



25 AÑOS

LIBERTAD Y  
DESARROLLO

REVISTA  
Nº266  
octubre  
2015



# A UN AÑO DE LA REFORMA TRIBUTARIA ¿CÓMO ESTAMOS?

## ENTREVISTA

Bernardo Fontaine: "Existe un consenso respecto a que la Reforma resultó compleja y se aprobó sin la debida prolijidad"

## LA COLUMNA DE:

Hernán Salinas: Controvertido fallo de la Corte de La Haya y desafíos para Chile

## LA MIRADA DE:

Marcial Echenique: "No se puede planificar urbanísticamente todo el país desde un ministerio en la calle Amunátegui"

# ÚLTIMAS PUBLICACIONES

VENTA ONLINE EN [WWW.LYD.ORG](http://WWW.LYD.ORG)



Sentencias Destacadas 2014 (2015),  
Varios autores

“El paciente se pone impaciente” (2014)  
Mikel Uriarte P.

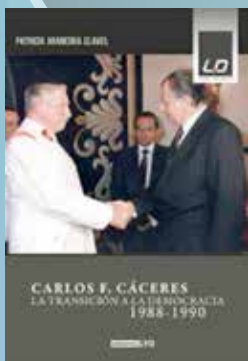


Migraciones en Chile:  
Oportunidad Ignorada  
(2014) Álvaro Bellolio A.,  
Hernán Felipe  
Errázuriz C.

Sentencias Destacadas  
2013 (2014),  
Varios autores



La transición a la  
democracia 1988-1990.  
(2014)  
Carlos F. Cáceres.



Claves en Educación  
Técnico profesional:  
10 modelos a replicar,  
(2013), Varios Autores

Activismo judicial en Chile  
¿Hacia el gobierno de los  
jueces? (2013)  
José Francisco García y  
Santiago Verdugo



LYD ES  
REPRESENTANTE  
EXCLUSIVO EN CHILE  
DE LIBROS UNIÓN  
EDITORIAL DE ESPAÑA.

**NO SE PIERDA  
ADEMÁS LAS  
NOVEDADES EN  
EL CATÁLOGO DE  
LIBROS DE UNIÓN  
EDITORIAL.**

# OCTUBRE

ISSN 0716-9418

ÍNDICE

revista n°266 OCTubre 2015



**5**

## ENTREVISTA

Bernardo Fontaine y los cambios a la Reforma Tributaria: "Existe un consenso respecto a que la Reforma resultó compleja y se aprobó sin la debida prolijidad"



**13**

## LA COLUMNA DE

Hernán Salinas: Controvertido fallo de la Corte de La Haya y desafíos para Chile



**18**

## EN IMÁGENES

Seminario "Haciendo ciudad: Desafíos y oportunidades de nuestra agenda urbana"



**23**

## EL DESPACHO DE

Francisco Garcés: Chile Week en China, profundizando relaciones con el gigante asiático

## ADEMÁS

### 4. EDITORIAL

### 9. TEMAS PÚBLICOS

La nueva realidad fiscal

### 15. LA MIRADA DE

Marcial Echenique: "No se puede planificar urbanísticamente todo el país desde un ministerio en la calle Amunátegui"

### 20. COMPROBADO

### 21. EN CONCRETO

Eliminación del financiamiento compartido: 5 razones de por qué es temprano para celebrar

### 25. LECTURA RECOMENDADA

Iván Garay: La Punta del Iceberg

### 27. CONGRESO

### 28. DESDE EL CONGRESO

Cristina Torres: Modificaciones al Sistema de Transmisión Eléctrica

### 29. ACTIVIDADES

Suscripciones a Revista Libertad y Desarrollo: (56) 22377 4826 o en: [www.revistalyd.org](http://www.revistalyd.org)

El 1 de octubre de 2014 entró en vigencia la Reforma Tributaria, luego de una tramitación de más de cinco meses en el Congreso. Hoy, un año después, quisimos analizar cuáles han sido sus efectos y cómo se encuentra nuestra economía. Y los datos no son auspiciosos: el último Informe de Política Monetaria del Banco Central redujo aún más las estimaciones de crecimiento -a un rango de entre 2 y 2,5%- y aumentó las de inflación. Sobre los cambios que se pretenden implementar a la Reforma Tributaria para simplificarla y sus consecuencias, conversamos con Bernardo Fontaine, uno de los articuladores del Acuerdo que permitió corregir aspectos claves del proyecto original enviado por el Gobierno el año pasado.

En esta edición, no podíamos dejar pasar un tema tan trascendental como la sentencia que el 24 de septiembre pasado emitió la Corte Internacional de Justicia de La Haya sobre la demanda marítima de Bolivia contra Chile. El destacado abogado Hernán Salinas ahondó en el controvertido fallo y sus repercusiones para nuestro país.

Además, queremos destacar la entrevista al destacado arquitecto y urbanista nacional, Marcial Echenique, quien participó en el seminario "Haciendo Ciudad: Desafíos y Oportunidades de Nuestra Agenda Urbana" y entregó una serie de lineamientos sobre hacia dónde debiera ir la planificación urbana.

Por último, en la sección "En Concreto", damos cinco razones de por qué aún es muy temprano para celebrar -como lo hizo el Gobierno- el que 783 establecimientos educacionales solicitaran abandonar el régimen de financiamiento compartido el próximo año, producto de la entrada en vigencia de la Ley N° 20.845, sin las consecuencias negativas que se proyectaban.

**REVISTA LYD****DIRECTOR**

Luis Larraín

**EDITORA**

Alicia Lecaros

**COMITE EDITORIAL**Cristina Cortez  
Hernán Felipe Errázuriz  
Bettina Horst  
Francisca Lobos**DISEÑO Y DIAGRAMACION**Marmota® Diseño  
[www.marmota.cl](http://www.marmota.cl)**FOTOGRAFIA**Magdalena Lecaros  
Patricio Valenzuela**FOTOGRAFIA PORTADA**

Archivo LYD

**IMPRESION**

Quad/Graphics

Alcántara 498, Las Condes  
Santiago, Chile  
Fono : (56) 2 2377 4800  
**Mail : [lyd@lyd.org](mailto:lyd@lyd.org)**

BERNARDO FONTAINE  
Y LOS CAMBIOS A LA REFORMA TRIBUTARIA:

**“EXISTE UN  
CONSENSO  
RESPECTO A QUE  
LA REFORMA  
RESULTÓ COMPLEJA  
Y SE APROBÓ SIN LA  
DEBIDA PROLIJIDAD”**



**E**l economista Bernardo Fontaine jugó un rol clave en el acuerdo a puertas cerradas de la oposición con el Gobierno por la Reforma Tributaria. Este acuerdo permitió corregir muchos errores técnicos que estaban en la propuesta original, pero no logró convertirla en una buena reforma, y eso Fontaine lo tiene claro. Sobre el proyecto de ley que buscará simplificar aspectos técnicos de la reforma conversamos con el economista.



**Usted participó de las negociaciones que derivaron en la Reforma Tributaria y que terminó por elevar la carga tributaria en 3% del producto según la autoridad. ¿Quedó conforme? Le pregunto porque siempre se habló de mal menor.**

La reforma propuesta originalmente era un desastre. El Acuerdo Tributario permitió corregir muchos errores técnicos, mejoró mucho, pero no logró convertirla en una buena reforma. En las negociaciones nos enfrentamos de lleno a la retroexcavadora, a un Gobierno soberbio, triunfante y con total dominio del Congreso y a la exigencia de recaudar el 3% del PIB. Pero es destacable que estas negociaciones significaron que el Gobierno, de hecho, cambiara su programa al abandonar la renta atribuida como sistema tributario general.

#### **¿Qué mejoró?**

Recordemos que la reforma original imponía la renta atribuida a todas las empresas y sus socios, estableciendo una tasa corporativa de hasta 35% y gravaba con igual tasa a las utilidades reinvertidas y a las retiradas. Un fuerte golpe al ahorro. Las negociaciones llevaron a arrinconar el sistema atribuido y a establecer una corporativa creciente hasta 27% que afecta a las utilidades reinvertidas y de hasta 44,5% para las utilidades retiradas. Es decir, se mantuvo un esquema de incentivo al ahorro.

**En segundo lugar**, la reforma original establecía un nuevo impuesto expropiatorio a la ganancia que personas naturales obtuvieran por venta de propiedades. Eso se modificó completamente, eliminando la retroactividad del nuevo impuesto y reduciendo su tasa máxima de 35% a 10%.

**Tercero**, el Acuerdo agregó beneficios tributarios para las PYMES en cuanto a reinversión libre de impuestos, IVA pagadero con 60 días adicionales de plazo, etc.

Hubo otras mejoras, como por ejemplo, la redefinición de las normas anti elusión. En las originales, el SII podía definir una transacción como evasión y el contribuyente debía probar su inocencia. En la reforma aprobada es al revés, el contribuyente se presume inocente y el SII debe demostrar lo contrario.

Hay más, se eliminó la expropiación tributaria que sufrirían quienes perdieran la renta presunta y en fin, mil detalles.

Quienes critican el Acuerdo Tributario muchas veces lo comparan con el sistema tributario antiguo, pero nunca existió la opción de mantenerlo. Había que transformar la Reforma Tributaria del Gobierno en algo digerible para la economía. Y claramente valió la pena el esfuerzo del Acuerdo. Algunos DC han dicho, después, que ellos hubieran aprobado otra reforma distinta y mejor. No ví esa voluntad clara en las negociaciones y me llena de dudas esa afirmación. Para la Reforma Educacional también cacarearon que iban a defender a los sostenedores y aplicar “matices”, pero todo eso quedó en nada.

Con todo, no logramos todas las modificaciones necesarias y el sistema quedó complejo, producto de la redacción que le dio Hacienda al texto, no al Acuerdo Tributario que era más simple y fue complejizado en la redacción de la ley.

### ¿Qué le hubiese gustado modificar?

Bueno, en primer lugar que la tasa corporativa no subiera de 25%. Una tasa de 27% como se legisló, nos deja dentro de las tasas más altas de la OCDE y es un golpe al ahorro, tan indispensable para el desarrollo. Espero que el próximo gobierno, a quien le toca aplicar la tasa de 27%, revise esa decisión.

Nosotros queríamos un sistema 100% integrado, es decir, que el impuesto pagado por la empresa fuera totalmente deducible del impuesto personal a los dividendos o retiros. Se aprobó que sólo un 65% de éste fuera deducible. Con ello habrá una injusta discriminación entre chilenos y extranjeros. Por ejemplo, un empleado que paga 20% de su sueldo, si se independiza, como emprendedor, aunque gane lo mismo, va a pagar 29,5%. O un profesional podrá tributar 35% por su sueldo y pagará 44,5% por los dividendos que reciba de una sociedad de la cual es accionista. Los extranjeros con convenio, por su parte, pagarán también 35%, mientras los sin convenio, 44,5%. Otra discriminación. Un mal diseño tributario que desincentiva a los que quieren emprender. Lo correcto es que pague la misma tasa quien gana el mismo monto, sin considerar cómo lo gana. El Gobierno no ha querido

corregir el porcentaje de integración al 100% aduciendo que no quiere afectar la recaudación. Pero existe la manera de hacerlo sin merma significativa a la caja fiscal.

Uno de los méritos del Acuerdo Tributario es que mantuvo la lógica del sistema antiguo, que privilegia la reinversión de utilidades. Técnicamente es fácil volver a integrarlo

## UNA TRANSFERENCIA MUY GRANDE DE RECURSOS DESDE LAS PERSONAS AL ESTADO.

### ¿LOS VA A GASTAR BIEN? ¿O VA A FINANCIAR ELEFANTES BLANCOS INÚTILES O BONOS ABUSIVOS COMO EL PAGADO A LOS EMPLEADOS DEL BANCO ESTADO EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA?

totalmente o a tener tasas corporativas más razonables. Políticamente, claro, se necesitan los votos.

### ¿Cuál es el principal costo de la Reforma Tributaria en términos generales?

Una transferencia muy grande de recursos desde las personas al Estado. ¿Los va a gastar bien? ¿O va a financiar elefantes blancos inútiles o bonos abusivos como el pagado a los empleados del Banco Estado en la negociación colectiva? Supongamos que los gasta bien: la mayor parte de esos recursos significarán menor ahorro en las empresas, porque éstas, al pagar 27% de impuesto por sus utilidades en vez de 20%, contarán con menos recursos para reinvertir. La economía podría recuperar parte de ese menor ahorro a través de ahorro de las personas y Estado, pero no todo. Y sabemos que el ahorro es la llave para el desarrollo. Chile, entonces, ahorrará menos, crecerá menos y generará menos empleos.

El otro gran costo es el asociado al cambio de sistema. Un aprendizaje nuevo, adecuación de los sistemas computacionales de contabilidad, incertidumbre,

energía dedicada a estudiar el tema y no a producir.

**Las circulares que se han ido dictando, reflejan adecuadamente lo conversado o hay temas que se entendieron mal en el acuerdo. Más concreto, las normas de retroactividad, el IVA al leasing ¿Se conversaron?**

El Acuerdo tenía pocas páginas. Los términos básicos. No entraba en profundidades porque no correspondía a ese nivel. Hubo una mesa y un acuerdo técnico, que luego se tradujo en un acuerdo político entre el Gobierno, los partidos y senadores. Luego, Hacienda redactó un extenso proyecto de ley, lleno de complejidades y detalles. Durante la redacción hubo esfuerzos de sectores de la Nueva Mayoría y del propio Gobierno para, a través de la letrada, contradecir lo acordado. El Acuerdo estuvo virtualmente roto cuando, por ejemplo, conocimos, a medias, que las utilidades reinvertidas sujetas a 27% de impuesto, sólo corresponderían a inversiones en activo fijo. Eso y otros puntos fueron muy conflictivos. Yo puedo dar fe de la premura y las limitaciones que tuvo la discusión del borrador de la nueva reforma. No tuvimos acceso abierto al documento. Luego, los senadores tuvieron sólo 5 días para analizar y votar una ley de cientos de páginas y alta complejidad.

**¿Era necesario introducir modificaciones al sistema tributario? ¿Qué elementos sí o sí debe incorporar un proyecto de ley que el gobierno mandaría el presente año?**

Existe un consenso respecto a que la Reforma resultó compleja y se aprobó sin la debida prolijidad. De ahí surgen los llamados a corregir sus errores técnicos. Dejando de lado la discusión de la tasa de impuesto a las empresas y la necesidad de volver al sistema 100% integrado, pienso que es necesario:

Simplificar registros: Lo que nunca estuvo en el Acuerdo, fueron los múltiples registros contables para anotar las utilidades de las empresas que creó Hacienda en la redacción final de la ley. La Reforma contempla 5 ó 7 registros frente a los dos que existen actualmente: FUT y FUNT. Eso lo complica todo, es como que cambie totalmente el Windows de nuestros computadores.

Esos registros se pueden eliminar si se establece una tasa estándar de crédito contra el impuesto personal, independientemente de si está repartiendo las utilidades de ese año o de otro año. Ya no sería necesario registrar las utilidades por año ni llevar un FUT histórico.

Restringir la renta atribuida a sociedades de personas naturales simples: el Ministro Rodrigo Valdés tiene toda la razón en proponerlo. Eso ayuda, pero ¿Es la renta atribuida o la existencia de dos sistemas el principal problema? No. Al grueso de la economía, le conviene claramente el sistema parcialmente integrado. Restringir la renta atribuida es positivo, pero cuidado con creer que eso soluciona los problemas de fondo.

**¿Existen problemas específicos para las PYMEs que aún persistan? ¿Es la renta atribuida realmente beneficiosa para las empresas de menor tamaño? ¿Es el régimen para las PYMEs (nuevo 14 ter) suficientemente sencillo y beneficioso como para que estas lo adopten?**

Sí son justas y necesarias precisiones técnicas para PYME. La Reforma deja fuera gran parte de las PYME de los sistemas especiales creados para ellas, porque la redacción de los requisitos los hace tan estrictos, que no definen como PYME muchísimas que sí lo son.

La renta atribuida conviene a las empresas, de cualquier tamaño, que reparten más de la mitad de sus utilidades a personas naturales. En la práctica, tienden a ser empresas pequeñas.

El 14 ter fue totalmente reescrito en el Acuerdo y quedó correctamente en base caja. Eso quiere decir, que pagan impuestos por las utilidades en efectivo que reciben, no las utilidades devengadas como el resto de las empresas y las inversiones se consideran un egreso de caja, no se activan, son gasto de inmediato. Es un buen sistema.

**Si de usted dependiera, hacia dónde debiera avanzar en el futuro el sistema tributario?**

Simplificar, simplificar y simplificar. Acercarnos lo más posible a un "flat tax", pero ojo, con tasas que no castiguen al ahorro, y por tanto, muy lejos del 30% que se menciona a veces. **LD**



## LA NUEVA REALIDAD FISCAL

EL PROGRAMA DE GOBIERNO ES UNA DE LAS CAUSAS PRINCIPALES DE LA ACTUAL ESTRECHEZ FISCAL, YA QUE EL MENOR CRECIMIENTO ECONÓMICO PUEDE LLEVAR A QUE SE PIERDAN CERCA DE US\$ 8.500 MILLONES DE RECAUDACIÓN ENTRE 2015-2018.

**E**l cambio de Ministro de Hacienda hace casi cinco meses significó un vuelco sustancial, y positivo a nuestro juicio, en el enfoque de política fiscal del gobierno. Desde una mirada de escasa preocupación sobre el creciente déficit fiscal, hacia una vuelta a la necesidad de una política fiscal sostenible en el tiempo, condición necesaria para un crecimiento sano de la economía. Este ha sido, sin duda, el aporte más valioso del Ministro Rodrigo Valdés en materias de políticas públicas. Sin embargo, no puede desconocerse que es el propio programa de gobierno una de las causas principales del deterioro fiscal, y no tanto por los aumentos de gastos, que en su mayoría aún no se hacen efectivos, sino por su efecto en el crecimiento de la economía, y por ende, en los ingresos del Fisco.

El programa de gobierno de la Nueva Mayoría es esencialmente anti-inversión y anti-crecimiento, como hemos señalado desde que éste se dio a conocer a la opinión pública. Por ende, contiene en sí mismo el germen del problema de su propio financiamiento. Algunos números permiten ilustrar este punto. Si la economía se mantiene hasta 2018 creciendo a un ritmo en torno a 2%, versus haber crecido a una tasa de crecimiento promedio de 4,5% entre 2015-2018, el Fisco perdería en esos cuatro años en torno a US\$ 8.500 millones en menor recaudación de impuestos. Esta cifra es cercana a un 50% de lo que debería recaudar la Reforma Tributaria durante ese lapso y, por ende, es evidente que el programa de gobierno tiene un problema de financiamiento y la priorización es una necesidad.

En ese proceso de priorización de las reformas, es clave retomar la importancia del crecimiento económico, ya que con ritmos de expansión del PIB entre 2% y 3%, el objetivo de mayor equidad en la distribución del ingreso es inviable no sólo durante este mandato, sino también en un horizonte de largo plazo. Las autoridades del gobierno han retomado la importancia del crecimiento en su discurso, pero no en los hechos, ya que se sigue avanzando en reformas que, sin duda, tendrán impactos negativos.

De hecho, sin una mejoría significativa en las expectativas de los agentes privados, el año 2016 podría ser peor que el actual en términos de actividad económica. Tendremos un menor impulso monetario y términos de intercambio más bajos, en un contexto de incertidumbre en el

mundo emergente. Se suma también una política fiscal más restrictiva, aunque niveles de gasto expansivos difícilmente harían una contribución positiva, considerando el efecto que tendrían en el riesgo país<sup>i</sup>, las tasas de interés y las presiones inflacionarias.

El Presupuesto Fiscal 2016 debería ser entonces una instancia que demostrara la priorización del crecimiento, a través de mejorías en la gestión y en la eficiencia. Ambas deberían ser ejes centrales del proyecto de ley. Habrá que ver, entonces, la relación entre la evaluación de los distintos programas de gasto y la

asignación de recursos a los mismos, priorizando aquellos que cuentan con buenos resultados. También se hace importante moderar el crecimiento del gasto en personal y bienes y servicios, que han crecido en forma muy significativa durante el año en curso. En los siete primeros meses, el gasto en personal aumentó un 7,6% real y el gasto en bienes y servicios, un 9,4%. El foco en el crecimiento debería verse además a través de los recursos asignados a las partidas y programas que contribuyan, en mayor medida, al dinamismo de la actividad privada, haciendo efectivo el discurso de la alianza público-privada.

## LA NUEVA REALIDAD DEL COBRE

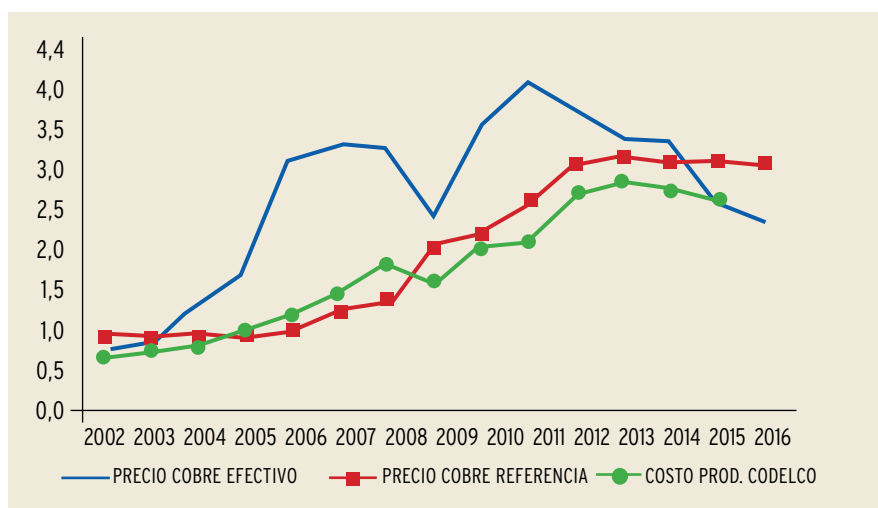
El Ministro de Hacienda ha dicho en días recientes que enfrentamos una situación menos holgada que en el pasado. Como vimos, esto se explica, en parte, en el menor crecimiento, del cual el programa de gobierno es bastante culpable. Pero sin duda, la caída del precio del cobre es también responsable de esa menor holgura. Sin embargo, no se trata aquí de un escenario transitorio negativo, sino de un retorno a la normalidad, luego de un ciclo expansivo que duró una década. Tampoco se trata de un fenómeno sorpresivo, sino de algo esperado hace bastante tiempo<sup>ii</sup>, que se ha acelerado en los meses recientes, producto de una caída más rápida del crecimiento chino. El problema no es tanto una realidad que nos toma por sorpresa, sino el que el programa de gobierno ignoró la situación que se proyectaba hacia adelante, y consideró como permanente una bonanza que ya en 2013 daba claras evidencias de su fin.

El Gráfico N° 1 muestra los precios del cobre efectivo y de tendencia, junto con el costo de producción de CODELCO, que se encuentra actualmente por sobre los precios spot y futuros del mineral, lo que pone una presión evidente sobre la gestión de esa empresa. De mantenerse los precios actuales, y sin una reducción significativa del costo de producción, la cuprífera estatal pasaría de generar ingresos al gobierno central, a engrosar los gastos.

Algunas cifras permiten ilustrar los puntos anteriores. Durante el período 1990-2004, antes del inicio del boom minero, el cobre le generó al Fisco ingresos equivalentes a un 1,5% del PIB anual en promedio. Durante 2005-2013, esta cifra subió a un 5,2% (6,2%

## PRESUPUESTO FISCAL 2016 DEBERÍA SER UNA INSTANCIA QUE DEMOSTRARA LA PRIORIZACIÓN DEL CRECIMIENTO, A TRAVÉS DE MEJORÍAS EN LA GESTIÓN Y EN LA EFICIENCIA

**GRÁFICO N° 1**  
**PRECIO Y COSTO DE PRODUCCIÓN DE COBRE (US\$/LIBRA)**



FUENTE: DIPRES, COCHILCO, ESTIMACIONES LYD.

en el primer gobierno de Bachelet), reduciéndose a un 1,9% del PIB en 2014, y a una cifra cercana a 1,4% durante el año en curso, es decir, volvería a lo que fue su promedio histórico (siempre y cuando se mantengan los esfuerzos de contención de costos en la minería, sino podría ser menos). El Gráfico N° 2 muestra las cifras anteriores.

Esta nueva realidad fiscal generada en la caída del precio del cobre, que como dijimos era predecible hace un par de años, reitera la necesidad de que las políticas públicas pongan el foco en la austeridad del gasto y en el crecimiento económico. No es viable, ni menos deseable, profundizar el estado benefactor en Chile, ya que más temprano

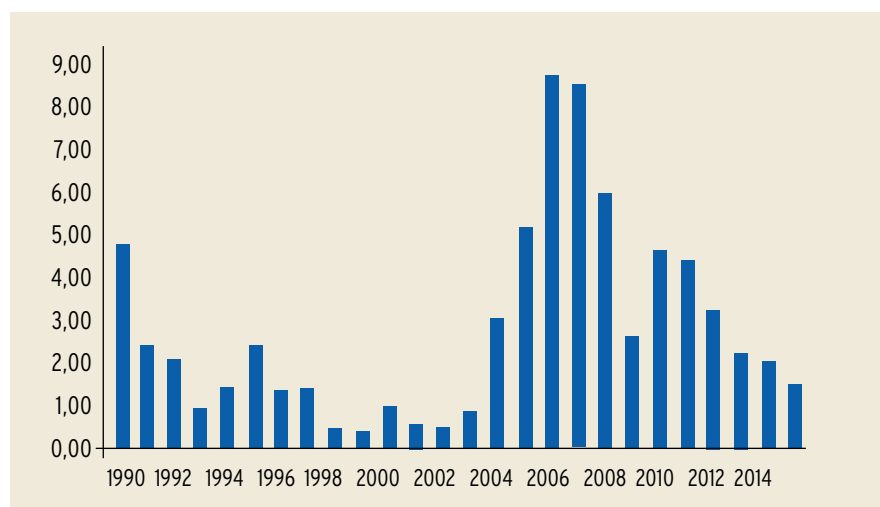
que tarde nos encontraríamos con un serio problema de sostenibilidad fiscal. Es importante recordar que en el período de mejores resultados de crecimiento en Chile, entre 1986 y 1997, el cobre estuvo lejos de ser una fuente importante de recursos fiscales.

### EL DETERIORO DE LA SOLVENCIA FISCAL

El boom del cobre tuvo como contrapartida hasta el año 2008 una reducción importante de la deuda neta del Fisco, producto de la acumulación de activos financieros en el exterior. Parte importante de este stock se utilizó el año 2009, para financiar un significativo impulso fiscal. Entre 2010 y 2013 la deuda neta se mantuvo relativamente estable, para aumentar en forma significativa en los últimos dos años, y probablemente seguirá aumentando a un ritmo importante en 2016. Si bien nuestro país tiene aún un nivel de deuda neta reducido en términos del PIB, no es sostenible la tendencia de aumento del trienio 2014-2016. El Gráfico N° 3 muestra la deuda neta del gobierno central (deuda menos activos). La cifra a diciembre será bastante más alta, considerando que en el primer semestre se registró un déficit de 0,3% del PIB, cifra que será cercana a un 3% del PIB en el período julio-diciembre, y que sumará al stock de deuda neta, que llegaría a cerca de un 6% del PIB, superior a la que había en 2004, punto de partida del boom minero.

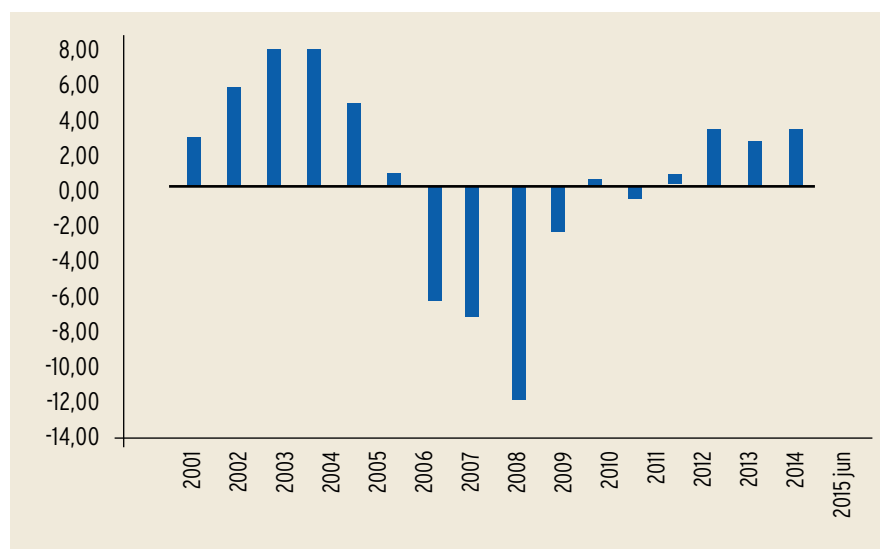
No se consideran en estos números la deuda de las empresas públicas, cuyos pasivos netos ascienden a un 8% del PIB (diciembre 2014), y que deberían tender a aumentar en forma importante en los próximos años producto de las necesidades de inversión de CODELCO,

**GRÁFICO N° 2**  
**APORTE DE LA MINERÍA A LOS INGRESOS FISCALES (% DEL PIB)**



FUENTE: DIPRES, COCHILCO, ESTIMACIONES LYD.

**GRÁFICO N° 3**  
**DEUDA NETA DEL GOBIERNO CENTRAL (% DEL PIB)**



FUENTE: DIPRES.

de capitalización de Banco Estado para dar cumplimiento a Basilea III, y de ENAP. Este endeudamiento es de diferente naturaleza, en la medida que se asigna a proyectos que generan rentabilidad futura y por tanto generan valor, no obstante sí representan para el gobierno un riesgo en la medida que se asuma una garantía implícita. Tampoco está considerado el stock de bonos de reconocimiento (2,6% del PIB) ni los pasivos contingentes.

En definitiva, si bien la solvencia fiscal sigue siendo un activo de nuestro país, para que esto se mantenga es importante no sobregirar esa cuenta, sobre todo teniendo en cuenta que la mayor estrechez fiscal actual no es un fenómeno transitorio, al menos mientras la economía no recupere ritmos de crecimiento entre 4% y 5%, lo que no parece factible por ahora.

## LAS CLAVES DE LA LEY DE PRESUPUESTOS 2016

Los siguientes aspectos deberían ser el centro de la discusión legislativa en los próximos dos meses:

**1. Austeridad fiscal:** Este es un aspecto en que el Ministro ha logrado crear un consenso, lo que parece positivo. Esta mayor austeridad se vería reflejada en una disminución del déficit estructural, que este año el gobierno ha estimado en un 1,1% del PIB con los parámetros definidos por los comités de 2015, cifra que sería negativa por séptimo año consecutivo. Debe tenerse en cuenta, además, que el resultado estructural será estimado con parámetros de tendencia que probablemente tendrán correcciones a la baja en el futuro<sup>iii</sup>.

Las cifras que se han dado a conocer parecen algo más expansivas a lo que hubiera sido deseable, y de lo que se esperaba luego del mensaje de austeridad que el Ministro había logrado plasmar. El presupuesto supone un aumento del gasto de 4,4% real respecto al nivel efectivo de este año, en que habría una sobreejecución cercana a un 2%. De esta forma, comparando con el gasto aprobado en la Ley de Presupuestos 2015, el aumento sería de 6,2% real, que no parece una cifra moderada. Por otra parte, el déficit efectivo de 2015 sería de un 3,3% del PIB, y es posible que se vea incrementado en el presupuesto 2016. En definitiva, quedará un ajuste fiscal pendiente para 2017, dada una probabilidad no menor que los parámetros estructurales (crecimiento del PIB de tendencia de 3,6% y precio del cobre de US\$ 2,98/libra) sean corregidos a la baja. La posibilidad de un nivel de gasto restrictivo en 2017 se complejiza, considerando que es un año electoral.

## 2. Foco en eficiencia, gestión y crecimiento económico:

En un contexto de estrechez de recursos como el actual, la eficiencia en el uso de recursos es clave. Debe moderarse significativamente el gasto en bienes y servicios y personal. Es deseable también que la asignación de recursos considere las evaluaciones de los programas, y tenga en consideración también la necesidad de estimular el crecimiento económico. La Ley de Presupuestos 2015 se aprobó con un fuerte énfasis en el gasto de inversión, sin embargo, en la práctica los niveles de subejecución en partidas importantes dan cuenta de que este énfasis no se ha dado en la magnitud deseada. Se

deben reforzar los esfuerzos en esta dirección, no sólo en la ley, sino también en mejorar la gestión en la ejecución del gasto de capital, donde existen falencias que son de larga data.

**3. Focalización del gasto social:** En un contexto de menor holgura de recursos cobra aún mayor validez el criterio de focalización del gasto, del cual este gobierno ha mostrado intenciones de desprenderse. Los recursos aportados por todos chilenos deben destinarse a los más necesitados, y no a convertir a la mayoría de la población en clientes del Estado.

## 4. Políticas públicas de largo plazo a través de glosas presupuestarias:

Es impresentable que la gratuidad universitaria, política de largo plazo y central en el programa de este gobierno, se vaya a implementar a través de una glosa en la partida de Educación, y que por ende, una política de esta envergadura, que cambia en forma radical el esquema de financiamiento universitario, se inicie con un serio problema de incertidumbre para los estudiantes y las instituciones de educación superior. Es efectivo que en el pasado se ha hecho algo similar con otros programas de ayuda, pero es una práctica que sería ideal desterrar, en vez de profundizar en la magnitud que se haría esta vez. Éste será, sin duda, el elemento central de la discusión que se viene, y dará una señal, además de si el gobierno sigue actuando por la vía de la "retroexcavadora", o como dice, prefiere avanzar a través de un diálogo efectivo, que busque perfeccionar su programa de reformas. **LD**

LD

*i El alza que han tenido los CDS chilenos da cuenta clara de que los mercados están internalizando un mayor riesgo país en Chile, que sería más agudo en un contexto de laxitud fiscal.*

*ii Se puede revisar nuestro Tema Público N° 1112 de mayo de 2013 "¿Se agota la gallina de los huevos de cobre?".*

*iii El precio del cobre de tendencia y PIB de tendencia estimados por los comités de expertos en 2016 son de US\$ 3,06/libra y de 3,6% respectivamente, lo que parece optimista en el contexto actual.*



FOTO AGENCIA EFE

## CONTROVERTIDO FALLO DE LA CORTE DE LA HAYA Y DESAFÍOS PARA CHILE



**HERNÁN SALINAS**

Profesor de Derecho Internacional  
Facultad de Derecho Pontificia Universidad Católica de Chile

**E**n el denominado “Asunto de la Obligación de Negociar”, la Corte Internacional de Justicia de La Haya ha rechazado la objeción de incompetencia presentada por Chile a través de una interpretación restrictiva y formal del objeto de la controversia. Con ello, ha desconocido que Bolivia a través de una demanda reformulada de su reivindicación marítima, persigue la modificación de la situación territorial y los límites establecidos en el Tratado de Paz y Amistad de 1904.

De esta manera, la Corte vulnerando el objetivo del Pacto de Bogotá y la intención de los Estados negociadores ha reabierto un asunto ya resuelto y regido por el Tratado de

1904 plenamente vigente en 1948, como es la naturaleza no soberana del acceso de Bolivia al mar a través de un amplio derecho de libre tránsito y garantías complementarias otorgados por Chile.

Asimismo, el fallo abre la puerta potencialmente a que cuestiones ya resueltas y/o regidas por tratados vigentes a la fecha de celebración del Pacto, puedan ser reabiertas, atentando contra la seguridad jurídica y la estabilidad de las relaciones entre los Estados Partes.

Enfrentado nuestro país a la necesidad de ir a un juicio en el fondo, cabe consignar que la cuestión controvertida

ha sido circunscrita por la Corte a la sola obligación de negociar y no como lo pretendía Bolivia, a la existencia de una obligación de Chile de negociar con un resultado predeterminado. Es decir, un acceso soberano al mar por nuestro territorio, quedando sujeta dicha negociación a la sola determinación de las modalidades de dicho acceso. Esto implica que la sentencia de la Corte en el fondo no podrá afectar la integridad territorial de nuestro país y de hacerlo, fallaría *“ultra petita”*.

Corresponderá a nuestro país desvirtuar la audaz e inaceptable tesis boliviana que, desconociendo lo que es en su esencia la negociación como mecanismo de solución de controversias en el Derecho Internacional, pretende generar una obligación de negociar de un conjunto de negociaciones e intercambios diplomáticos donde Chile, en un espíritu de buena vecindad, ha estado dispuesto a considerar la aspiración marítima altiplánica. Ello exige mantener y reforzar si fuere necesario, la solidez de nuestro equipo jurídico y fortalecer los aspectos comunicacionales, todo ello, en un contexto de una política de Estado y unidad nacional.

Por último, permanece pendiente la decisión que Chile continúe o no vinculado a la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia y por ende, el tema de la denuncia del Pacto de Bogotá. Este instrumento sólo cuenta con 14 Estados Partes, dos de ellos, Argentina y Estados Unidos que han excluido expresamente la jurisdicción de la Corte. A su vez, El Salvador y Colombia, soberanamente de conformidad a una facultad expresamente establecida en su texto, denunciaron el Pacto.

Al respecto, debe consignarse que en el Derecho Internacional consagrar el principio de la solución pacífica de las controversias contempla el principio de la libertad en la elección de los medios y, por tanto, la legitimidad según la conveniencia del interés nacional de recurrir a otros medios ya sea de carácter diplomático o al arbitraje como alternativa al recurso ante el Tribunal de La Haya. Por tanto, la denuncia del Pacto de Bogotá no vulnera el orden jurídico internacional como tampoco nuestros principios fundamentales en materia de política exterior.



**“ENFRENTADO NUESTRO PAÍS A LA NECESIDAD DE IR A UN JUICIO EN EL FONDO, CABE CONSIGNAR QUE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA HA SIDO CIRCUNSCRITA POR LA CORTE A LA SOLA OBLIGACIÓN DE NEGOCIAR Y NO COMO LO PRETENDÍA BOLIVIA, A LA EXISTENCIA DE UNA OBLIGACIÓN DE CHILE DE NEGOCIAR CON UN RESULTADO PREDETERMINADO”.**

Asimismo, cabe indicar que de conformidad al artículo LVI del Pacto de Bogotá, la denuncia no tiene efecto alguno sobre los procedimientos pendientes iniciados antes de notificado el aviso de denuncia produciendo, asimismo, sólo sus efectos transcurrido un año del referido aviso. Por tanto, una eventual denuncia no produciría efectos respecto del actual procedimiento seguido por Bolivia ante la Corte en contra de Chile, incluido su sentencia y eventuales recursos (interpretación y/o revisión). Sin embargo, debe consignarse que dentro del actual procedimiento ante la Corte, no se encuentran comprendidos eventuales recursos respecto de la implementación o cumplimiento del fallo y, por ende, la judicialización de dichas instancias. **LD**



MARCIAL ECHENIQUE, ARQUITECTO Y URBANISTA:

## “NO SE PUEDE PLANIFICAR URBANÍSTICAMENTE TODO EL PAÍS DESDE UN MINISTERIO EN LA CALLE AMUNÁTEGUI”

EL DESTACADO ACADÉMICO Y EX DECANO DE LA FACULTAD DE ARQUITECTURA DE LA UNIVERSIDAD DE CAMBRIDGE PROPONE FORTALECER EL ROL DE LAS INTENDENCIAS COMO COORDINADORAS Y RESPONSABLES DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL URBANA.

**A** pesar de vivir hace más de 40 años fuera de Chile, el arquitecto Marcial Echenique ha participado en forma activa en la historia urbanística del país, asesorando a distintos gobiernos. Y precisamente por conocer qué es lo que funciona en materia de planificación es que tiene una visión crítica sobre lo que ocurre actualmente en las principales ciudades del país, especialmente en Santiago.

Como principal expositor en el seminario “Haciendo Ciudad: Desafíos y Oportunidades de Nuestra Agenda Urbana”, el destacado académico y Premio Nacional de Urbanismo del Reino Unido conversó con Revista LyD sobre los desafíos que se imponen hoy en este tema.

### ¿Hacia dónde debería ir la planificación urbana en Chile?

Lo más importante es la integración de los sectores dentro de la planificación urbana, lo cual todavía no funciona. Los ministerios son muy sectorialistas: el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) se preocupa de la producción de viviendas; el Ministerio de Obras Públicas (MOP), de las concesiones, entonces esa falta de coordinación se refleja en muchas cosas. En 1995 trabajé en el plan de concesiones para Ricardo Lagos como ministro. Se hizo gran parte de las concesiones y la ciudad empezó a desarrollarse por donde queríamos, por los ejes de transporte, y el Ministro de Vivienda, por su parte, se fue por una arista opuesta, restringiendo el área urbana de Santiago.



#### ¿Cómo se soluciona esa falta de integración?

Considero que hay que quitarle poder a los ministerios y dárselos al territorio, al intendente. El problema de planificación urbana es espacial, del territorio, no es sectorial, entonces la geografía del territorio, la historia de ese territorio y la gente que vive ahí debería participar en eso, y no los ministerios.

Echenique asegura que debe ser el Intendente quien coordine y sea responsable de la planificación territorial urbana, lo cual significa dos cosas: que los Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMI) sean sólo un nexo con el Ministerio y que tengan continuidad en el cargo, que sean independientes del gobierno de turno a través de su elección por el Sistema de Alta Dirección Pública.

#### ¿Este mayor poder de los intendentes no entraría en pugna con los municipios?

No, porque tienen dos funciones distintas: el Intendente tiene que gestionar el plan a nivel integral y los municipios tienen que ser parte de ese plan. Eso no ocurre en Chile. Hay muchas iniciativas y cada una duplica o triplica las cosas: están los planos reguladores y los planes

intercomunales que no están coordinados -el uso del suelo lo determina el plano regulador, la implementación no es del municipio, las vías importantes dependen del MOP y las locales del SERVIU-. Demasiados actores que se pisan los pies y no hay claridad. Todo eso debería verlo la intendencia y partir con esto en tres ciudades: Santiago, Valparaíso y Concepción.

El experto agrega que también es importante que las intendencias cuenten con los recursos para ejecutar sus planes, los cuales hoy están en manos de los distintos ministerios. En ese sentido, propone que los impuestos deberían ser territoriales, no nacionales. “Una parte del impuesto territorial y de las contribuciones debería ir a la Intendencia y otra al Municipio, como se hace en Estados Unidos y en otras partes del mundo”, explica.

Marcial Echenique destaca el ejemplo de Londres, donde hay más de 30 municipios y un alcalde mayor, que es el equivalente al Intendente y quien tiene entre sus funciones la planificación urbana concreta (uso de suelo, transporte e infraestructura), operación del transporte y la seguridad pública.

### ¿Qué ciudad es un ejemplo de planificación urbana bien lograda?

El mejor ejemplo de planificación urbana es Barcelona, que era una ciudad medieval hasta 1860 en que se demolieron los muros y se planificó con un ingeniero urbanista, Ildefonso Cerdá, precursor del urbanismo contemporáneo. Él entendió que el urbanismo es básicamente un problema de transporte, sin movilidad la ciudad no funciona y por eso ideó la ciudad pensando en que cada habitante en el futuro iba a querer tener un medio de transporte y no estaba tan equivocado.

### ¿En Chile cuáles son los principales errores en los que se ha incurrido en la planificación de las ciudades?

Ha habido muy poca planificación y las veces que se ha planificado, se ha incurrido en errores. Hubo una restricción arbitraria de los límites urbanos para que la ciudad no siguiera expandiéndose y eso es un error craso porque aumentó mucho el valor de los terrenos y densificó la ciudad. Eso en general echa a perder la calidad porque los edificios van tapando unos a otros, aumenta la congestión porque hay más autos en igual número de calles. No estoy a favor de eliminar todas las restricciones, creo que el mercado necesita una direccionalidad, porque el inmobiliario es muy cortoplacista. La planificación debe ser a largo plazo, sopesando todas las externalidades negativas que puede producir en el futuro.

### ¿Por qué cuesta tanto actualizar el plano regulador de acuerdo a las exigencias que se van dando en el tiempo?

En primer lugar, el plano regulador es muy limitado, porque regula sólo el uso del suelo, pero no tiene capacidad de manejar las políticas fiscales, lo cual es un error ya que la navegación debe hacerse con tres instrumentos: uno es la regulación del suelo y del transporte, otro es la política de precios (contribuciones y tarifaciones) y finalmente, la inversión, que no tienen capacidad los municipios para hacerla.

Para Echenique, lo ocurrido, por ejemplo, con el caso Caval, es algo común en Chile. Ello se debe, en parte, a las restricciones que hay, que generan diferencias muy grandes entre ser urbano y no ser urbano. Ello lleva a una

## TRANSPORTE PÚBLICO EFICIENTE

Uno de los errores actuales de muchos arquitectos es planificar las ciudades en altura, pensando en que, para evitar el colapso vial, la gente camine o use el transporte público. Pero eso, a juicio de Echenique, no va a pasar nunca. "Si aumentas al doble la densidad, bajas sólo 5% el uso del auto", asegura.

"Estoy muy a favor del transporte público, limitado a los corredores hacia los centros. Por eso el Metro y los corredores de vías exclusivas son importantes y hay que hacerlos, pero el diseño del transporte público que se ha hecho en Santiago ha sido malo. El sistema troncal y alimentador obliga a hacer recorridos más extensos y trasbordos que se deben subsidiar. Antes del Transantiago, había menos de 10% de trasbordo, hoy hay más del 60% y el Gobierno ha debido hacerse cargo".

¿La solución? Eliminar los trasbordos, dejar que los alimentadores entren en los corredores y eliminar el monopolio de los troncales y dejar más iniciativa a líneas periféricas, porque los buses son necesarios para viajes locales y para alimentar al Metro. Hacer más líneas de Metro y reforzar el transporte público de cercanía como los trenes suburbanos. Por último, construir más autopistas por las que se pague por su uso.

oferta de suelo demasiado restringida que induce a la corrupción, ya que el cambio del uso de suelo modifica el valor del terreno de 1 a 1.000 y no cuesta nada pedir "favores" a los funcionarios en beneficio propio. "Hay muchos intereses creados, no hay suficiente transparencia y por eso me gusta mucho lo que señaló la Comisión Engel de mayor transparencia en la parte territorial".

Por ello, insiste es que la descentralización es vital. "No se puede planificar urbanísticamente todo el país desde un ministerio en la calle Amunátegui", sentencia. **LD**

## LYD REALIZÓ SEMINARIO "HACIENDO CIUDAD: DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE NUESTRA AGENDA URBANA"

LyD realizó el seminario "Haciendo Ciudad: Desafíos y oportunidades de nuestra agenda urbana", en el cual se discutió sobre las distintas iniciativas que se están promoviendo en materia urbana en nuestro país y sus efectos en el desarrollo de las ciudades. Al encuentro asistió la Ministra de Vivienda y Urbanismo, Paulina Saball, y contó con la exposición del académico y ex Decano de la Universidad de Cambridge, Marcial Echenique.

También participaron Luis Eduardo Bresciani, Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano; Pablo Allard, decano de la Facultad de Arquitectura y Arte de la Universidad el Desarrollo, socio de Urbanica y Nueva Vía Consultores, y Raimundo Cruzat, ingeniero civil, profesor de la Universidad Católica y ex coordinador del Transantiago. **LD**







**SE DICE** QUE EL ACTUAL SISTEMA DE PENSIONES NO HA SIDO EXITOSO Y ES EL CULPABLE DE QUE ACTUALMENTE LAS PENSIONES QUE SE PAGAN SEAN MENORES A LO ESPERADO.

**LO CIERTO ES QUE** El sistema de capitalización vigente en nuestro país ha sido muy exitoso en términos del rol que deben cumplir las administradoras. La rentabilidad de los fondos ha sido muy elevada; entre 1981 y el primer trimestre del año en curso la rentabilidad promedio del Fondo C ha sido de 8,7% real anual. Si tomamos la última década, incluyendo la fuerte crisis de 2008, de todas formas el promedio es elevado, de más de 5% real anual, a pesar de la fuerte caída de 19% en 2008. De hecho, el fondo de pensiones actual, de US\$ 160.000 millones está constituido casi en un 70% por el aporte generado en los retornos del fondo y sólo el 30% por las cotizaciones. **El 50% de la pensión obtenida por un trabajador estará constituido por la rentabilidad de sus fondos a lo largo de su vida activa, elemento que se pierde bajo un sistema de reparto.**

**SE DICE** QUE SI COMPARAMOS EL VALOR PROMEDIO DE LA PENSIÓN DE VEJEZ DE QUIENES COTIZARON EN EL SISTEMA VIGENTE CON LA PENSIÓN DE QUIENES COTIZARON EN EL SISTEMA ANTIGUO, PARECIERA QUE EL SISTEMA ANTIGUO OBTENDRÍA MEJORES RESULTADOS.

**LO CIERTO ES QUE** A diferencia del sistema vigente, que entrega pensión sin importar el número de aportes realizados, en el sistema antiguo sólo reciben pensión quienes cumplen con un número mínimo de aportes. Es más, de acuerdo a información del IPS, el número de imponentes sin pensión de vejez en las ex-cajas de previsión, por no cumplir la densidad de aportes, es cercano al 50% del total.

Como la pensión promedio de vejez reportada para el sistema antiguo la reciben sólo quienes efectivamente obtuvieron pensión, el promedio entregado no incluye los ceros que correspondería imputarle a quienes no tuvieron derecho a pensión. Por esto, la correcta comparación con el sistema de capitalización individual debería mostrar una pensión para el sistema antiguo equivalente al 50% de \$ 211.43, es decir, de \$ 105.716. Este valor se vería aún más reducido si adicionalmente consideramos que en el sistema de capitalización individual la tasa de cotización es prácticamente menos de la mitad que la que se realizaba para el sistema antiguo.

# ELIMINACIÓN DEL FINANCIAMIENTO COMPARTIDO: 5 RAZONES DE POR QUÉ ES TEMPRANO PARA CELEBRAR

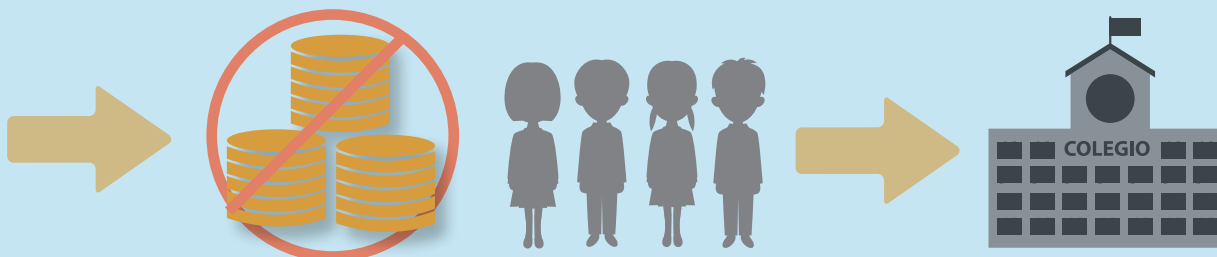
EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN (MINEDUC) INFORMÓ SOBRE 783 ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES QUE HABRÍAN SOLICITADO ABANDONAR EL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO COMPARTIDO EL PRÓXIMO AÑO, PRODUCTO DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY N° 20.845, QUE ENTRE OTRAS COSAS, ESTABLECE SU TÉRMINO GRADUAL. A RAÍZ DE ESTA NOTICIA, DESDE EL GOBIERNO SALIERON A CELEBRAR QUE LAS CONSECUENCIAS NEGATIVAS QUE SE ESPERAN DE DICHA REFORMA NO SERÍAN TALES. LO CIERTO ES QUE TODAVÍA ES MUY PRONTO Y NO VEMOS RAZONES PARA QUE EL GOBIERNO CELEBRE. A CONTINUACIÓN ENUMERAMOS 5 RAZONES DE POR QUÉ ES MUY TEMPRANO PARA CELEBRAR.

# 1

**Hoy nuestro sistema escolar ya cuenta con mecanismos para que los alumnos de las familias más pobres queden exentos de realizar pagos a su establecimiento educacional.**



En consecuencia, al menos 87% de los alumnos calificados como prioritarios (aproximadamente del 50% más pobre) que estudian en un colegio con financiamiento compartido, ya lo hace de forma gratuita. La ley en cuestión omite la existencia de dichos mecanismos.



**La mayoría de los establecimientos señalados por el MINEDUC ya está al alcance de las familias de menores ingresos del país.**

Pues en promedio cobran un copago de \$ 6.600 mensuales y el 90% está suscrito a la Subvención Escolar Preferencial (SEP), gracias a la cual sus alumnos más pobres ya pueden estudiar de forma gratuita.

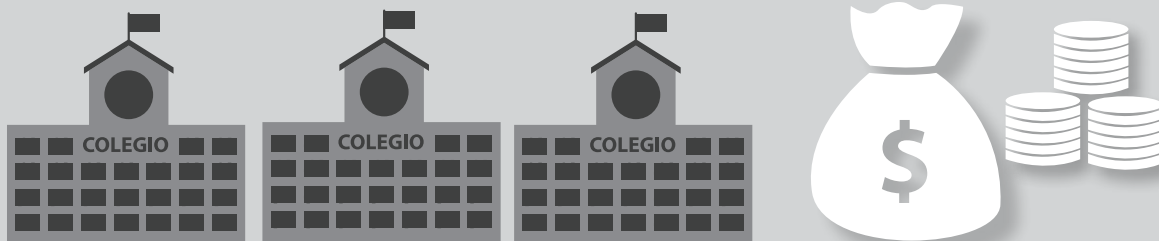


# 2

3

**El mayor gasto público en que se incurrirá sólo irá a sustituir recursos con que estos 783 establecimientos ya cuentan hoy día.**

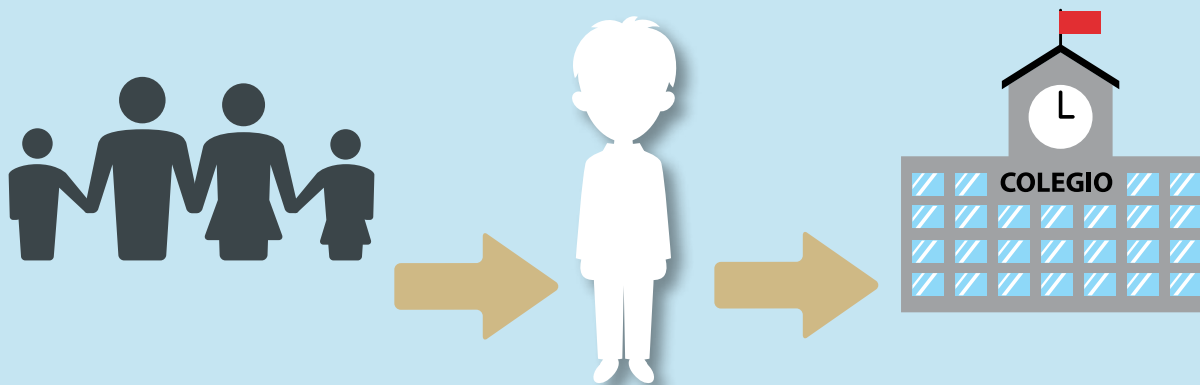
Es decir, no habrá mejoras de calidad atribuibles al cambio. Al contrario, las nuevas restricciones relativas al uso que se le debe dar a los recursos por parte de las escuelas, que dependen de un reglamento que no ha sido dictado, podrían conducir a importantes limitaciones para el progreso educativo.



**Se producirá una seria desfocalización en el gasto público, que no favorecerá a las familias más necesitadas del país.**

Las familias prioritarias del país que hoy sí están haciendo importantes esfuerzos en términos de pagar un copago que significa una alta proporción de sus ingresos para enviar a su hijo al colegio de su preferencia, y que no se están beneficiando ni con becas ni con SEP, no serán apoyadas con esta nueva ley.

4



5

**Y por último, no hay razones para celebrar todavía, porque el grueso de la ley no entrará en vigencia todavía, sino que recién el año 2021 se habrán hecho efectivas todas las nuevas exigencias.**

Sin contar el nuevo proceso de admisión a cargo del MINEDUC, cuya puesta en marcha depende de un decreto que aún no ha sido dictado, y que requerirá de más de 14 años para completarse.



## "CHILE WEEK" EN CHINA: PROFUNDIZANDO RELACIONES CON EL GIGANTE ASIÁTICO

**E**ntre el 23 y el 28 de agosto, la Dirección Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores (DIRECON) y la Embajada de Chile en China -con la cooperación de la Embajada de China en Chile- organizaron la semana de Chile en Shanghai y en Beijing.

Esta actividad público-privada tiene como objetivo promover a Chile y sus productos de exportación en el gigante asiático. Permite también a los sectores públicos y privados mantener o renovar contactos con autoridades chinas y con empresas chinas importadoras, exportadoras o con inversionistas e instituciones financieras de ese país. Adicionalmente, es una ventana de moderada transparencia, para percibir la situación de la economía china y oportunidades de negocios y de inversión.



**FRANCISCO GARCÉS**

Director del Centro de Economía Internacional de LyD

**LA SEMANA DE CHILE EN CHINA, QUE SE REPETIRÁ PERIÓDICAMENTE, AYUDARÁ A CONSOLIDAR Y AMPLIAR LAS CORRIENTES DE COMERCIO EXISTENTES, QUE HOY DÍA ALCANZAN AL 25% DEL COMERCIO TOTAL DE CHILE Y A ESTIMULAR LOS FLUJOS DE INVERSIÓN QUE TIENEN UN CARÁCTER INCIPIENTE.**

En consecuencia, la Semana de Chile en China, que se repetirá periódicamente, ayudará a consolidar y ampliar las corrientes de comercio existentes, que hoy día alcanzan al 25% del comercio total de Chile y a estimular los flujos de inversión que tienen un carácter incipiente.

En este aspecto y en una proyección de futuro, juega un rol importante la próxima apertura de una sucursal del China Construction Bank en Santiago, como instrumento poderoso para canalizar comercio, inversiones y como una fuente de información de alta credibilidad para inversionistas y agentes económicos.

La comitiva de Chile estuvo representada por el ex Presidente y Embajador especial para Asia Pacífico, Eduardo Frei R.T.; el embajador de Chile en China, Jorge Heine; el Director Económico de la Cancillería, Andrés Rebolledo; el Ministro de Economía, Luis Felipe Céspedes, y el de Obras Públicas, Alberto Undurraga; el Vicepresidente de Corfo, Eduardo Bitrán; el Director de ProChile, Roberto Paiva, entre otros. Del sector privado estuvieron presentes representantes de los tres bancos con oficinas en China (Banco de Chile (Beijing), Banco Security (Hong Kong), Banco BCI (Shanghai)), además de dirigentes gremiales de la Cámara Chilena de la Construcción y del sector infraestructura, minería y agrícola.

Una de las actividades más interesantes fue la inauguración del Pabellón de Chile, en la Zona Franca de Shanghai, situada a una hora y media del centro de la ciudad. El Pabellón, provisto por un hombre de negocios chino, operador en

comercio internacional entre ambos países, dará albergue a unos 200 expositores de Chile, incluyendo algunas pymes. Actualmente, ya hay instalados unos 70 expositores.

Personalmente, tuve una interesante reunión con el Director Internacional y de Negocios de la Bolsa de Shanghai (Fu Hao). En la instancia, discutimos temas como el hecho de que la Bolsa de Shanghai es una bolsa nueva, con pocos inversionistas institucionales que le den estabilidad y muchos "jugadores inexpertos", lo que explicó, en parte, la volatilidad y el llamado "lunes negro"; la intervención de las autoridades chinas, también de poca experiencia financiera, fue tardía, dubitativa y un poco burda y excesiva, lo que agravó la caída y la incertidumbre; y la desaceleración y el bajo crecimiento de la economía china.

En Beijing nos reunimos con el Presidente de Minmetals y presidente del Comité Chino-Chileno (He Wenbo). Se tocaron temas relativos al cobre y a proyectos de inversión en las áreas de energía, minería e infraestructura. También tuvimos una extensa reunión con el presidente Ding, de la China Investment Corporation (CIC), fondo soberano de China de unos US\$ 750 mil millones en activos, quien mostró interés en inversiones en energía e infraestructura con rentabilidad razonable, en términos alternativos.

A lo anterior, se agregaron actividades oficiales con visitas a autoridades chinas y en especial al Ministro de Comercio, con el cual acordaron las autoridades chilenas revisar el acuerdo de libre comercio bilateral con China, que cumplió diez años, para hacerlo más eficaz. **LD**

## LA PUNTA DEL ICEBERG

### La aspiración marítima boliviana y sus implicancias en la seguridad y defensa de Chile

IVAN GARAY

Analista Político

**L**uego de casi dos años desde que Bolivia llevase a Chile a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya y a unos cuantos días de que aquella se pronunciase sobre la objeción preliminar de nuestro país respecto de la demanda boliviana que busca negociar una salida soberana al mar por territorio chileno, el Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra, en un notable esfuerzo académico, entrega un valioso y útil estudio. Éste contempla ocho dimensiones de la realidad boliviana con el objetivo de identificar los eventuales escenarios que Chile podría enfrentar en la labor de mantener su integridad territorial, ante el proyecto plurinacional del Presidente Evo Morales.

Siguiendo el método de investigación propuesto por Matthew Levinger en su libro *Conflict Analysis. Understanding Causes, Unlocking Solutions*, y profundizando lo anterior con las categorías de interrelación que propone Simon Fisher en su libro *Working With Conflict. Skills and Strategies For Action*, los autores identifican cuatro escenarios y siete implicancias para la seguridad y defensa de nuestro país. No quedándose sólo en aquello y siguiendo la propuesta del “Triángulo de la Violencia”, conceptualizado por el noruego Johan Galtung, proponen eventuales medidas a fin de resolver los conflictos identificados. Cabe señalar que el resultado de este estudio fue presentado a las Comisiones de Defensa tanto de la Cámara como del Senado.

Con certeros y reveladores antecedentes, a través de un análisis geográfico, histórico, político, económico, social, de defensa, de Relaciones Exteriores y de la trilateralidad chileno-peruano-boliviana, el estudio desmiente, entre otros, la supuesta mediterraneidad de Bolivia y cómo aquello habría afectado su desarrollo. Explica cómo el discurso boliviano ha mutado y evolucionado desde la aspiración marítima a la reivindicación, la cual tiene por objeto no sólo alcanzar una salida soberana al Océano Pacífico, sino que recuperar el territorio perdido durante la Guerra del Pacífico, correspondiendo aquello a la actual Región de Antofagasta, tal como lo indicase el Presidente Evo Morales el 22 de enero del



#### LA PUNTA DEL ICEBERG

La aspiración marítima boliviana y sus implicancias en la seguridad y defensa de Chile

AUTORES: Pablo León - Cristián Faundes - Marjorie Gallardo - Editores Osvaldo Cerpa - Andrea Gaete - Carl Marowski.

Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra  
2015, 224 páginas.

año 2011 a la Asamblea Legislativa de su país. Se anota cómo Bolivia, consciente de su inferioridad militar, ha articulado y posicionado su demanda marítima en el plano internacional, dando especial interés a la denominada “diplomacia de los pueblos” y al rol de aquella dentro de la Alianza Bolivariana para América (ALBA). Ahonda en la amistosa relación de Bolivia con China e Irán, sacando a la luz un eventual tráfico de uranio desde el altiplano hacia este último país. También muestra cómo Bolivia, esperando una guerra entre Chile y Argentina, pierde la opción de generar una alianza con nuestro país a fin de adjudicarse los territorios de Tacna y Arica, en el marco de los Convenios de Transferencia de Territorio del año 1895.

Luego de exponer el análisis de las ocho dimensiones y de revisar a los actores en conflictos y sus respectivas dinámicas, los autores dejan claro que el mejor escenario posible para Chile es que el proyecto del Estado Plurinacional de Bolivia logre consolidarse. Aquello permitiría al país altiplánico alivianar sus tensiones internas y sería favorable para que, en conjunto con Chile, empiece a buscar puntos en común, mientras que nuestro país debe avanzar en la exploración de lo que denominaron paz positiva, constituida por tres elementos o factores: la generación de una confianza bilateral estratégica, tanto a nivel político-militar como ciudadano, que contribuya a diluir la violencia estructural del conflicto, para lo cual, aprovechar el andamiaje que entrega la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), es una buena oportunidad; la creación y mantención, al igual como la posee Bolivia, de una estructura permanente de seguridad, concepto vigente en la región desde el año 2003 y que hace referencia a una coordinación interministerial que entrega una visión multidimensional del fenómeno; y la mantención de la soberanía nacional puesto que cualquier cesión territorial a Bolivia tendría implicancias negativas para la seguridad chilena, independiente que sea aquella cesión mediante una franja territorial al norte de Arica, un enclave en la costa o del territorio ganado tras la Guerra del Pacífico. Todas representan nuevas fuentes de conflicto con Bolivia e incluso con Perú. Por ejemplo, en el marco

**“EN UN ESTILO ÁGIL Y AMENO, LOS AUTORES VAN DESARROLLANDO LOS TEMAS, DEJANDO CLARO QUE LA DEMANDA MARÍTIMA BOLIVIANA INTERPUESTA EN LA CIJ CONSTITUYE APENAS LA PUNTA DE UN ICEBERG, EN EL QUE SE OBSERVA LA EXPRESIÓN DE UNA ENREDADA DINÁMICA QUE SE OCULTA BAJO EL AGUA”.**

del actual discurso de reivindicación boliviano, recuperar para sí Tarapacá significaría la posterior compensación por la extracción de recursos naturales hecho por Chile, los cuales no pudieron ser disfrutados por Bolivia.

Así, provistos de abundantes referencias, en muchos casos actualizadas al presente año, en un estilo ágil y ameno, los autores van desarrollando los temas, dejando claro que la demanda marítima boliviana interpuesta en la CIJ constituye apenas la punta de un iceberg, en el que se observa la expresión de una enredada dinámica que se oculta bajo el agua. **LD**

### INDEMNIZACIÓN DE TRABAJADORES POR OBRA O FAENA

Una moción propone, para los trabajadores por obra, faena o servicio, una indemnización a todo evento de 2,5 días por cada mes trabajado. Actualmente esa indemnización es incompatible con una indemnización por años de servicio, que opera para los contratos a plazo indefinido. Sin embargo, los tribunales del trabajo han comenzado a sentenciar que dos o más contratos de obra, faena o servicio sucesivos constituirían un solo contrato por lo cual han negado valor a los respectivos finiquitos. La Dirección del Trabajo ha establecido una definición (ya que el Código no lo define), de la cual se desprende su temporalidad, y la ausencia de expectativa para el trabajador de la permanencia de la relación laboral, por lo que generar figuras análogas a los contratos indefinidos parece no ser consistente con la naturaleza jurídica de este especial contrato de trabajo. Por esta razón, el proyecto de ley queda fuera de contexto legal. Debe señalarse que el proyecto tiene en consideración una realidad que opera corrientemente en estas relaciones de corto tiempo, cual es la reiteración de los contratos, respecto de obras que son pactadas con cierta indefinición en cuanto su duración. Sin embargo, la solución propuesta va a significar que los trabajadores se contratarán, bajo esta modalidad, por un salario menor, que considerará la indemnización que se pagará a todo evento.



### MEDIOS DE PAGO CON PROVISIÓN DE FONDOS

Una indicación sustitutiva integral permite a empresas no bancarias emitir y operar tarjetas de prepago con provisión de fondos o cualquier otro sistema similar, siempre que éstos importen que el emisor u operador contraiga habitualmente obligaciones de dinero para con el público o ciertos sectores o grupos específicos de él. Así, una persona deposita una cantidad de dinero y puede girar el todo o parte de ella mediante una tarjeta. A quienes realicen esta actividad les serán aplicables, entre otras, las normas que dicte el Banco Central y quedarán sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Tanto el proyecto de ley original enviado por el Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera como la indicación sustitutiva recientemente ingresada por el Ejecutivo, cumplen con el objeto de crear un medio de pago que generará mayor velocidad de circulación del dinero, favoreciendo especialmente a las personas que no tienen acceso a una cuenta corriente. Esta iniciativa posibilita a su vez una mayor participación de empresas oferentes al permitirles a entidades no bancarias emitir este tipo de instrumentos con la debida regulación que resguarde la fe y seguridad pública. Sin embargo, algunas de las modificaciones contempladas en la indicación sustitutiva quitan flexibilidad al sistema propuesto en la versión original del proyecto.



- ★★★★★ Digno de aprobación sin modificaciones.
- ★★★★☆ Digno de aprobación con modificaciones menores.
- ★★★☆☆ Requiere mejoras sustanciales.

- ★★☆☆☆ Debe ser reformulado íntegramente.
- ★☆☆☆☆ No debiera ser aprobado (idea de legislar objetable).

# MODIFICACIONES AL SISTEMA DE TRANSMISIÓN ELÉCTRICA

CRISTINA TORRES

Abogada del Programa Legislativo



**E**n cumplimiento de la ambiciosa Agenda Energética impulsada por el Ministerio de Energía, el Ejecutivo introdujo un proyecto de complejo análisis que busca modificar el Sistema de Transmisión Eléctrica y crea un Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional. El proyecto se encuentra en análisis en la Comisión de Minería y Energía de la Cámara. Al efecto, los diputados han recibido en audiencia a una serie de expertos en la materia, atendido el nivel técnico de la iniciativa, donde lo que se espera es que se tramite de forma adecuada y se realice un análisis de fondo que permita que las modificaciones logren el resultado esperado. Tanto el Ministerio del ramo como la Comisión Nacional de Energía se han mostrado llanos a la participación de expertos y a la concurrencia de reuniones técnicas para un mejor trámite del proyecto.

Sobre el particular, cabe recordar que la energía eléctrica primero debe ser generada o producida, luego transmitida (de lo que se ocupa el proyecto) y finalmente distribuida a cada usuario final.

Para ello se proponen adecuaciones en materias de planificación, polos de desarrollo, emplazamiento y trazado, así como remuneración de la transmisión. Lo anterior busca dar solución a problemas que han surgido en los últimos años y que han dificultado la expansión o crecimiento de la transmisión eléctrica. Entre éstos se cuenta la insuficiente participación ciudadana, la falta de coordinación para aprovechar eficientemente el uso del territorio y la complejidad inherente al sistema de remuneración de la infraestructura. A esto se suma, según los fundamentos del proyecto, la necesidad de incorporar holguras en el diseño de la red, garantizar el acceso abierto, dar mayor certeza para la concreción de ampliaciones

de transmisión y aumentar el horizonte de planificación.

El proyecto de ley busca además otorgar un rol más decisivo al Estado, tanto en la planificación energética de largo plazo como en materia de atribuciones de los órganos sectoriales, en línea con la tendencia general de la regulación energética promovida por la actual Administración.

Es importante en el proyecto, la creación de un nuevo organismo, el Coordinador Independiente del Sistema Eléctrico Nacional, sin fines de lucro y dotado de personalidad jurídica propia, que tendrá como base las funciones de los actuales Centro de Despacho Económico de Carga (CDEC), además de nuevas atribuciones y obligaciones, como generar procedimientos técnicos, garantizar el acceso abierto, colaborar con las autoridades correspondientes en el monitoreo de la competencia en el mercado eléctrico, cumplir con estándares de transparencia en el manejo de la información, coordinar las interconexiones eléctricas internacionales y determinar compensaciones por incumplimiento de estándares normativos.

Además, se establece una planificación energética quinquenal a 30 años a cargo del Ministerio de Energía y extiende la actual planificación anual de la transmisión troncal, que hasta ahora se lleva adelante por la CNE. Se establecen también nuevos criterios para la planificación: la minimización de riesgo en el abastecimiento; la promoción de la competencia y la eficiencia económica de las instalaciones. Se espera que todo ello constituya un mecanismo adecuado para contar con una regulación que genere mayor gestión para el desarrollo, como es contar con suficiente energía eléctrica, disponible en los hogares y en las actividades productivas. **LD**

## CHARLAS SOBRE LAS GUERRAS DEL SIGLO XX EN EUROPA

En el marco de la difusión y promoción de la cultura, se realizaron en el Auditorio de LyD las charlas de la historiadora y periodista Magdalena Merbilhaa sobre “Las Guerras del siglo XX en Europa”. Ante más de 60 personas, la experta expuso sobre “A Cien años de la Gran Guerra (1914-1918): El origen del pesimismo europeo”. La segunda charla trató sobre el tema “A 70 años del Fin de la Segunda Guerra Mundial: Buscando entender un proceso complejo”.



## ÁNGEL CABRERA ANALIZA EL ESCENARIO ECONÓMICO 2016



Angel Cabrera, Director Ejecutivo de FORECAST Consultores, expuso en el Taller Macro acerca de sus proyecciones y análisis para el año 2016. El economista comenzó con una revisión del contexto internacional que nuestro país enfrenta, deteniéndose en la turbulenta -y opaca- situación de nuestro mayor socio comercial, China; la difícil situación de Brasil, que va mucho más allá de la coyuntura; y las fortalezas de EE.UU., que harían inminente un alza de tasas. El panorama fue claro: las condiciones externas son mucho menos favorables para Chile que en años recientes. Respecto a lo interno, la visión del Cabrera es de preocupación: la cartera de proyectos de inversión ha disminuido dramáticamente, el mercado laboral muestra signos de deterioro, y la ocupación de locales comerciales disminuye. Todo esto en un contexto de poco o nulo espacio para políticas monetarias y fiscales más expansivas el año que viene. De acuerdo al experto, superar el 2% de crecimiento en 2016 no resultará nada fácil.

## ¿CÓMO LEER LA LEY DE PRESUPUESTOS 2016?

Frente a la próxima entrada de la Ley de Presupuestos 2016 al Congreso, LyD realizó un taller para periodistas sobre “¿Cómo leer el Presupuesto?”. A la instancia asistieron 13 periodistas y editores de las áreas económicas de los principales medios del país, tales como El Mercurio, La Tercera, Diario Financiero y Canal 13.

El taller fue dictado por la Subdirectora de LyD, Rosanna Costa, quien explicó el especial proceso de tramitación de esta ley, los distintos artículos que la componen, los hitos del proceso presupuestario, la forma de mirar las cifras y la importancia de la política fiscal, dado su impacto en la economía. Tras la exposición, los asistentes pudieron aclarar dudas.



## TWEETS DESTACADOS

M. Cecilia Cifuentes  
[@ccifuenteslyd](#)

Por si todavía quedaban dudas sobre los probables efectos de la #ReformaLaboral, el #bonazo #BancoEstado los dejó claros.

Susana Jiménez  
[@sjimenezlyd](#)

Proponer una AFP estatal y eliminar fondos A y E no aporta en nada. Aumento gradual de cotización y edad de jubilación sí parece razonable.

Sergio Morales  
[@smoralesc1](#)

La huelga es un derecho que debe conversar con los derechos de empleadores y de consumidores. La huelga no es un derecho absoluto.

## TALLER DE REGULACIÓN SOBRE EFECTOS DE RESTRICCIÓN PERMANENTE A CATALÍTICOS



El gobierno anunció que establecerá la restricción vehicular para catalíticos de manera permanente con el fin de reducir la contaminación y frenar la congestión. Con el objeto de analizar esta controvertida medida, se invitó al profesor Juan Pablo Montero para exponer los resultados obtenidos de la aplicación de restricción vehicular en Ciudad de México en 1989 y Santiago en 1992. La evidencia reflejó que esta medida es inadecuada para resolver la congestión pues termina por aumentar el parque automotriz; sin embargo, una restricción bien diseñada -es decir, que genera incentivos para el cambio tecnológico- puede tener efectos positivos en la calidad del aire.

## CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE DELINCUENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA



La Directora Ejecutiva de Paz Ciudadana, Catalina Mertz, expuso en una nueva versión del Ciclo de Políticas Públicas acerca de la realidad de la delincuencia en el país y las últimas cifras que avalan un alza en la percepción de hechos de violencia. La experta analizó las políticas que el Gobierno ha venido ejecutando y propuso una serie de medidas para hacer frente a este problema.

---

# ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

N° 139, Invierno 2015

- Javier Tapia y Luis Cordero** La revisión judicial de las decisiones regulatorias: Una mirada institucional
- Sebastián Edwards y Álvaro García M.** Educación y derechos constitucionales
- Ignacio Valenzuela N.** Regulación de conflictos de interés y deberes fiduciarios de los directores en las universidades chilenas
- 
- José Joaquín Brunner** Ideas y fines de la universidad
- Otto Dörr** “El legado” de Goethe
- Enrique Barros** En búsqueda de una constitución legítima (*Diálogos constitucionales*, de Lucas Sierra, ed.)
- Ricardo Lagos E.** La cuestión constitucional: Reflexiones de un actor (*Diálogos constitucionales*, de Lucas Sierra, ed.)
- Pablo Ortúzar M.** El sueño de la razón (*Derechos sociales y educación: Un nuevo paradigma de lo público*, de Fernando Atria)
- Daniel Loewe** Ateos del mundo, uníos (*Ateos fuera del clóset*, de Cristóbal Bellolio)
- Hugo E. Herrera** Derecha y comprensión política. Respuesta a Joaquín Fernandois, Renato Cristi y Max Colodro
- 
- John Dewey** Fuerza y coerción

SUSCRIPCIONES

Anual \$ 13.000 • Bianual \$ 18.000 • Estudiantes \$ 7.000

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

[www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl)

Monseñor Sótero Sanz 162. Santiago, Chile. Fono (56-2) 2328-2400. Fax (56-2) 2328-2440.

---

# VISITA NUESTRA NUEVA PÁGINA WEB COMPLETAMENTE REMODELADA

## WWW.LYD.ORG

ACÁ PODRÁS ENCONTRAR TODOS NUESTROS ESTUDIOS, ANÁLISIS DE LA CONTINGENCIA, COLUMNAS DE OPINIÓN Y MUCHO MÁS!



LIBERTAD Y DESARROLLO  
Alcántara 498, Las Condes | Santiago de Chile  
Fono: +56 2 2377 4800 | E-mail: lyd@lyd.org

**LD** 25 AÑOS  
LIBERTAD Y  
DESARROLLO