumo de crack, casi el 75% se puede atribuir a “efectos sistémicos de participar en el mercado de las drogas, como cuando un traficante mata a uno de sus propios agentes” (Goldstein y otros, 1997; Donohue y otros, 2011).

La relación entre violencia o delincuencia en general y la guerra a las drogas también se registra en la evidencia internacional (Miron, 2001), incluso con metodologías más sofisticadas para intentar controlar por los efectos que impiden la identificación causal (Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2002). Evidencia internacional más reciente, de Loayza y Schmidt-Hebbel (2013), muestra que la tasa de homicidios es entre un 15% y un 30% mayor en países productores de drogas, controlando por otros determinantes. Por lo tanto, hay un amplio consenso respecto de que la ilegalidad de las drogas eleva la delincuencia en todos los países, incluida la delincuencia no directamente relacionada con el consumo, la producción y el tráfico de drogas ilegales.

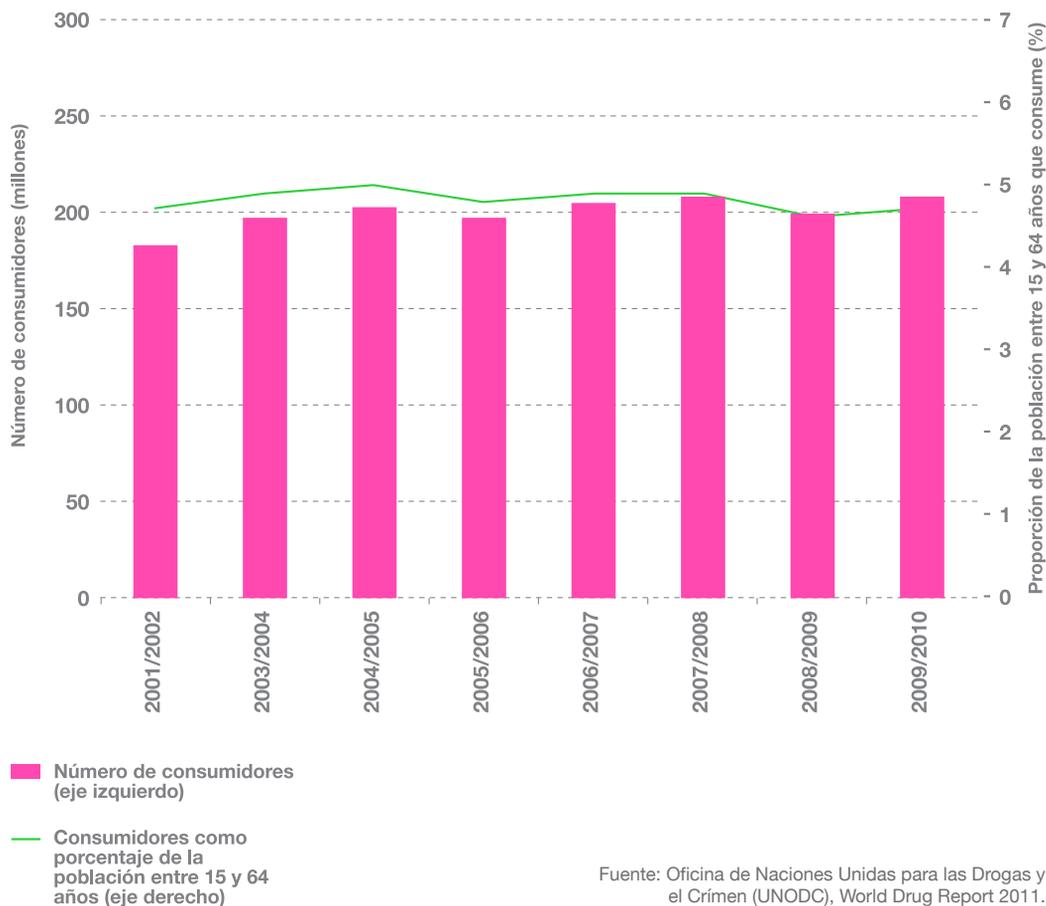
Un segundo efecto no deseado –y muy relevante– de la guerra contra las drogas se relaciona con la salud pública: la ilegalidad de la producción y el consumo impide el control de calidad de los productos transados que sí está disponible en los mercados legales. Entre esos mecanismos de aseguramiento de la calidad está tanto la regulación directa como el rol que ejercen los consumidores al tener información y alternativas de elección. En este contexto, las sobredosis y el mayor daño por unidad consumida son mayores en un contexto ilegal (Bernardo y otros, 2003; MacCoun y Reuter, 2011); y eso incluye el efecto de la criminalización de las drogas en potenciar la pandemia de VIH (Global Commission on Drug Policy, 2012). Por otro lado, el hecho de que el consumo de drogas sea ilegal aleja el foco de atención hacia políticas represivas en vez de políticas preventivas y de tratamiento de las adicciones, en cuanto se considera a los consumidores “criminales” más que pacientes.

Beneficios

Frente a esta serie de altos costos, solo se justificaría una política de prohibición y una guerra contra las drogas si los beneficios asociados son suficientemente altos, más que compensando sus costos. En términos teóricos, el principal beneficio potencial de la prohibición es el menor daño total asociado a un menor consumo. Sin embargo, para evaluar esta ventaja hay

Gráfico 3

Consumo mundial de drogas ilícitas, 2001-2010



que preguntarse dos cosas: ¿cuánto reduce la prohibición el consumo?, y ¿cuánto daño propio sufre el consumidor y cuánto produce a terceros a través de las externalidades asociadas al consumo?

Para responder a la primera pregunta es ilustrativo revisar las cifras de consumo en Chile y el mundo. Lamentablemente, los altos niveles de consumo global han permanecido prácticamente inalterados en los últimos años, a pesar de los intensos esfuerzos inter-

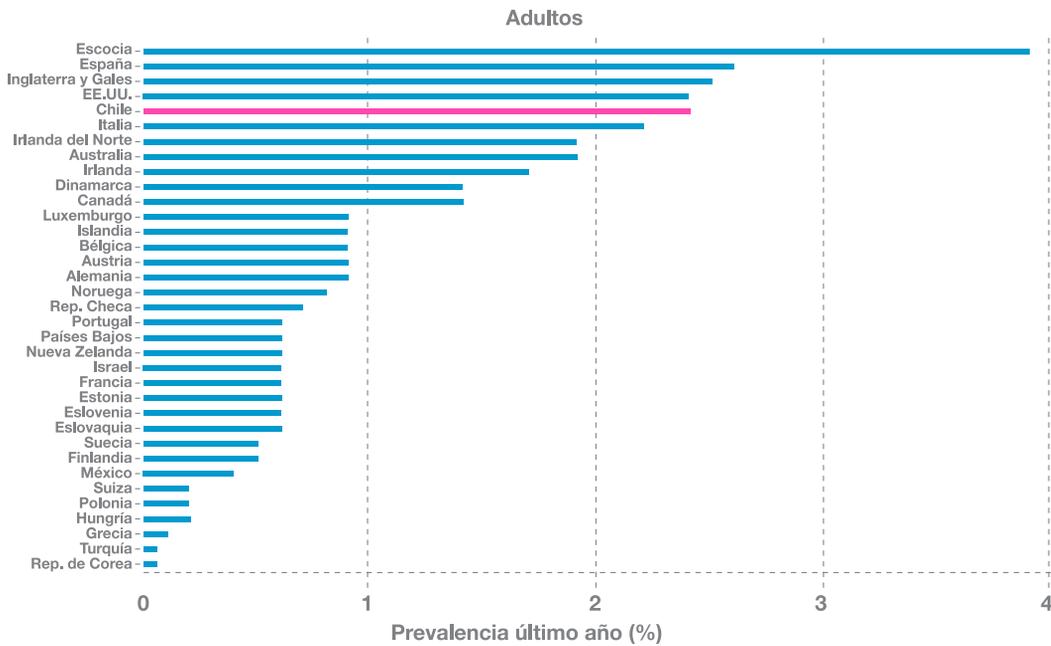
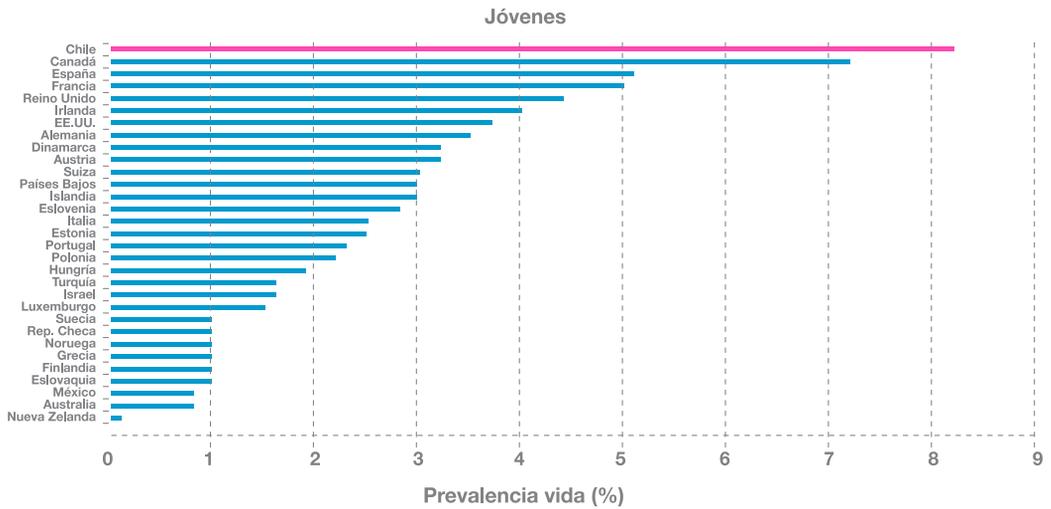
nacionales (Gráfico 3). Algo similar ocurre en Chile en el nivel escolar y general.³ La situación es preocupante para nuestro país, porque la incidencia del consumo de drogas es excepcionalmente elevada en Chile, particularmente entre los jóvenes. La prevalencia de la cocaína en Chile es la cuarta más alta entre los países OCDE para los adultos y la más alta de este grupo de países entre los jóvenes (Gráfico 4).⁴ Ciertamente, estas cifras no constituyen una evaluación del impacto de las políticas de drogas en el consumo. Simplemen-

³ Ver el “Noveno estudio de drogas en población escolar” (2012) y el “Noveno estudio de drogas en población general” (2011) del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA). A modo de ejemplo, el primero muestra que la proporción de escolares entre octavo básico y cuarto medio que consumió cocaína en el último año era idéntica en 2001 y 2011 (3,2%).

⁴ Esta prevalencia considera tanto el consumo de cocaína como el de su derivado, el crack, y uno de los insumos para la preparación de cocaína, la pasta base. La pasta base explica parte importante de la cifra para Chile.

Gráfico 4

Prevalencia de cocaína en comparación internacional

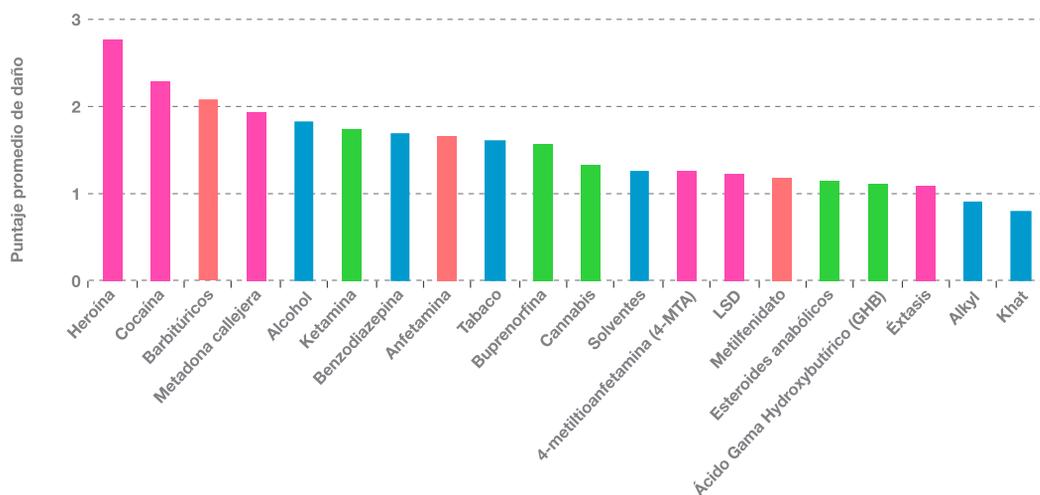


Fuente: Oficina de Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC), World Drug Report 2011.

Nota: La prevalencia se refiere al porcentaje de adultos y jóvenes que consumió cocaína en el último año y alguna vez en su vida, respectivamente.

Gráfico 5

Clasificación de peligrosidad y daño asociado a distintas drogas I



Fuente: Nutt y otros (2007).

Nota: El color de la barra representa la clasificación de peligrosidad hecha por Naciones Unidas: magenta es clasificación A (más peligroso), naranja es clasificación B, verde es clasificación C y celeste es sin clasificación. El puntaje promedio considera criterios de daño físico, dependencia y daño social.

te se trata de la constatación de que los esfuerzos crecientes no se han reflejado en disminuciones observables en los niveles de consumo, situación muy preocupante en Chile a la luz de sus altas tasas de prevalencia.

Existe evidencia del gran experimento natural que representó la era de la prohibición del alcohol en Estados Unidos entre 1920 y 1933, que sugiere que el efecto en consumo de dicha política fue, a lo más, limitado (Dills y Miron, 2004; Dills, Jacobson y Miron, 2005). Por otro lado, los estudios que estiman la demanda por drogas muestran que, si bien esta reacción a cambios de precios, las elasticidades no son demasiado altas.⁵ Luego, si el mayor efecto de la prohibición es que aumenta el precio para los consumidores (tanto monetario como no monetario), entonces la caída en la cantidad debería ser pequeña. Esta última observación tiene la salvedad de que se fundamenta en estimaciones basadas en cambios marginales de precios, mientras que levantar una prohibición puede tener efectos mayores, limitando la utilidad de las elasticidades citadas.

Por otro lado, para contestar cuál es la magnitud del daño y de las externalidades asociadas al consumo de drogas, hay que examinar de cerca: i) las potenciales pérdidas de productividad de los trabajadores consumidores; ii) los costos asociados al crimen generado (es decir, causado) por el consumo, y iii) el daño en la salud de los propios consumidores. En el caso del efecto en productividad, la evidencia es mixta porque los resultados de los estudios son contradictorios (MacDonald, 2004).

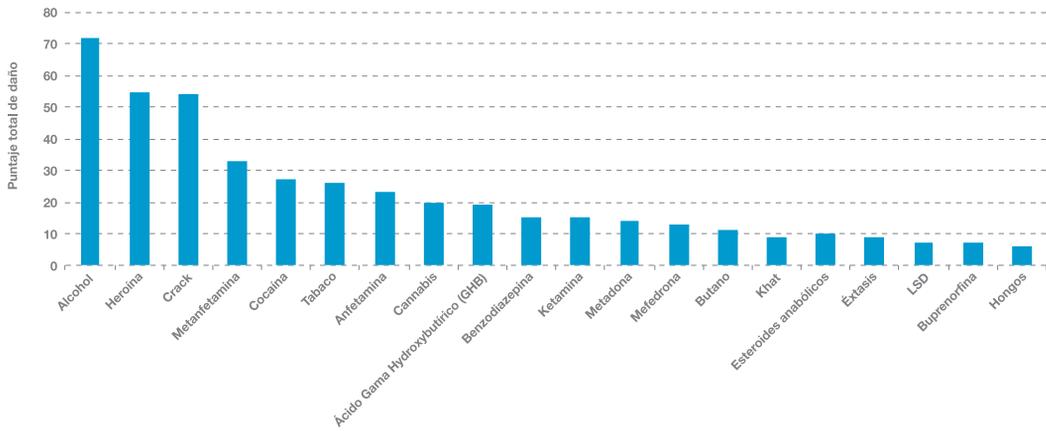
En el caso del crimen causado por consumo de drogas, existe una alta probabilidad de que haya una sobreestimación de los resultados de los estudios disponibles, porque hay grandes dificultades para controlar por las características no observables de los consumidores (Keefer y otros, 2010). Además, la ya citada evidencia de Goldstein y otros (1997) sugiere que, del total del crimen relacionado con drogas, la fracción mayoritaria corresponde a efectos no deseados de un mercado que funciona de manera ilegal.

Finalmente, quedan los daños percibidos por los propios consumidores, los que probablemente son los

⁵ Ver, por ejemplo, Pacula (2010), con una estimación de -0,525 para la elasticidad-precio de la marihuana. Para una revisión, ver también Grossman (2005).

Gráfico 6

Daño asociado a distintas drogas II

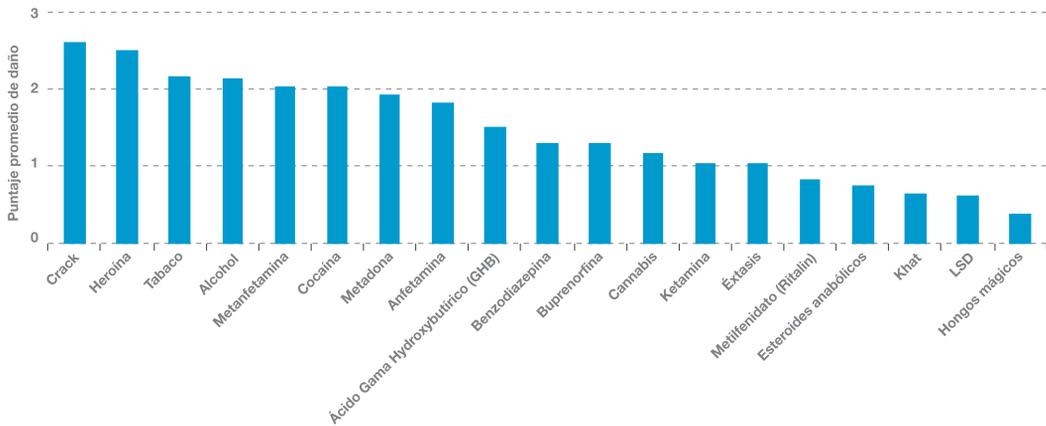


Fuente: Nutt y otros (2007).

Nota: El puntaje total suma el daño que los consumidores se generan a sí mismos más el que generan a terceros.

Gráfico 7

Daño asociado a distintas drogas III



Fuente: Van Amsterdam y otros (2010).

Nota: El puntaje promedio considera criterios de daño físico, dependencia y daño social.

que más preocupan a los defensores de las políticas de prohibición: el combate al consumo y tráfico de drogas se fundamenta principalmente en que dañan la salud física y psicológica de quienes las consumen, lo que supone impactos nefastos en el largo plazo.

Trato dispar entre drogas: ¿relacionado con el daño?

Como se dijo, el temor a las nefastas consecuencias físicas y mentales del consumo abusivo de drogas es la razón más sólida para mantener una política decidida de prohibición y represión. Pero, curiosamente, en la mayoría de los países el régimen de prohibición para ciertas drogas convive con la producción, el comercio y el consumo (legales, aunque regulados) de dos drogas ampliamente toleradas: el alcohol y el tabaco. Se podría suponer, entonces, que este trato dispar se justifica en diferencias de toxicidad de las drogas legales y las ilegales, pero diversos estudios médicos, publicados en destacadas revistas científicas, cuestionan la validez de la afirmación anterior.⁶

Nutt y otros (2007, 2010) desarrollaron una escala de puntuación para el daño que genera el consumo de distintas drogas; la escala contempla criterios que se relacionan con el daño físico, el grado de dependencia y los daños sociales o externalidades asociados a cada droga. En el estudio de 2007 se incluyeron nueve criterios y en el de 2010 dieciséis. Van Amsterdam y otros (2010) desarrollaron una metodología similar, con resultados comparables a los de los estudios anteriores.

Desde la perspectiva de este capítulo, el principal resultado de estos estudios es la bajísima correlación que existe entre el daño relativo estimado y el trato legal que los países y la ONU confieren a cada droga (Gráficos 5, 6 y 7). Drogas legales de extendido consumo en el mundo aparecen en los primeros lugares de la escala, mientras que varias drogas prohibidas aparecen al final.

En estas escalas de daño los autores incluyen el criterio de dependencia o adicción. Una pregunta relacionada es si existe complementariedad entre los grados de dependencia que generan las distintas drogas, es decir, si el hecho de desarrollar adicción por una determinada droga aumenta la probabilidad de crear dependencia de otra. Es lo que se ha llamado efecto de “puerta de entrada” (*gateway effect*), y se suele argumentar que el consumo de drogas “blandas” conduce al consumo de otras drogas más “duras”. En último término, es una pregunta empírica, pero no hay

evidencia clara que apoye la existencia de tal efecto. Tanto Pudney (2003) como Van Ours (2003) encuentran una correlación clara entre el consumo de drogas blandas y duras, la que, sin embargo, prácticamente desaparece cuando se controla por características individuales no observadas.

En conclusión, más allá del daño objetivo que producen las distintas sustancias, la inconsistencia en el trato no parece tener ninguna justificación racional. Si de verdad se cree que el beneficio que supone la prohibición de una droga al reducir su consumo es mayor que todos los costos citados, entonces un trato coherente debería llevar a Chile y al mundo a implementar una prohibición radical de la producción, el comercio y el consumo del alcohol y del tabaco. Por el contrario, y tal como se verá más adelante, creemos que la evidencia existente lleva a plantear que el régimen de legalización regulada que los países han acordado para el tabaco y el alcohol es sustancialmente más efectivo que declarar una guerra a un conjunto parcial y arbitrario de drogas.

Regímenes alternativos

Hasta aquí, el foco de la exposición ha estado en el régimen de prohibición total o “guerra a las drogas”. Sin embargo, existe una serie de opciones alternativas para la política de drogas, algunas de las cuales han sido adoptadas en los últimos cuarenta años por determinados países. En los siguientes párrafos se presenta una breve revisión de estas experiencias, siguiendo de cerca a MacCoun y Reuter (2011) y sus citas de otras referencias. Se advierte al lector, no obstante, que la evidencia citada es débil en términos de su metodología de identificación, por lo que sirve de ilustración más que de argumento empírico concluyente.

Un primer régimen posible es despenalizar el porte de drogas, lo que implica abolir las sanciones penales para quienes son sorprendidos portando droga en cantidades pequeñas y por primera vez. La despenalización del porte de marihuana ha ocurrido en diversos estados de Estados Unidos, Australia, Alemania y Portugal. Varios estudios han encontrado que, en general, no hubo efectos significativos de la despenalización sobre el consumo de marihuana. Sin embargo, haciendo un análisis más fino, y considerando las sutilezas de las diversas políticas de despenalización, se encuentra que hay un aumento estadísticamente significativo en el uso, pero pequeño en magnitud.

Otra opción –implementada en Alaska y el estado de

⁶ Si bien esta evidencia se debe tomar como preliminar, hasta la fecha no hemos encontrado bibliografía que cuestione los resultados de los estudios citados aquí.

South Australia— es la despenalización del cultivo de marihuana para consumo personal. Aunque la evidencia sistemática es escasa, los datos no muestran variaciones importantes en el consumo después de la aplicación de la política, comparando los estados mencionados y el resto de cada país.

Una opción algo más audaz es la venta legal de marihuana, tal como ha ocurrido en Holanda desde 1976, con distintos grados de laxitud. Este particular régimen (venta y consumo en cafés autorizados o *coffee shops*) es bastante híbrido, porque casi equivale a una legalización desde la perspectiva del consumidor, pero existe una dura prohibición a productores y traficantes, “mientras los dueños de los cafés quedan en un área gris, en algún lugar intermedio”.⁷ Existe controversia respecto de los efectos que ha tenido esta política, en parte porque la calidad de los estudios disponibles es limitada. Por un lado, pareciera que la intensidad y duración de la “carrera” como consumidor de marihuana en Holanda no se han visto afectadas por esta política. Se ha encontrado también una asociación entre la disponibilidad de cafés y el consumo, aunque se ha disputado la validez de esta relación. Por último, se ha observado que los holandeses tienen una mayor probabilidad de estar en tratamiento por el uso de cannabis que el resto de los ciudadanos europeos.

Otro régimen posible es la legalización de la marihuana con fines medicinales. Entre 1996 y 2011 quince estados de Estados Unidos adoptaron esta forma de legalización. Aunque nuevamente la calidad de la investigación es discutible —los datos provienen de admisiones por urgencias médicas, exámenes realizados a arrestados o encuestas de autorreporte—, no existe evidencia de que dichas políticas hayan implicado un aumento en el consumo.

Una experiencia menos extendida son las políticas de reducción de daños. La idea es enfocarse en las drogas ilegales consideradas más dañinas, cambiando el foco desde tratar de minimizar el número de consumidores hacia reducir la cantidad de droga que cada uno consume y limitar las consecuencias adversas sobre ellos. Los clásicos ejemplos son los programas de intercambio de jeringas (*needle exchange programs*) y los de mantenimiento de heroína. En el primer caso, la autoridad sanitaria pone a disposición de personas adictas jeringas y otro material necesario para que la inyección de drogas sea más segura; con ello se intenta reducir la incidencia del VIH por el contagio

entre adictos. En el segundo caso se trata de atenuar las consecuencias negativas del consumo de heroína mediante terapias de sustitución por otras drogas (como la metadona) que tienen similar efecto sobre la ansiedad del adicto, pero menores efectos dañinos. En Suiza, incluso se estableció un programa para los casos en que fallan los tratamientos de sustitución, proveyendo a los adictos de heroína bajo supervisión médica. Las evaluaciones de este tipo de políticas son bastante positivas (incluyendo efectos sobre la salud, el crimen y el empleo), aunque se ha observado un efecto limitado sobre los adictos experimentados.

En conclusión, aunque aún se requiere bastante más investigación y de mejor calidad, hasta el momento no existe prueba de aumentos drásticos en el consumo de drogas en respuesta a cambios parcialmente liberalizadores en los regímenes de control. Esta información ciertamente no es suficiente para calibrar lo que ocurriría en un contexto de legalización a gran escala o completa, porque la disponibilidad de drogas sería superior a la de las experiencias de legalización parcial. Así lo sostienen diversos investigadores, quienes, a pesar de reconocer que los efectos de un movimiento hacia la legalización completa son inciertos considerando el estado del conocimiento, concuerdan en que la actual política de prohibición es subóptima.⁸

En 2012, tres acontecimientos marcaron la discusión en la materia. En agosto, el gobierno de Uruguay envió al Congreso un proyecto de ley para legalizar la marihuana en un régimen que incluye un registro de consumidores, en conjunto con la venta y distribución a cargo del Estado. Sin embargo, y a pesar de contar con la mayoría parlamentaria para aprobarlo, en diciembre el Presidente Mujica frenó el proyecto, al comprobarse el rechazo de la ciudadanía expresado en encuestas de opinión. En otra situación inédita, en noviembre los estados de Colorado y Washington legalizaron el uso recreativo de la marihuana; una aprobación controvertida, porque la legislación de esos estados contradice la ley federal de Estados Unidos, de acuerdo con la cual la marihuana aún es ilegal. Una señal interesante, sin embargo, dio el Presidente Obama pocas semanas después, al reconocer que, si bien no apoya la legalización en el nivel federal “por el momento”, no enviará a la policía federal a perseguir a consumidores, productores y vendedores de marihuana en Colorado y Washington, y que está dispuesto a conversar con los estados sobre cómo compatibilizar la ley federal de prohibición con la legislación estadual

⁷ MacCoun y Reuter (2011), 71.

⁸ Ver Pacula (2012), Caulkins y Lee (2012), Donohue (2012) o Reuter (2012).

más permisiva.⁹ Estos eventos recientes sugieren que la política de drogas está en proceso de cambio en muchos países, una tendencia que creemos se intensificará en el futuro próximo.

Legalización

Como nosotros la entendemos, la legalización de las drogas implica tratarlas en forma equivalente a lo que ocurre hoy con el alcohol y el tabaco, lo que en ninguna circunstancia significa que no exista una regulación. Por el contrario, es posible pensar en restricciones similares a las que existen para los citados productos, como la necesidad de que los productores cuenten con patentes especiales y cumplan con severas limitaciones de acceso para menores de edad y altas sanciones para quienes provean este tipo de sustancias a los menores.¹⁰

Hasta acá, queda claro que no existe evidencia suficiente para afirmar con certeza que la legalización de las drogas hoy prohibidas aumentará el bienestar de la población en general. Sin embargo, por las razones que ya hemos insinuado, estamos ciertos de que se trata de una reforma que con muy alta probabilidad será beneficiosa desde el punto de vista social. En primer lugar, abrir el mercado permite disipar las rentas que hoy tienen las bandas criminales, eliminando con ello las principales externalidades negativas de la prohibición, cuales son la violencia, la corrupción y el crimen asociado al mercado ilegal de drogas, que tiene capturada a una parte de la población de Chile y del mundo.

Lo anterior es importante porque ningún otro régimen intermedio soluciona del todo este gran problema. Por ejemplo, la legalización de la marihuana en todo el mundo no detendría las luchas sangrientas de los cárteles de cocaína, dada la imperfecta sustitución entre ambas drogas. Mientras sigan existiendo altas rentas para los narcotraficantes, la violencia y el crimen seguirán teniendo la misma intensidad.

Se reconoce que el principal temor ante una eventual legalización es que genere un aumento importante en el consumo tanto por el incremento de disponibilidad como por una probable caída en el precio efectivo para los consumidores (monetario y no monetario). Frente a estos factores, hay que constatar primero que, si bien es probable que aumente el consumo total, las consecuencias adversas o el daño por consumidor serán probablemente menores en un régimen de legalización (MacCoun y Reuter, 2011), especialmente tomando en cuenta consideraciones de salud. En segundo lugar, la probable caída en los precios de las drogas legalizadas se puede atenuar (en el extremo, se podría revertir) con impuestos y regulaciones,

tal como ocurre hoy con el tabaco y el alcohol. Por último, es necesario que estos impuestos y regulaciones se fijen de acuerdo con evidencia científica y no con la inercia histórica o con los intereses actuales de los productores e intermediarios, tanto de las drogas legales como de las ilegales. Este punto es coherente con la propuesta de aumentar los impuestos específicos al consumo de drogas actualmente legales en Chile –tabaco y alcoholes–, presentada en el capítulo 7 de este libro.

Esta propuesta no se realiza desde una posición moral o política particular –no es reflejo de una justificación moral, o de una condena del consumo de drogas–, sino que parte de reconocer el fracaso de la actual estrategia de prohibición y represión, con sus enormes costos humanos y sociales, tanto en Chile como en el mundo. Respecto de la propuesta de legalización, es perfectamente plausible la coincidencia de puntos de vista divergentes, es decir, una postura que considere inaceptable moralmente el consumo de sustancias adictivas y dañinas para la salud, con aquella que postule que es legítimo optar por el consumo, siempre que sea consentido y realizado por adultos. La coincidencia resulta del hecho de que la primera visión (reproche moral) debe tolerar políticas de esta naturaleza, reconociendo que los perjuicios de la prohibición son mayores que los de la legalización. Y en el caso de la segunda visión (aceptación moral), ello deriva directamente del predicamento moral en que se sustenta.

Dicho lo anterior, cualquier discusión sobre legalización tiene una dimensión inescapable de política internacional. A un país pequeño como Chile le resultaría diplomáticamente imposible declarar unilateralmente la legalización de drogas como la cocaína o la heroína, que son objeto de tráfico internacional. Por lo tanto, toda estrategia de legalización amplia y gradual debe perseguirse en el marco de acuerdos internacionales de legalización, lo que implica la revisión de las actuales convenciones de Naciones Unidas.

En resumen, la evidencia científica y la crítica situación actual en el mundo y en Chile a consecuencia de la “guerra contra las drogas” nos llevan a derivar las siguientes conclusiones:

- La “guerra contra las drogas” como política pública se ha perdido tanto en términos políticos y militares como económicos y sociales.
- Aunque carecemos de una evaluación global cuantitativa de sus costos y beneficios, la evidencia sugiere que la ilegalidad de las drogas y sus consecuencias –la represión del consumo, del comercio y de la

⁹ Abc News, “Marijuana Users Not High Obama Priority”, 14 de diciembre de 2012, abcnews.go.com.

¹⁰ Ello no significa que las actuales políticas regulatorias, tributarias, de educación y de salud pública respecto del alcohol y del tabaco no sean perfectibles, lo que justifica su evaluación y revisión, propuestas más abajo.

producción de un gran número de sustancias— tienen costos que multiplican los beneficios correspondientes, tanto en Chile como globalmente.

- La evidencia mundial sugiere que la prohibición de ciertas drogas y su consecuente tráfico ilegal influye en magnitudes muy elevadas en la incidencia de la delincuencia general.
- La evidencia médica disponible hasta la fecha muestra que los efectos negativos del consumo de drogas legales (el tabaco y el alcohol) sobre los consumidores y sobre terceros son mayores o equivalentes a los efectos negativos directos e indirectos del consumo de drogas ilegales.
- Actualmente, el mundo se encuentra en una lenta transición desde la ilegalidad de una muy amplia lista de drogas hacia un futuro de gradual legalización. Entre las manifestaciones de esta transición están la despenalización del porte de marihuana (en Portugal, Alemania y Australia, entre otros), su venta libre en determinados establecimientos (Holanda) y su uso medicinal (en varios estados de Estados Unidos), así como la reciente legalización del consumo, de la producción y del comercio de marihuana en Colorado y Washington y el intento de legalización en Uruguay.
- Sin embargo, para transitar hacia una legalización gradual pero amplia se requiere de una estrategia mundial, que lleve a la revisión de las actuales convenciones internacionales sobre drogas y a un cambio radical en las políticas de control y regulación de la producción, el comercio y el consumo.

Propuestas

A la luz de los antecedentes presentados, proponemos revisar la política actual de prohibición y represión del consumo, de la producción y del comercio de las drogas actualmente ilegales; y proponemos hacerlo en el marco de la formulación de una nueva estrategia nacional, con el objetivo de largo plazo de legalizar todas las drogas, sometiendo a un estricto control regulatorio las condiciones de su consumo, producción y comercio. Esta estrategia involucra implementar políticas en dos etapas.

Propuesta 94 Una estrategia nacional de legalización y regulación de drogas (corto plazo, 1-2 años)

La propuesta de corto plazo involucra la adopción de cambios que ya han sido implementados en algunos lugares del mundo, como en los estados de Colorado y Washington, y tiene por objetivo preparar el trabajo de Chile en el desarrollo de una agenda multilateral de legalización de drogas en el mundo.

Formulación de una estrategia nacional de legalización y regulación de drogas

Se propone que el Gobierno de Chile, con apoyo legislativo y de especialistas, formule una estrategia nacional de legalización y regulación de las drogas actualmente ilegales en el largo plazo. Esta estrategia debe desarrollar:

- Un estudio detallado de los beneficios netos de la legalización de drogas en Chile y en el mundo.
- Un plan de acción nacional para promover la legalización gradual de las drogas en Chile.
- Un plan de acción internacional, promovido por Chile en coordinación estrecha con otras naciones, orientado a la revisión de los tratados firmados en el marco de las convenciones ONU (1961, 1971 y 1988, y ratificados en convenciones sucesivas), con el fin de avanzar en el largo plazo a una legalización del uso, comercio y producción regulados de todas las drogas actualmente ilegales, lo que implica una radical revisión de las convenciones ONU respectivas.
- Una política de regulación y tributación del consumo, del comercio y de la producción de drogas.
- Una política de desarrollo de programas de educación y de salud pública de prevención del consumo (especialmente de jóvenes) y de tratamiento de adicciones de drogas legales e ilegales.

Esta agenda debe promoverse en coordinación con otras naciones en forma bilateral y multilateral, a través del desarrollo de propuestas internacionales comunes y su presentación en los correspondientes foros internacionales.

Legalización de un conjunto limitado de drogas

Se propone legalizar un conjunto limitado de drogas, como la marihuana y similares por definir. Quedarían permitidos el uso recreativo, la producción (restringida inicialmente para uso personal) y la comercialización, sujetos a regulaciones de control sanitario como las establecidas para el alcohol y del tabaco.

- Mantener la ilegalidad y represión del comercio informal y del comercio internacional de este conjunto de drogas ahora legalizadas.
- Gravar con impuestos específicos las drogas legalizadas.

Cuadro 1

Impacto fiscal de la propuesta de largo plazo

Efecto	Impacto sobre el ahorro fiscal de largo plazo (% del PIB)	
	Mínimo	Máximo
Menor gasto fiscal directo por evitar represión, persecución, condena y reinserción asociada a delincuencia relacionada con drogas	0,12	0,18
Mayor ingreso fiscal directo por recaudación de impuestos específicos e IVA a las drogas	0,08	0,34
Menor gasto fiscal indirecto por reducción de delincuencia no drogas	0,05	0,28
Mayor gasto fiscal directo por extensión de programas de prevención de consumo y tratamiento de adicciones	0,03	0,12
Ahorro fiscal total	0,22	0,68

Fuente: Elaboración propia.

zadas, en función del daño social (propio y a terceros) que producen.

- Mantener la prohibición y represión de las drogas legales.
- Encargar al Senda un programa de monitoreo continuo de la legalización del conjunto limitado de drogas, evaluando sus efectos en el consumo y la adicción, así como en los precios, además de la efectividad de la regulación, de la tributación y de los programas estatales de educación y salud pública en prevención y tratamiento de adicciones.

Propuesta 95 Revisión de tratados internacionales y legalización total (largo plazo, 3-10 años)

Una vez implementadas las medidas anteriores, y acorde con la estrategia nacional de legalización y regulación de las drogas actualmente ilegales, se pro-

ponen los siguientes cambios, que se concretarían en un período de extensión incierta (3-10 años).

- Lograr una revisión radical de los tratados internacionales firmados en el marco de las convenciones ONU, de manera de permitir a los países legalizar las drogas actualmente ilegales, y la regulación y control de su producción, comercio y consumo.

Las siguientes medidas dependen de que esta revisión de los tratados internacionales se haya producido.

- Legalizar todas las drogas, otorgándoles marcos legales, regulatorios y de salud pública similares a los del tabaco y del alcohol.
- Gravar todas las drogas legalizadas con impuestos específicos, en función del daño social (propio y a terceros) que producen.
- Permitir el comercio internacional de todas las drogas legalizadas.
- Prohibir y reprimir el uso y la comercialización de derivados tóxicos de las drogas (pasta base, por ejemplo), así como el mercado informal de drogas ahora legales.

- Expandir significativamente los programas de educación y salud pública orientados a la prevención del consumo (especialmente de jóvenes) de todas las drogas, y los programas de tratamiento de drogadictos.

En términos de recursos públicos, se propone triplicar el gasto público actual en prevención de consumo y tratamiento de adictos, que hoy alcanza al 0,1% del PIB. No proponemos aquí un contenido específico para estos programas, que deberá surgir de una evaluación futura basada en el monitoreo continuo del impacto de los programas existentes y de las evaluaciones experimentales de los nuevos programas.

Efectos fiscales de las propuestas

En el **Cuadro 1** se resume la estimación del rango del impacto sobre el presupuesto público de la legalización de todas las drogas en el largo plazo. Este resumen está basado en una estimación más detallada,¹¹ que es sin embargo muy tentativa debido a la insuficiente evidencia nacional e internacional.

Los efectos fiscales corresponden al menor gasto fiscal directo por represión, persecución, condena y reinserción de delincuentes en drogas ilegales, al mayor ingreso fiscal directo por recaudación de IVA y de impuestos específicos a las drogas, al menor gasto fiscal indirecto por reducción de delincuencia no atribuible a mercado ilegal de drogas, y al mayor gasto fiscal directo por la extensión de programas de prevención de consumo y tratamiento de adicciones. En nuestro cálculo, la legalización de todas las drogas podría incrementar el ahorro fiscal de largo plazo de 0,22% a 0,68% del PIB. Por supuesto, este potencial beneficio fiscal es favorable, pero no constituye el objetivo de la propuesta, que está orientada a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana en Chile y en el mundo.

¹¹ Las estimaciones se basan en inferencias sobre datos para Chile respecto de la tasa del impuesto específico al tabaco, la prevalencia de tabaquismo y el gasto en tabaco por habitante, el gasto público en delincuencia, las fracciones de la delincuencia atribuibles directa e indirectamente al mercado ilegal de drogas, y el gasto público en programas de prevención y tratamiento de adicciones. Para más detalles metodológicos de estas estimaciones, ver www.95propuestas.cl.

Referencias

Capítulo 1

- A**nsolabehere, S., Snyder, J.M., y Ting, M. (2003). Bargaining in bicameral legislatures: When and why does malapportionment matter? *American Political Science Review*, 97, 471-481.
- B**anco Interamericano de Desarrollo (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington D.C.: Planeta.
- B**ellolio, A., y Ramírez, J. (2011). Sistema binominal y modernización electoral: Evaluación y lineamientos de reforma. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Político 123.
- B**irnbaum, J.H., y Murray, A.S. (1987). *Showdown at Gucci gulch: Lawmakers, lobbyists, and the unlikely triumph of tax reform*. Nueva York: Random House.
- B**lais, A., y Dobrzynska, A. (1998). Turnout in electoral democracies. *European Journal of Political Research*, 33, 239-261.
- C**oppedge, M. (2001). Latin American parties: Political darwinism in the lost decade. En L. Diamond y R. Gunther (eds.), *Political parties and democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- D**íaz, F.J., y Sierra, L. (2012). *Democracia con partidos, Informe para la reforma de partidos políticos en Chile*, Santiago de Chile: Cep-Cieplan.
- D**ix, Robert (1989). Cleavage structures and party systems in Latin America. *Comparative Politics*, 22(1), 23-37.
- F**uentes, C. (2011). Financiamiento de los partidos políticos en Chile. En P. Gutiérrez y D. Zovatto (eds.), *Financiamiento de los partidos en América Latina*. México D.F.: IDEA, OEA y UNAM.
- G**agliarducci, S., Nannicini, T., y Naticchioni, P. (2011). Electoral rules and politicians' behavior: A micro test. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(3), 144-174.
- G**amboa, R. (2009). Proyectos legislativos de reforma al sistema binominal 1992-2007. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete e I. Walker (eds.), *Reforma del sistema electoral chileno*, Santiago de Chile: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan.
- G**rofman, B., Koetzle, W., y Brunell, T. (1997). An integrated perspective on the three potential sources of partisan bias: Malapportionment, turnout differences, and the geographic distribution of party vote shares. *Electoral Studies*, 16(4), 457-470.
- H**offman-Martinot, V. (1994). Voter turnout in French municipal elections. En L. López-Nieto (ed.), *Local elections in Europe*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- H**ortuchi, Y. (2004). Malapportionment and income inequality: A cross-national analysis. *British Journal of Political Science*, 34, 179-183.
- J**ohnston, R. (2002). Manipulating maps and winning elections: Measuring the impact of malapportionment and gerrymandering. *Political Geography*, 21(1), 1-31.
- K**atz, R. (2012). Reforma a los partidos políticos mediante regulación legal. En F.J. Díaz, y L. Sierra (eds.), *Democracia con partidos, Informe para la reforma de partidos políticos en Chile*, Santiago de Chile: Cep-Cieplan.
- K**unicova J., y Rose-Ackerman, S. (2005). Electoral rules as constraints on corruption. *British Journal of Political Science*, 35(4), 573-606.
- L**ijphart, A. (1990). The political consequences of electoral laws, 1945-1985. *American Political Science Review*, 80, 481-496.
- L**inz, J.J., y Stepan, A. (1978). *The breakdown of democratic regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- L**inz, J.J., y Valenzuela, A. (1994). *The failure of presidential democracy: Comparative perspectives 1*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- L**una, J.P. (2012). Propuesta para reforma de partidos. Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Publica Chile.

- Luna, J.P., y Altman, D. (2011). Uprooted but stable: Chilean parties and the concept of party system institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53(2), 1-28.
- Luna, J.P., Rosenblatt, F., y Toro, S. (2011). Desk review on programmatic parties. Estocolmo: IDEA-International, no publicado.
- Luna, J.P., y Rosenblatt, F. (2012). ¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual. En F.J. Díaz, y L. Sierra (eds.), *Democracia con partidos, Informe para la reforma de partidos políticos en Chile*. Santiago de Chile: Cep-Cieplan.
- Mainwaring, S. (1992). Dilemmas of multiparty presidential democracy: The case of Brazil. Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame. Documento de trabajo 174.
- Mainwaring, S., y Scully, T.R. (1995). Party systems in Latin America. En S. Mainwaring y T.R. Scully (eds.), *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Matland, R.E., y Studlar, D.T. (2004). Determinants of legislative turnover: A cross-national analysis. *British Journal of Political Science*, 34, 87-108.
- Moe, T.M. (1987). An assessment of the positive theory of "congressional dominance", *Legislative Studies Quarterly*, 12(4), 475-520.
- Nohlen, D. (1992). Sistemas electorales y gobernabilidad. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), Documento de trabajo 63.
- Persson, T., Tabellini, G., y Trebbi, F. (2003). Electoral rules and corruption. *Journal of the European Economic Association*, MIT Press, 1(4), 958-989.
- Samuels, D., y Snyder, R. (2001). The value of a vote: Malapportionment in comparative perspective. *British Journal of Political Science*, 31, 651-671.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems. A framework for analysis*, vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schattschneider, E. (1942). *Party government*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Shotts K.W. (2002). Gerrymandering, legislative composition, and national policy outcomes. *American Journal of Political Science*, 46(2) 398-414.
- Shugart, M.S., y Carey, J.M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siavelis, P.M. (2000). Disconnected fire alarms and ineffective police patrols: Legislative oversight in postauthoritarian Chile. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 42(1), 71-98.
- Sikk, A. (2001). Stabilisation of post-communist party systems. Tesis de máster en ciencias sociales. University of Tartu.
- Stockman, D.A. (1986). *The triumph of politics: How the Reagan revolution failed*. Nueva York: Harper Row.
- Torcal, M., y Mainwaring, S. (2003). El conflicto demócrata/autoritarismo y sus bases sociales en Chile, 1973-1995: un ejemplo de redefinición política de un cleavage. En *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 103, 51-82, Madrid.

Capítulo 2

- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). *La alternativa local: Descentralización y desarrollo económico*. iadb.org.
- Banco Mundial (2008). Decentralization and local democracy in the World, first global report. Barcelona: Banco Mundial y Red Mundial de Ciudades, Gobiernos Locales y Regionales.
- Barret, B. (2000). Decentralization in Japan: Negotiating the transfer of authority. *Japanese Studies*, 20(1), 33-48.
- Charbit, C. (2007). *Linking regions and central governments: Contracts for regional development*. París: OECD Publishing.
- Charbit, C., y Michalun, M. (2009). *Mind the gaps: Managing mutual dependence in relations among levels of government*. París: OECD Publishing.

Daughters, R., y Harper, L. (2007). Fiscal and political decentralization reforms. En E. Lora (ed.), *The state of State reform in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Stanford University Press.

de la Cruz, R. (2013). Descentralización, competitividad urbana y finanzas públicas en América Latina. Ponencia para el 4º Encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Valparaíso.

Irrazábal, I., Poduje, I., y Valdivieso, G. (2010). Nota técnica sobre descentralización. Descentralización en Chile: Logros y desafíos pendientes. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo.

Ribera, T. (2009). La regionalización en Chile: Desde el ensayo federal a la descentralización política. Universidad Autónoma de Chile y Universidad de Chile.

Shun'ichi, F. (2003). Decentralization in Japan. En *Decentralization in Japan*. Tokio y Londres: Japan Center for International Exchange.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2001). *El Chile descentralizado que queremos. Un proyecto de todos*. Ministerio del Interior, SUBDERE.

Von Baer, H., y Torralbo, F. (2012). Chile descentralizado y desarrollado: Fundamentos y propuestas para construir una política de Estado en descentralización y desarrollo territorial en Chile. Instituto de Desarrollo Local y Regional. Universidad de la Frontera. Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Publica Chile.

Yagi, K. (2004). Decentralization in Japan. Documento de trabajo de *Policy and Governance*, 30, 1-30.

Capítulo 3

Comisión Asesora Presidencial en Salud (2010). Informe final. Santiago de Chile.

Comisión de Reforma a la Regulación y supervisión Financiera (Comisión Desormeaux) (2011). Informe final. Santiago de Chile.

Consortio para la Reforma del Estado (2009). Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y reforma. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo y Gobierno de Chile.

Dirección de Presupuestos (2009). Metodología de elaboración de matriz de marco lógico. División de Control de Gestión, www.dipres.cl.

Ferreiro, A., y Silva, F. (2009). Evaluación del impacto y calidad de las políticas públicas: Hacia una agencia independiente. En *Un mejor Estado para Chile: Propuestas de modernización y reforma*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo y Gobierno de Chile.

OCDE (2005). Designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation. Londres: Working Party on Regulatory Management and Reform. Convención de expertos.

OCDE (2012a). *OECD factbook 2011-2012: Economic, environmental and social statistics*. OECD.org.

OCDE (2012b). Survey on compensation of employees in central/federal governments of OECD countries. OECD.org.

United States General Accounting Office (GAO) (2003). Government Auditing Standards, 2003 revision, www.gao.gov.

Volcker (2003). Urgent business for America: Revitalizing the federal government for the 21st century. Report for the National Commission on the Public Service. Washington D.C.: Brookings Institution.

Capítulo 4

- Aghion, P., y Howitt, P. (1992). A model of growth through creative destruction. *Econometrica*, 60(2), 323-351.
- Blanchard, O., Spilimbergo, A., Symansky, S., y Cottarelli, C. (2008). Fiscal policy for the crisis. Fondo Monetario Internacional. Imf.org.
- Blonigen, B. (2013). Industrial policy and downstream export performance. Documento de trabajo de la National Bureau of Economic Research 18694.
- CEPAL (2012). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe. Eclac.org.
- Comité Asesor para el Diseño de una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile (2011). Informe final. Santiago de Chile.
- Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H., y Van Reenen, J. (2012). The causal effects of an industrial policy. Documento de trabajo de la National Bureau of Economic Research 17842.
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero: La revolución informal*. Lima: Instituto Libertad y Democracia-Ediciones el Barranco.
- Debrun, X., Hauner, D., y Kumar, M.S. (2009). Independent fiscal agencies. *Journal of Economic Surveys*, 23(1), 48-81.
- Fuentes, R. (2012). Acerca del crecimiento económico de Chile. Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Publica Chile.
- Hausmann, R., Hwang, J., y Rodrik, D. (2007). What you export matters. *Journal of Economic Growth*, 12(1), 1-25.
- Hidalgo, C., Hausmann, R., Bustos, S., Coscia, M., Chung, S., Jiménez, J., Simões, A., y Yildirim, M. (2011). *The atlas of economic complexity, Mapping paths to prosperity*. Cambridge, M.A.: Center for International Development, Harvard University.
- Hidalgo, C., y Hausmann, R. (2009). The building blocks of economic complexity. *PNAS*, 106(26) 10.570-10.575.
- International Budget Partnership (2010). Open Budget Survey 2010. Internationalbudget.org.
- Kessides, C. (1997). *World Bank experience with the provision of infrastructure services for the urban poor*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- La Porta, R., y Shleifer, A. (2008). The unofficial economy and economic development. *Brookings Papers on Economic Activity*, 39(2), 275-363.
- OCDE (2012). Patents. En *OECD factbook 2012: Economic, environmental and social statistics*. OECD.org.
- OCDE (2009). Interim report (economic outlook), The effectiveness and scope of fiscal stimulus. OECD.org.
- Quiroz, J. (2013). Ilustración de algunos ejemplos de políticas procrecimiento en sectores de recursos naturales renovables. Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Publica Chile.
- Rodrik, D. (2008). Normalizing industrial policy. Documento de trabajo 3 de la Working Commission on Growth and Development. Washington, DC.
- Rodrik, D. (2004). Industrial policy for the twenty-first century. Documento de trabajo del Centre for Economic Policy Research 4767.
- Romer, P. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98(5), 71-102.
- Schmidt-Hebbel, K. (2010). Macroeconomic regimes, policies and outcomes in the world. *Estudios de Economía*, 37(2-20), 161-187.
- Schumpeter, J.A. (1942). *Capitalism, socialism and democracy*. Nueva York: Harper and Brothers.
- Sen, A (2011). Quality of life: India vs. China. *The New York Review of Books*, 12 de mayo de 2011.
- Spilimbergo, A., Symansky, S., Schindler, M. (2009). Fiscal multipliers. Fondo Monetario Internacional. Imf.org.
- Villena, M. y Magendzo, I. (2012). Evolución de la productividad total de factores en Chile. Informe técnico. Universidad Adolfo Ibáñez y Corfo.

Capítulo 5

International Energy Agency (2011). IEA energy statistics. París: OCDE / IEA.

International Energy Agency (2012a). Energy prices and taxes, Fourth quarter 2012. París: OCDE / IEA.

International Energy Agency (2012b). CO2 emissions from fuel combustion. Highlights. París: OCDE / IEA.

Universidad de Chile, Facultad de Derecho (2011). Análisis de casos de recursos administrativos y judiciales relacionados con la tramitación de permisos para proyectos del sector eléctrico y sus efectos en las inversiones del sector energía. Informe final.

U.S. Energy Information Administration (2012). Annual energy review 2011. Washington, DC.: EIA.

Capítulo 6

Boston Consulting Group (2007). Estudios de competitividad en *clusters* de la economía chilena. Santiago de Chile.

Escalona, E. (2012). Informe comparado en derecho de la libre competencia. Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Publica Chile.

McAfee, R., Mialon, H., y Mialon, S. (2008). Private vs. public antitrust enforcement: A strategic analysis. *Journal of Public Economics*, 96(1-2).

OCDE (2011). Country studies. Chile - Accession report on competition law and policy 2010. OECD.org.

Capítulo 7

Lagos, L.F., y Klapp, F. (2013). Evaluación de propuestas de reforma tributaria. Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Publica Chile.

Parry, I., y Strand, J. (2012). International fuel tax assessment: An application to Chile. *Environment and Development Economics*, 17(2), 127-144.

Capítulo 8

Atal, R., Carrasco, J.A., y Harrison, R. (2012). A market-based recycling subsidy. Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica Chile, no publicado.

Atisba (2011). La brecha verde: Distribución especial de áreas verdes en Gran Santiago. Santiago de Chile.

Comisión Asesora de Estudios Habitacionales y Urbanos (2011). Encuesta de percepción de calidad de vida urbana, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Eberly, D., y Sherraden, M. (1990). *The moral equivalent of war?: A study of non-military service in nine nations*. Nueva York: Greenwood Press.

Escobar, R. (2012). Elementos para una revisión crítica de la legislación chilena sobre incentivos tributarios a las donaciones con fines filantrópicos y de emprendimiento social. Seminario "Hacia un Chile más integrado". Santiago de Chile, julio.

Espinoza, V., y Rabi, V. (2009). Capital social y civismo en las regiones chilenas. Documento de trabajo. Subsecretaría de Desarrollo Regional. Proyecto Desigualdades. Subdere.cl.

Forray, R., Arellano, E., Ruiz, F., Picón, M.C., Fernández, I., Besa, A., y Lefranc, E. (2012). Integración de los cerros isla al sistema de áreas verdes de Santiago. En Propuestas para Chile, Concurso Políticas Públicas 2011, Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile.

González, R., Cortés, F., Lay, S., Valencia, E., Castillo, J.C. (2010). Radiografía de la solidaridad en Chile e índice de solidaridad. Informe de encuesta MIDE UC. Universidad Católica de Chile.

Harrison, R., y Atal, R. (2012). Diseño del incentivo del reciclaje. Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, no publicado.

Irrázaval, I., y Salamon, L. (2006). Estudio comparativo del sector sin fines de lucro, Chile. Santiago de Chile: Focus - Johns Hopkins University.

Kinnaman, T.C. (2006). Policy watch: Examining the justification for residential recycling. *Journal of Economic Perspectives*, 20(4): 219-232.

Madero, I., y Castillo, J.C. (2012). Sobre el estudio empírico de la solidaridad: aproximaciones conceptuales y metodológicas. *Polis* 11(31), 391-409.

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2013).** Primer catastro nacional de parques urbanos.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2011).** Encuesta de percepción de calidad de vida urbana 2011. Comisión Asesora de Estudios Habitacionales y Urbanos.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, e Instituto Nacional de Estadísticas (2008).** Encuesta de percepción de calidad de vida urbana 2007.
- Ministerio del Medio Ambiente (2012).** Estado del medio ambiente 2011.
- OCDE (2010).** *OECD factbook 2010: Economic, environmental and social statistics*. OECD.org.
- Ostrom, E. (2003).** *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Palacios, R. (1997).** Estudio acerca de las motivaciones y factores que influyen en la decisión de participar. Tesis de grado. Universidad Católica de Chile, Instituto de Sociología.
- Peralta, R. (2012).** Ley única de incentivos tributarios para las donaciones a las organizaciones de la sociedad civil. Seminario “Hacia un Chile más integrado”. Santiago de Chile, julio.
- Red Nacional de Investigación Escolar, Científicos de la Basura (2012).** Informe del segundo muestreo nacional de la basura en playas.
- Red Nacional de Investigación Escolar, Científicos de la Basura (2008).** Informe del primer muestreo nacional de la basura en playas.
- Reyes Paecke, S., Ibarra, M., Miranda, M., Precht, A., y Salamanca, C. (2011).** Institucionalidad para la creación, mantención y conservación de parques urbanos. *En Propuestas para Chile*, Concurso Políticas Públicas, Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile.
- Reyes Paecke, S., y Figueroa Aldunce, I.M. (2010).** Distribución, superficie y accesibilidad de las áreas verdes en Santiago de Chile. *EURE* 36, 89-110.
- Rochman, C.M., Browne, M.A., Halpern, B.S., Hentschel, B.T., Hoh, E., Karapanagioti, H.K., Rios-Mendoza, L.M., Takada, H., Teh, S., y Thompson, R.C. (2013).** Policy: Classify plastic waste as hazardous. *Nature*, 494(7.436), 169-171.
- Román, J.A., Ibarra, S., y Ramos, C. (2011).** El voluntariado como una forma de participación social. Seminario “Voluntariado y participación ciudadana”. Universidad Alberto Hurtado, septiembre.
- Román, J.A., Ibarra, S., y Ramos, C. (2012).** Variables explicativas de las prácticas solidarias en Chile: La relación entre capital social y prácticas solidarias. Seminario “Solidaridad y participación ciudadana”. Universidad Católica de Chile, marzo.
- Segovia, O. (2005).** Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: espacio público. CEPAL, Unidad de Estudios del Desarrollo.
- Trom, D. (1999).** De la réfutation de l’effet NIMBY considérée comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l’activité revendicative. *Revue Française de Science Politique* 49(1), 31-50.
- Walls, M. (2006).** Extended producer responsibility and product design. Economic theory and selected case studies. Resources for the Future. Documento de trabajo 06-08.

Capítulo 9

- Agostini, C., y Jiménez, J. (2012).** La incidencia distributiva del impuesto a las gasolineras en Chile. *Estudios Públicos*, 125.
- Allard, P. (2012).** Tarificación vial por congestión: Una visión desde la urgencia y su viabilidad en una ciudad como Santiago. C-Smart, Facultad de Arquitectura, Universidad del Desarrollo, tercer Foro Santiago 2041.
- Basso, L., y Solís, H. (2012).** Efficiency and substitutability of transit subsidies and other urban transport policies. Universidad de Chile, no publicado.
- Briones, I. (2009).** Transantiago: un problema de información. *Estudios Públicos*, 116.
- Boutin, X., D’Haultfoeuille, X., y Givord, P. (2011).** The environmental effect of green taxation: The case of the french “bonus/malus”. Documento de trabajo de la Direction des Études et Synthèses Économiques, g2011-14. Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques.

- Bravo, D., y Martínez, C. (2007).** Transantiago y el mercado del trabajo. Documento de trabajo del Centro de Microdatos, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Crooper, M., y Kopits, E. (2003).** Traffic fatalities and economic growth. Documento de trabajo de investigación de política del Banco Mundial 3035.
- Currie, J., y Neidell, M. (2005).** Air pollution and infant health: What can we learn from California's recent experience? *Quarterly Journal of Economics*, 120(3).
- Davis, L.W. (2008).** The effect of driving restrictions on air quality in Mexico City. *Journal of Political Economy*, 116, 38-81.
- De Grange, L., Troncoso, R., y González, F. (2012).** An empirical evaluation of the impact of three urban transportation policies on transit use. *Transport Policy*, 22 (C), 11-19.
- Duranton, G., y Turner, M.A. (2011).** The fundamental law of road congestion: Evidence from the US. *American Economic Review*, 101(6), 2.616-2.652.
- Echenique, M., Poduje, I. y Bitrán, E. (2007).** Propuesta de tarificación vial. Unidad de concesiones, Ministerio de Obras Públicas.
- Feng, Y., Fullerton, D., y Gan, L. (2005).** Vehicle choices, miles driven, and pollution policies. Documento de trabajo de la National Bureau of Economic Research 11553.
- Fullerton, D., y Gan, L. (2005).** Cost-effective policies to reduce vehicle emissions. Documento de trabajo de la National Bureau of Economic Research 11174.
- Fullerton, D., Leicester, A., y Smith, S. (2011).** Environmental taxes. En *Mirrlees Review. Reforming the tax system for the 21st century*. Londres: Institute of Fiscal Studies.
- Gómez-Lobo, A., Figueroa, E., Jorquera, P., y Labrín, F. (2011).** Los impactos del Transantiago en la contaminación de Santiago: una aproximación econométrica. Seminario del Departamento de Economía de la Universidad de Chile, mayo.
- Gallego, F., Montero, J.P., y Salas, C. (2013).** The effect of transport policies on car use: Evidence from Latin American cities. Universidad Católica de Chile, no publicado.
- Jorrat, M. (2010).** Equidad fiscal en Chile. Un análisis de la incidencia distributiva de los impuestos y el gasto social. En *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*. Serie de Equidad Fiscal en América Latina del BID.
- Kahneman, D., y Krueger, A.B. (2006).** Developments in the measurement of subjective well-being. *The Journal of Economic Perspectives*, 20(1), 3-24.
- Koh, W. (2004).** Congestion control and vehicle ownership restriction: The choice of an optimal quota policy. *Journal of Transport Economics and Policy*, 38(3), 371-402.
- Leape, J. (2006).** The London congestion charge. *Journal of economic perspectives*, 20(4), 157-176.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G., y Poterba, J. (2011).** *Mirrlees Review. Reforming the tax system for the 21st century*. Londres: Institute of Fiscal Studies.
- Ortúzar, J. de D., Iacobelli, A., y Valeze, C. (2000).** Estimating demand for a cycle-way network. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 34(5), 355-373.
- Parry, I., y Small, K. (2009).** Should urban transit subsidies be reduced? *American Economic Review*, 99(3), 700-724.
- Parry, I., y Strand, J. (2012).** International fuel tax assessment: An application to Chile. *Environment and Development Economics*, 17(2), 127-144.
- Parry, I., Walls, M., y Harrington, W. (2007).** Automobile externalities and policies. *Journal of Economic Literature*, 45(2), 373-399.
- Pucher, J., y Buehler, R. (2012).** Trends in walking and cycling in Western Europe and the United States. *TR News*, número especial, 280, 34-42.
- Pucher, J., Dill, J., y Handy, S. (2010).** Infrastructure, programs and policies to increase bicycling: An international review. *Preventive Medicine*, 50(S1), S106-S125.
- Purcher, J., Buehler, R., y Seinen, M. (2011).** Bicycling renaissance in North America? An update and re-assessment of cycling trends and policies. *Transportation Research A*, 45(6), 451-475.

Simonsohn, U. (2006). New-yorkers commute more everywhere: Contrast effects in the field. *Review of Economics and Statistics*, 88(1), 1-9.

Small, K.A., y Verhoef, E.T. (2007). *The economics of urban transportation*. Londres: Routledge.

Capítulo 10

Behaghel, L., Crépon, B., y Gurgand, M. (2011). Private or public counseling of jobseekers: Lessons from a large randomized experiment. No publicado.

Blundell, R., Duncan, A., y Meghir, C. (2002). Evaluating the working families tax credit. Documento de antecedentes para *Structural versus non-structural approaches to evaluation*. Social Policy Monitoring Network, IFS.

Centro de Microdatos (2012). Evaluación de impacto del Programa de Subsidio al Empleo Joven. Departamento de Economía, Universidad de Chile.

Comisión Presidencial para el Trabajo y la Equidad (2008). Informe final. Santiago de Chile.

Eissa, N., y Hoynes, H. (2006). Behavioral responses to taxes: Lessons from the EITC and labor supply. En J.M. Poterba (ed.), *Tax policy and the economy*, 20, 74-110. Cambridge, MA: MIT Press.

Etcheverry Consultores (2011). Mejora del diseño e implementación operativa del sistema de intermediación laboral del Estado de Chile. Estudio encargado por SENCE y PNUD.

Grogger, J. (2004). Time limits and welfare use. *The Journal of Human Resources*, 39(2), 405-424.

Immervoll, H., y Pearson, A. (2009). A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD. Documento de trabajo 3 del Instituto para el Estudio del Trabajo (Institut zur Zukunft der Arbeit, IZA).

OCDE (2000). Literacy in the information age: Final report of the international adult literacy survey. OECD.org.

Rau, T. (2012). Flexibilidad de la jornada laboral en Chile: una tarea pendiente. Temas de la Agenda Pública 9, Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile.

Rothstein, J. (2010). Is the EITC as good as an NIT? Conditional cash transfers and tax incidence. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(1), 177-208.

Urzúa, S., y Rodríguez, J. (2011). Una evaluación de los programas de capacitación en Chile. Trabajo encargado por la Comisión de Reforma al Sistema de Capacitación. Santiago de Chile.

Capítulo 11

Acemoglu, D., y Robinson, J. (2012). Who are the extractive elites? Whynationsfail.com/blog.

Albornoz, M., del Río, F., Repetto, A., y Solari, R. (2011). Hacia una nueva legislación laboral. Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez.

Blanchard, O.J. (2005). Designing labor markets institutions. En J. Restrepo y A. Tokman. *Labor market institutions*. Santiago de Chile: Banco Central.

Cehlay, P., y Gil, D. (2007). Sindicalización y negociación colectiva en Chile. Informe de apoyo para el Consejo Asesor Presidencial de Trabajo y Equidad. Observatorio Social, Universidad Alberto Hurtado.

Comunidad Mujer (2012). Mujer y trabajo: Provisión de salas cuna, la esperada sustitución del artículo 203. Serie ComunidadMujer 16.

Del Río, F. (2012). Orientaciones para un proceso de modernización de la legislación y las relaciones laborales. Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Publica Chile.

OCDE (2010). Employment outlook: Moving beyond the employment crisis. OECD.org.

Rau, T. (2012). Flexibilidad de la jornada laboral en Chile: una tarea pendiente. Temas de la Agenda Pública 9, Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica de Chile.

Rau, T. (2010). El trabajo a tiempo parcial en Chile. *Economía Chilena*, 3(1), 39-59.

Ray, R., y Schmitt, J. (2007). No vacation nation USA: A comparison of leave and holiday in OECD countries. European Trade Union Institute. European Economic and Employment Policy Brief 3.

Sunstein, C., y Thaler, R.H. (2008). *Un pequeño empujón (Nudge)*. Madrid: Taurus.

Universidad Diego Portales (2009). Derechos fundamentales del trabajador en la empresa. En Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2009*. Santiago de Chile: Ediciones UDP.

Capítulo 12

Agostini, C. (2012). Una reforma eficiente y equitativa del impuesto al ingreso en Chile. Borrador de discusión. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

Atkinson, A., Piketty, T., y Saez, E. (2011). Top incomes in the long run of history. *Journal of Economic Literature*, 49(1), 3-71.

Bustos, A., Engel, E., y Galetovic, A. (2004). Could higher taxes increase the long-run demand for capital? Theory and evidence for Chile. *Journal of Development Economics*, 73, 675-697.

Cantallopis, J., Jorratt, M., y Scherman, D. (2007). Equidad tributaria en Chile: Un nuevo modelo para evaluar alternativas de reforma. Santiago de Chile, Servicio de Impuestos Internos, no publicado.

Cerda, R., y Larraín, F. (2005). Inversión privada e impuestos corporativos: Evidencia para Chile. *Latin American Journal of Economics*, 42(126), 257-281.

Engel, E., Galetovic, A., y Raddatz, C. (1998). Taxes and income distribution in Chile: Some unpleasant redistributive arithmetics. Documento de trabajo de la National Bureau of Economic Research 6828.

Hsieh, C.T., y Parker, J.A. (2007). Taxes and growth in a financially underdeveloped country: Evidence from the Chilean investment boom. *Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, 8(1), 1.

Jorratt, M. (2009). La tributación directa en Chile: Equidad y desafíos. Serie Macroeconomía del Desarrollo, 92. CEPAL, División de Desarrollo Económico. Kopczuk, W. (2005). Tax bases, tax rates and the elasticity of reported income. *Journal of Public Economics*, 89, 2093-2119.

Rawls, J.A. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Slemrod, J. y Kopczuk, W. (2002). The optimal elasticity of taxable income. *Journal of Public Economics*, 84(1), 91-112.

Capítulo 13

Alesina A., y La Ferrara, E. (2000). Participation in heterogeneous communities. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(3), 847-904.

Banerjee, A., Duflo, E., Glennerster, R., y Kinnan, C. (2009). The miracle of microfinance? Evidence from a randomized evaluation. MIT, no publicado.

Baum, F.E., y Ziersch, A.M. (2003). Social capital. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 57, 320-323.

Buck, N. (2001). Identifying neighborhood effects on social exclusion. *Urban Studies*, 38(12), 2.251-2.275.

Burt, R.S. (1999). The social capital of opinion leaders. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 566(1), 37-54.

Castillo, J.C. (2011). *The legitimacy of economic inequality: An empirical approach to the case of Chile*. Dissertation.com.

Castillo, J.C. (2009). ¿Cuál es la brecha salarial justa? Opinión pública y legitimación de la desigualdad económica en Chile. *Estudios Públicos*, 113, 237-266.

Chauvel, L. (2006). Tolérance et résistance aux inégalités. En H. Lagrange (ed.), *L'épreuve des inégalités*. Paris: Puf, 23-40.

Coleman, J.S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, Supplement: Organizations and Institutions: *Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure*, 94, 95-120.

Cruces, G., Truglia, R.P., y Tetaz, M. (2011). Biased perceptions of income distribution and preferences for redistribution: Evidence from a survey experiment. Documento de trabajo 5699 del Instituto para el Estudio del Trabajo (Institut zur Zukunft der Arbeit, IZA).

- Desforges, C., y Abouchaar, A. (2003). The impact of parental involvement, parental support and family education on pupil achievement and adjustment: A literature review, DfES research report RR433. Nottingham, Department for Education and Skills.
- Espinoza, V. (2013). Local associations in Chile: Social innovation in a mature neoliberal society. En F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood y A. Hamdouch (eds.), *International handbook of social innovation: Collective action, social learning and transdisciplinary research*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Espinoza, V. (2005). Genealogía de los usos actuales del análisis de redes sociales. En V. Espinoza y J.I. Porras (eds.), *Redes. Enfoques y aplicaciones del análisis de redes sociales*. Santiago de Chile: Universidad Bolivariana – USACH.
- Espinoza, V. (1995). Redes sociales y superación de la pobreza. *Revista de Trabajo Social*, 66, 31-44.
- Feigenberg, B.E., Field, M., y Pande, R. (2010). Building social capital through microfinance. Documento de trabajo de la National Bureau of Economic Research 16018.
- Feller Rate (2007). Informe de clasificación Fondo Esperanza. Feller Rate Clasificadora de Riesgo.
- Field, E., Pande, R., y Papp, J. (2010). Does microfinance repayment flexibility affect entrepreneurial behavior and loan default? Centre for Micro Finance, IFMR Research, Documento de trabajo 34.
- Furstenberg F.F., y Hughes, M.E. (1995). Social capital and successful development among at-risk youth. *Journal of Marriage and the Family* 57, 580-592.
- González (2012). Informe estado de las microfinanzas en Chile 2011. Red para el Desarrollo de las Microfinanzas en Chile A.G.
- Grusky, D.B., y Kricheli-Katz, T. (2012). *The new gilded age: The critical inequality debates of our time*. Stanford, C.A.: Stanford University Press.
- Halpern, D. (2001). Moral values, social trust and inequality: Can values explain crime? *British Journal of Criminology*, 41(2), 236-251.
- House, J.S., Robbins, C., y Metzner, H.L. (1982). The association of social relationships and activities with mortality: Prospective evidence from the Tecumseh Community Health Study. *American Journal of Epidemiology* 116, 123-140.
- Kanak, S., e Iguni, Y. (2007). Microfinance programs and social capital formation: The present scenario in a rural village of Bangladesh. *The International Journal of Applied Economics and Finance*, 2, 97-104.
- Kawachi, I., Kennedy, B., y Brainerd, E. (1998). The role of social capital in the Russian mortality crisis. *World Development*, 26(11), 2.029-2.043.
- Kawachi, I., y Berkman, L.F. (2000). Social cohesion, social capital, and health. En L.F. Bergman e I. Kawachi (eds.), *Social Epidemiology*. Oxford: Oxford University Press.
- Kelley, J., y Evans, M.D.R. (2009). Economic development reduces tolerance for inequality: A comparative analysis of thirty nations. En M. Haller, R. Jowell y T.W. Smith (eds.), *The International Social Survey Programme, 1984-2009*. Routledge, N.Y.: Charting the Globe.
- Knack, S. (1999). Social capital, growth and poverty: A survey of cross-country evidence. Documento de trabajo de World Bank Social Capital Initiative 7.
- Knack, S., y Keefer, P. (1997). Does social capital have an economic payoff: A cross-country investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1.251-1.288.
- La Porta, R. (1997). Trust in large organizations. *The American Economic Review*, 87(2), 333-338.
- Larance, L. (1998). Building social capital from the center: A village-level investigation of Bangladesh's Grameen Bank. Documento de trabajo 22 del Programme of Research on Poverty Alleviation, Grameen Trust.
- Loury, G.C. (1977). A dynamic theory of racial income differences. En P.A. Wallace y A. LeMund (eds.), *Women, minorities, and employment discrimination*. Lexington, M.A.: Lexington Books.
- Lübker, M. (2004). Globalization and perceptions of social inequality. Documento de trabajo 32 del Policy Integration Department, World Commission on the Social Dimension of Globalization, OIT.

Marjoribanks, K., y Kwok, Y. (1998). Family capital and Kong Kong adolescents' academic achievement. *Psychological Reports*, 83, 99-105.

Pearlin, L.I., y Schooler, C. (1978). The structure of coping. *Journal of Health and Social Behavior* 19, 2-21.

Planet Rating (2011). Informe de clasificación Fundación Banigualdad. Planet rating clasificadora de riesgo.

Putnam, R. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Nueva York: Simon & Schuster.

Putnam, R. (1993). *Making democracy work*. New Jersey: Princeton University Press.

Rosanvallón, P. (2008). *Counter-democracy: Politics in an age of distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sampson, R.J., y Laub, J.H. (1993). *Crime in the making: Pathways and turning points through life*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Sampson, R.J., Raudenbush, S.W., y Earls, F. (1997). Neighborhoods and violent crime: A multilevel study of collective efficacy. *Science*, 277, 918-924.

Smith, E.S. (1999). The effects of investment in social capital of youth on political and civic behavior in young adulthood: Longitudinal analysis. *Political Psychology*, 20(3), 553-80.

Sun, Y. (1999). The contextual effects of community social capital on academic performance. *Social Science Research*, 28(4), 403-426.

Teachman, J.D., Paasch, K., y Carver, K (1996). Social capital and dropping out of school early. *Journal of Marriage and the Family* 58(9), 773-784.

Therborn, G. (2006). Meaning, mechanisms, patterns, and forces: An introduction. En G. Therborn (ed.), *Inequalities of the world: New theoretical frameworks, multiple empirical approaches*. Londres: Verso.

Thoits, P. (1983). Multiple identities and psychological well-being. A reformulations and test of the social isolation hypothesis. *American Sociological Review*, 48, 174-187.

Valenzuela, A., y Dornbusch, S. (1994). Familism and social capital in the academic achievement of Mexican-origin and Anglo high school adolescents. *Social Science Quarterly*, 75(1): 18-36.

Westlund, H., y Adam, F. (2010). Social capital and economic performance: A meta-analysis of 65 studies. *European Planning Studies* 18(6), 893-919.

Capítulo 14

Abdulkadiroglu, A., Angrish, J., Dynarski, S., Kane, T.J., y Pathak, P. (2011). Accountability and flexibility in public schools: Evidence from Boston's charters and pilots. *Quarterly Journal of Economics*, 126(2), 699-748.

Aguirre, J. (2011). If you build it they will come: Evidence of the impact of a large expansion of childcare centers over attendance and maternal labor supply. Tesis de Magister en Economía, PUC-Chile.

Algan, Y., Cahuc, P., y Shleifer, A. (2011). Teaching practices and social capital. Documento de trabajo de la National Bureau of Economic Research 17527.

Angrist, J., Pathak, P., y Walters, C. (2011). Explaining charter school effectiveness. Documento de trabajo de la National Bureau of Economic Research 17332.

Atria, F. (2009). ¿Qué educación es "pública"? *Estudios Sociales*, 117, 45-67.

Avery, C., y Turner, S. (2012). Student loans: Do college students borrow too much —or not enough? *Journal of Economic Perspectives*, 26(1), 165-192.

Banerjee, A., y Duflo, E. (2011). *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. Nueva York: Public Affairs.

Bedregal, P. (2012). ¿Política de primera infancia y educación inicial: integralidad o sectorialidad? Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Publica Chile.

Cabezas, V., Cuesta, J.I., y Gallego, F. (2011). Effects of short-term tutoring on cognitive and non-cognitive skills: Evidence from a randomized evaluation in Chile. PUC-Chile, no publicado.

- Coleman, J.S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *The American Journal of Sociology*, 94, S95-S120.
- Comisión Asesora Ministerial para la Formación Técnico-Profesional (2009). Informe final: Bases para una política de formación técnico profesional en Chile. Santiago de Chile.
- Comisión Europea (2012). Developing key competences at school in Europe: Challenges and opportunities for policy. Eurodyce Report.
- Costa, P.T., Jr., y McCrae, R.R. (1992). Four ways five factors are basic. *Personality and Individual Differences*, 13(6), 653-665.
- Cunha, F. (2005). The complementarity and self productivity of human capital investments in a SDGE economy with altruism and lifetime liquidity constraints. Society for Economic Dynamics, Meeting Papers 351.
- Cunha, F., Heckman, J.J., y Schennach, S. (2010). Estimating the technology of cognitive and noncognitive skill formation. Documento de trabajo de la National Bureau of Economic Research 15664.
- Cunha, F., y Heckman, J.J. (2010). Investing in our young people. Documento de trabajo de la National Bureau of Economic Research 16201.
- Deming, D.J., Goldin, C., y Katz, L.F. (2012). The for-profit postsecondary school sector: Nimble critters or agile predators? *Journal of Economic Perspectives*, 26(1), 139-164.
- Dobbie, W., y Fryer, R. (2011). Are high-quality schools enough to increase achievement among the poor? Evidence from the Harlem Children's Zone. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), 158-187.
- Duflo, E., Dupas, P., y Kremer, M. (2012). School governance, teacher incentives, and pupil-teacher ratios: Experimental evidence from Kenyan primary schools. Documento de trabajo de la National Bureau of Economic Research 17939.
- Durlauf, S.N., y Fafchamps, M. (2006). Social capital. En P. Aghion y S. Durlauf (eds.), *Handbook of economic growth*. Amsterdam: North-Holland.
- Eyzaguirre, S. (2012). Considerations about freedom in education based on the Chilean case: Private versus public. No publicado. Figueroa, N., y Huepe, M. (2012). La organización industrial de la educación universitaria en Chile. Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Pública Chile.
- Fryer, R.G. Jr (2012). Aligning student, parent, and teacher incentives: Evidence from Houston public schools. Documento de trabajo de la National Bureau of Economic Research 17752.
- Fryer, R.G. Jr. (2011). Injecting successful charter school strategies into traditional public schools: Early results from an experiment in Houston. Documento de trabajo de la National Bureau of Economic Research 17494.
- Fryer, R.G., Jr (2010). The importance of segregation, discrimination, peer dynamics, and identity in explaining trends in the racial achievement gap. *Handbook of Social Economics*, 1B.
- Galiani, S., Gertler, P., y Schargrodsky, E. (2008). School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics*, 92, 2.106-2.120.
- Gallego, F., Sauma, E., y Rodríguez-Sickert, C. (2010). The political economy of school size: Evidence from Chilean rural counties. Documento de trabajo del EH Cliolab 8. Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.
- Gil Llambías, J., y del Canto, C. (2012). El caso del programa Propedéutico en la Universidad de Santiago de Chile. *Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 49 (2), 65-83.
- Hanushek, E.A. (1986). The economics of schooling: Production and efficiency in public schools. *Journal of Economic Literature*, 24(3), 1.141-1.177.
- Hanushek, E.A., y Woessmann, L. (2011). Sample selectivity and the validity of international student achievement tests in economic research. *Economics Letters*, 110(2), 79-82.
- Hanushek, E.A., y Woessmann, L. (2008). The role of cognitive skills in economic development. *Journal of Economic Literature*, 46(3), 607-668.

- Hastings, J., y Weinstein, J. (2008). Information, school choice, and academic achievement: Evidence from two experiments. *Quarterly Journal of Economics*, 123 (4): 1.373-1.414.
- Heckman, J.J. (2006). Lessons from the technology of skill formation. Documento de trabajo de la National Bureau of Economic Research 11142.
- Heckman, J.J., Almlund, M., Duckworth, A.L., y Kautz, T. (2011). Personality psychology and economics. *Handbook of the Economics of Education*, 1-181.
- Heckman, J.J., y Cunha F. (2007). The technology of skill formation. *American Economic Review*, 97(2), 31-47.
- Heckman, J.J., y Masterov, D. (2007). The productivity argument for investing in young children. Documento de trabajo de la National Bureau of Economic Research 13016.
- Hurwitz, M., y Howell, J. (por publicar). Estimating causal impacts of school counselors using regression discontinuity designs. *Journal of Counseling & Development*.
- Jensen, R. (2010). The (perceived) returns to education and the demand for schooling. *Quarterly Journal of Economics*, 125(2), 515-548.
- J-Pal (2012). Evaluación de impacto programa Aprender en Familia. Informe de Línea de Base: PAF III.
- J-Pal (2011). Getting parents involved. Policy briefcase. Febrero.
- Malamud, O., y Pop-Eleches, C. (2011). Home computer use and the development of human capital. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(2), 987-1.027.
- Monckeberg, M.O. (2005). *La privatización de las universidades. Una historia de dinero, poder e influencias*. Santiago de Chile: Copa Rota.
- Montt, P. (2012). Educación pública, un eslabón clave para nuestro desarrollo como nación. Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Publica Chile.
- National Research Council (2011). *Assessing 21st century skills*. Washington D.C.: National Academies Press.
- OCDE (2011). Education at a glance 2011: OECD indicators. OECD.org. OCDE (2004). Handbook for internationally comparative education statistics: Concepts, standards, definitions and classifications. OECD.org.
- Parker, S., Rubicalva, L., y Teruel, G. (2008). Evaluating conditional schooling and health programs. *Handbook of Development Economics*, 1, 4(5).
- Parro, F., Correa, J.A., Inostroza, D., Reyes, L., y Ugarte, G. (2012). The effects of vouchers on academic achievement: Evidence from Chile's conditional voucher program. Presentado en seminarios de macroeconomía y finanzas del Banco Central, noviembre.
- Putnam, R. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- Rockoff, J., y Speroni, C. (2010). Subjective and objective evaluations of teacher effectiveness. *American Economic Review*, 100(2), 261-266.
- Rockoff, J., Staiger, D.O., Kane, T.J., Taylor, E.S. (2012). Information and employee evaluation: Evidence from a randomized intervention in public schools. *American Economic Review*, 102(7), 3.184-3.213.
- Serrano, S., Ponce de León, M., y Rengifo, F. (2012). *Historia de la educación en Chile (1810-2010)*. Santiago de Chile: Taurus.
- Sevilla, M.P. (2011). Trayectorias laborales y educacionales de los egresados de la enseñanza media técnico-profesional en Chile, Un análisis de la cohorte de egreso 2003. Buenos Aires: IIPE-UNESCO – IDES, redEtis.
- Shonkoff, J., Boyce, T., y McEwe, B. (2009). Neuroscience, molecular biology and the childhood roots of health disparities: Building a new framework for health promotion and disease prevention. *JAMA*, 301, 2.252-2.259.
- Shonkoff, J., y Phillips, D. (2000). *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development*. Washington, DC: National Academies Press.
- Tough, P. (2012). *America and how children succeed: Grit, curiosity, and the hidden power of character*. Nueva York: Houghton Mifflin Harcourt.

Urzúa, S. (2012). La rentabilidad de la educación superior en Chile. ¿Educación superior para todos? Centro de Estudios Públicos, Documento de trabajo 386.

Capítulo 15

Inostroza, M., y Nancuante, U. (2012). La experiencia chilena de administrar los hospitales autogestionados en red, 2005-2012: ¿Un instrumento consolidado y definitivo o una transición a un nuevo tipo de prestador público, para una nueva etapa de la reforma de salud? Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Publica Chile.

OCDE (2012). Health policy and data. *Obesity: Mardi Gras — how fat are people this Tuesday?* OECD.org.

OCDE (2011). Health at glance 2011. OECD.org.

Shafey, O., Eriksen, M., Ross, H., y Mackay, J. (2009). *The tobacco atlas*. Atlanta: American Cancer Society, 3ª edición.

Universidad Nacional Andrés Bello (2010). Estudios sobre sistemas de salud. Instituto Salud y Futuro.

Capítulo 16

Andrews (2012). Housing taxation for stability and growth. En C. Gayer y G. Mourre (eds.), *Property taxation and enhanced tax administration in challenging times*, European Economy, Economic Papers, 463, 29-36.

Andrews, D., Caldera Sánchez, A., y Johansson, Å. (2011). Housing markets and structural policies in OECD countries. Documento de trabajo 836 del Departamento de Economía de la OCDE.

Atisba (2010). Reporte: Estudio guetos en Chile, <http://atisba.cl>.

Banco Interamericano de Desarrollo (2012). *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. iadb.org.

Brain, I., Prieto, J., y Sabatini, F. (2010). Vivir en campamentos: ¿Camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad? EURE, 36(109), 111-141.

Caldera Sánchez, A. (2012). Building blocks for a better functioning housing market in Chile. Documento de trabajo 943 del Departamento de Economía de la OCDE.

Gornstein, A., y Verrilli, A. (2006). *Mixed income housing in the suburbs: Lessons from Massachusetts*. Fannie Mae Foundation, www.chapa.org.

OCDE (2013). *OECD urban policy reviews, Chile*. OECD.org.

Poduje, I. (2012). Crecimiento urbano y vivienda social. Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Publica Chile.

Pollakoswki, H., Ritchay, D., y Weinrobe, Z. (2005). Effects of mixed-income, multi-family rental housing developments on single-family housing values. Housing Affordability Initiative, Center for Real State, MIT.

Sabatini, F., Edwards, G., Cubillos, G., Brain, I., Mora, P., y Rasse, A. (2010). Dispersión espacial de vivienda económica como vía de integración social urbana. Camino al Bicentenario: Propuestas para Chile. Concurso de políticas públicas, politicaspUBLICAS.uc.cl.

Sabatini, F., Salcedo, R., y Wormald, G., (2005 - 2008). Barrios en crisis y barrios exitosos producidos por la política de vivienda social. Programa Bicentenario de ciencia y tecnología, Anillos de investigación en ciencias sociales. Informe técnico final. CONICYT-Banco Mundial.

Ugarte, C. (2010). Análisis de la decisión de mudarse a una vivienda social para familias habitantes de campamentos. Evidencia para la Región Metropolitana. Tesis de magíster. Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile.

Capítulo 17

Acosta, J.D., y Aldoney, R. (2012). Algunas reflexiones sobre la legislación penal chilena concluida la primera mitad del siglo XXI. Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Publica Chile.

Aos, S., Phipps, P., Barnoski, R., y Lieb, R. (2001). *The comparative costs and benefits of programs to reduce crime*. Olympia, WA: Washington State Institute for Public Policy.

Arzola, M. E., y García, J.F. (2008). El costo de la delincuencia en Chile 2000-2007. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Político 106.

Bennett, T., Farrington, D., y Holloway, K. (2008). The effectiveness of neighborhood watch. *Campbell Systematic Reviews*, 18.

Blanco, J. (2011). Principales desafíos del sistema carcelario. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.

Braga, A. (2007). The effects of hot spots policing on crime. *Campbell Systematic Reviews*, 1.

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana (2010). Debates Penitenciarios, 13. Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Claro, E., y García, J.F. (2011). El costo de la delincuencia en Chile 2000-2010. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Justicia 6.

Fajnzylber, P., Lederman, D., y Loayza, N. (2002). What causes violent crime? *European Economic Review*, 46(7), 1.323-1.357.

Fernández, M. (2012). El costo socioeconómico del consumo de drogas ilícitas en Chile. *Revista CEPAL*, 107, 93-114.

Fundación Paz Ciudadana (1997). Costo de la delincuencia.

Goodwin, V., y Davis, B. (2011). Crime families: Gender and the intergenerational transfer of criminal tendencies. *Trends & Issues in Crime and Criminal Justice*, 414.

Gobierno del Reino Unido (2013). Policy: Reducing reoffending and improving rehabilitation. En www.gov.uk.

Gobierno del Reino Unido, Ministerio de Justicia (2013). Transforming rehabilitation: A revolution in the way we manage offenders. Consultation Paper CP1/ enero.

Guzmán, E., y García, J.F. (2003). El costo de la delincuencia en Chile 1994-2002. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Político 79.

Guzmán, E., y Lamas, S. (1999). El costo de la droga en Chile. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Político 57.

Guzmán, E., y Mora, V. (2001). El costo de la delincuencia en Chile 1994-1999. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Político 70.

Loayza, N. y Schmidt-Hebbel, K. (2013). New evidence on crime in the world. Trabajo en progreso, Grupo Res Publica Chile.

Matus, J.P. (2012). Evaluación crítica del funcionamiento del sistema procesal penal y presentación de propuestas específicas para su mejoramiento. Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Publica Chile.

Mertz, C. (2012). Delincuencia en Chile: diagnóstico y propuestas. Estudio de trasfondo preparado para el Grupo Res Publica Chile.

Ministerio de Defensa, Subsecretaría de Carabineros (2007). Programa plan cuadrante de seguridad preventiva. Informe final de evaluación.

Olavarría, M. (2005). Costos económicos del delito en Chile. Ministerio del Interior y Universidad de Chile.

Oliveri, K. (2011). Programas de rehabilitación y reinserción de los sistemas de cárceles concesionadas y estatales. Trabajo presentado en el tercer encuentro de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas. Santiago de Chile.

Trudeau, J., Barrick, K., Williams, J., y Roehl, J. (2010). *Independent evaluation of the national weed and seed strategy*. Research Triangle Park, NC: RTI International.

Von Baer, E., y Matamala, G. (2004). El costo de la droga en Chile 2002. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Político 83.

Capítulo 18

Becker, G., Murphy, K., y Grossman, M. (2006). The market for illegal goods: The case of drugs. *Revista de Economía Institucional*, 8(15).

Bernardo, N.P., Pereira Bastos Siqueira, M.E., Nunes de Paiva, M.J., y Penido Maia, P. (2003). Caffeine and other adulterants in seizures of street cocaine in Brazil. *The International Journal on Drug Policy*, 14(4), 331-334.

Caulkins, J., y Lee, M. (2012). Legalizing drugs in the US: A solution to Mexico's problems for which Mexico should not wait. En E. Zedillo y H. Wheeler (eds.), *Rethinking the "war on drugs" through the US-Mexico prism*. New Haven: Yale Center for the Study of Globalization.

Claro, E., y García, J.F. (2011). El costo de la delincuencia en Chile 2000-2010. Libertad y Desarrollo, Serie Informe Justicia 6.

Comisión Global de Políticas de Drogas (2012). La guerra contra las drogas y el VIH/SIDA: Cómo la criminalización del uso de drogas fomenta la pandemia global.

Dills, A., Jacobson, M., y Miron, J. (2005). The effect of alcohol prohibition on alcohol consumption: Evidence from drunkenness arrests. *Economics Letters*, 86(2), 279-284.

Dills, A., y Miron, J. (2004). Alcohol prohibition and cirrhosis. *American Law and Economics Review*, 6(2), 285-318.

Dills, A., Miron, J., y Summers, G. (2010). What do economists know about crime? En R. Di Tella, S. Edwards, y E. Scharfrodsky (eds.), *The economics of crime: Lessons for and from Latin America*, 269-302. Chicago: University of Chicago Press.

DiNardo, J. (1993). Law enforcement, the price of cocaine and cocaine use. *Mathematical and Computer Modeling*, 17(2), 53-64.

Donohue, J.J. (2012). Rethinking America's illegal drug policy. En E. Zedillo y H. Wheeler (eds.), *Rethinking the "war on drugs" through the US-Mexico prism*. New Haven: Yale Center for the Study of Globalization.

Donohue, J.J., Ewing, B., y Peloquin, D. (2011). Rethinking America's illegal drug policy. Documento de trabajo de la National Bureau of Economic Research 16776.

Fajnzylber, P., Lederman, D., y Loayza, N. (2002). What causes violent crime? *European Economic Review*, 46(7), 1.323-1.357.

Fernández, M. (2012). El costo socioeconómico del consumo de drogas ilícitas en Chile. *Revista CEPAL*, 107, 93-114.

Goldstein, P., Brownstein, H., Ryan, P., y Bellucci, P. (1997). Crack and homicide in New York City: A case study in the epidemiology of violence. En C. Reinerman y H.G. Levine (eds.), *Crack in America: Demon drugs and social justice*, 113-130. Berkeley, CA: University of California Press.

Grogger, J., y Willis, M. (2000). The emergence of crack cocaine and the rise in urban crime rates. *Review of Economics and Statistics*, 82, 519-529.

Grossman, M. (2005). Individual behaviors and substance use: The role of price. En B. Lindgren y M. Grossman (eds.), *Substance use: Individual behaviour, social interactions, markets and politics* 16. Advances in Health Economics and Health Services Research. Amsterdam: Emerald Group Publishing Limited.

Grossman, M., y Chaloupka, F.J. (1998). The demand for cocaine by young adults: A rational addiction approach. *Journal of Health Economics*, 17(4), 427-474.

Jofre-Bonet, M., y Petry, N.M. (2008). Trading apples for oranges?: Results of an experiment on the effects of heroin and cocaine price changes on addicts polydrug use. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 66(2), 281-311.

Keefer, P., Loayza, N., y Soares, R. (2010). Drug prohibition and developing countries: Uncertain benefits, certain costs. En P. Keefer y N. Loayza (eds.), *Innocent bystanders: Developing countries and the war on drugs*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Liu, J.L., Liu, J.T., Hammit, J.K., y Chou, S.Y. (1999). The price elasticity of opium in Taiwan, 1914-1942. *Journal of Health Economics*, 18(6), 795-810.

- Loayza, N., y Schmidt-Hebbel, K. (2013). New evidence on crime in the world. Trabajo en progreso, Grupo Res Publica Chile, mayo.
- MacCoun, R., y Reuter, P. (2011). Assessing drug prohibition and its alternatives: A guide for agnostics. *Annual Review of Law and Social Science*, 7, 61-78.
- MacDonald, Z. (2004). What price drug use? The contribution of economics to an evidence-based drugs policy. *Journal of Economic Surveys*, 18(2), 113-152.
- Miron, J. (2001). Violence, guns, and drugs: A cross-country analysis. *Journal of Law and Economics*, 44(2), 615-633.
- Miron, J. (1999). Violence and the U.S. prohibitions of drugs and alcohol. *American Law and Economics Review*, 1(1), 78-114.
- Miron, J., y Waldock, K. (2010). *The budgetary impact of ending drug prohibition*. Washington, D.C.: CATO Institute.
- Miron, J., y Zwiebel, J. (1995). The economic case against drug prohibition. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 175-192.
- Nutt, D., King, L., y Phillips, L. (2010). Drug harms in the UK: A multicriteria decision analysis. *The Lancet*, 376(9.752), 1.558-1.565.
- Nutt, D., King, L., Saulsbury, W., y Blakemore, C. (2007). Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse. *The Lancet* 369(9.566), 1.047-1.053.
- Pacula, R.L. (2012). Why existing economic studies of the war on drugs are insufficient for informing policies using a US-Mexico perspective. En E. Zedillo y H. Wheeler (eds.), *Rethinking the "war on drugs" through the US-Mexico prism*. New Haven: Yale Center for the Study of Globalization.
- Pacula, R.L. (2010). Examining the impact of marijuana legalization on marijuana consumption: Insights from the economics literature. Documento de trabajo del Instituto RAND, WR-770-RC.
- Pudney, S. (2003). The road to ruin? Sequences of initiation to drug use and crime in Britain. *Economic Journal*, 113, 182-198.
- Reuter, P. (2012). Is prevalence an appropriate target for drug policy? En E. Zedillo y H. Wheeler (eds.), *Rethinking the "war on drugs" through the US-Mexico prism*. New Haven: Yale Center for the Study of Globalization.
- Saffer, H., y Chaloupka, F. (1999). The demand for illicit drugs. *Economic Inquiry*, 37(3), 401-411.
- Senda (2012). Noveno estudio de drogas en población escolar. Observatorio Chileno de Drogas, Senda, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Senda (2011). Noveno estudio nacional de drogas en población general de Chile. Observatorio Chileno de Drogas, Senda, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Valenzuela, E., y Larroulet, P. (2010). La relación droga y delito: una estimación de la fracción atribuible. *Estudios Públicos*, 119.
- Van Amsterdam, J., Opperhuizen, A., Koeter, M., y Van den Brink, W. (2010). Ranking the harm of alcohol, tobacco and illicit drugs for the individual and the population. *European Addiction Research*, 16(4), 202-207.
- Van Ours, J. (2003). Is cannabis a stepping-stone for cocaine? *Journal of Health Economics*, 22(4), 539-554.
- Van Ours, J. (1995). The price elasticity of hard drugs: The case of opium in the Dutch East Indies 1923-1938. *Journal of Political Economy*, 103(2), 261-279.
- Villarubia, G. (2011). La dictadura de los narcos que se adueñaron de la legua. CIPER Chile, 10 de enero de 2011, ciperchile.cl.

1

Transitar hacia un régimen de gobierno parlamentario.

65

En educación, ampliar el foco para incluir las habilidades socioafectivas.

74

Seguro de salud público y universal con seguros complementarios privados voluntarios.

5

Elección democrática de todas las autoridades del gobierno regional desde 2016.

57

Jornadas laborales adaptables y gratificaciones mayores, negociadas entre trabajadores y empresa.

21

Transformar al gas natural en la tecnología de expansión, con un Estado activo en diplomacia, regulación y fomento.

10

Sistema de ahorro previsional obligatorio: aumento gradual de la tasa de cotización, de las edades de jubilación y de los topes máximos imponibles.

27

Sanciones realmente disuasivas para los atentados a la libre competencia: multas mayores y sanciones penales.

95

Legalizar todas las drogas tras una revisión multilateral de los tratados internacionales.