



LIBERTAD Y DESARROLLO

JULIO 2017
Nº285



EN ESTA EDICIÓN

ENTREVISTA

Guillermo Pattillo: "Nunca un Gobierno había dejado al que seguía con un déficit respecto incluso de compromisos ineludibles"

LA COLUMNA DE

Hermann González: La pesada mochila fiscal que cargará el próximo Gobierno

EN IMÁGENES

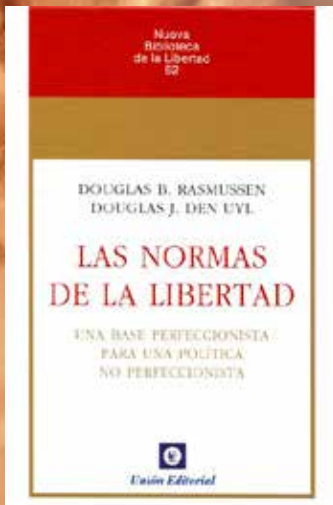
Seminario Calidad y Gestión en Educación 2017

La Pesada Carga Fiscal

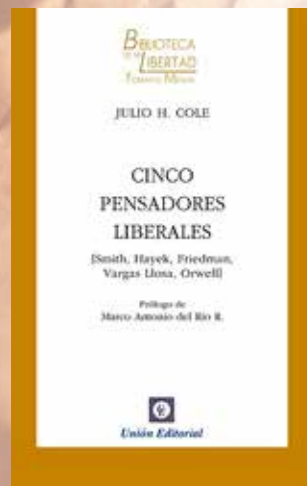


Unión Editorial

LyD representante exclusivo de
Unión Editorial en Chile

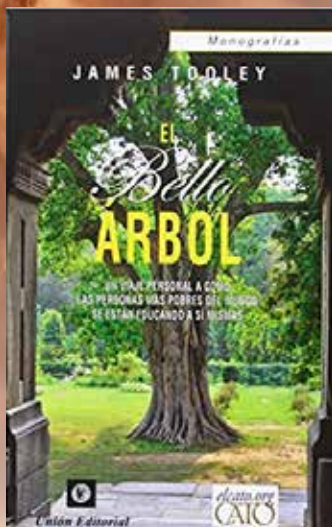


Las Normas de la Libertad,
de Douglas B. Rasmussen y
Douglas J. Den Uyl



Cinco pensadores liberales
(Smith, Hayek, Friedman,
Vargas Llosa, Orwell),
de Julio H. Cole

**Más de 300
títulos
disponibles**



El bello árbol,
de James Tooley



**La Economía explicada
a mis hijos,**
de Martín Krause



La historia y su método,
de Carlos Sabino



5
ENTREVISTA

Guillermo Pattillo:
“Nunca un Gobierno
había dejado al que
seguía con un déficit
respecto incluso
de compromisos
includibles”



12 LA COLUMNA DE
Hermann González: La
pesada mochila fiscal que
cargará el próximo Gobierno



MARK
THOMPSON
**SIN
PALABRAS**

¿QUÉ HA
PASADO CON
EL LE
D
POL

18 LECTURA
RECOMENDADA

Jorge Ramírez:
Sin palabras, ¿Qué ha pasado
con el lenguaje de la política?



20
REDES

José Ignacio Beteta: Perú,
el cambio generacional
está consumado

NATANAELGINTING / FREEPIK

además

4. EDITORIAL / 9. TEMAS PÚBLICOS La herencia fiscal / **14. EN IMÁGENES** LyD junto a la UDD realizaron la XVIII versión del seminario Calidad y Gestión en Educación 2017 / **16. ACTUALIDAD LYD / 22. EN CONCRETO** Las 10 medias verdades de la Cuenta Pública / **24. EL DESPACHO DE** Francisco Garcés: elecciones parlamentarias anticipadas en Reino Unido, disparo en los pies / **26. COMPROBADO / 28. CONGRESO / 29. ACTIVIDADES**

editorial

revista n°285 julio 2017

El próximo Gobierno recibirá como herencia una situación fiscal realmente estrecha y compleja. Esto es lo que quisimos plasmar en esta edición de la revista entrevistando a Guillermo Pattillo, Economista de la Universidad de Santiago y ex Subdirector de Presupuestos, quien asegura que la situación obligará al nuevo Gobierno, si es que pretende ser serio en materia fiscal, a producir muy tempranamente un ajuste importante del gasto fiscal, a pesar de contar con espacio en extremo reducido para hacerlo.

La columna de Hermann González, Economista Principal BBVA Research Chile y Vicepresidente del Consejo Fiscal Asesor del Ministerio de Hacienda, va en la misma línea, describiendo el incierto panorama económico y asegurando que la política fiscal reaccionó tarde ante el nuevo escenario macroeconómico que se dio. Sin embargo, hace hincapié en que la pérdida del ancla fiscal se produjo antes, entre los años 2008-2009, cuando en un contexto de crisis internacional y recesión interna, se implementó una cláusula de escape de facto que contempló un aumento del gasto público de 16,5% en términos reales, la utilización de US\$ 9 mil millones de los fondos soberanos y un déficit estructural superior a 3% del PIB.

En este número también mostramos lo que fue el exitoso seminario "Calidad y Gestión en Educación 2017" que congregó a cerca de 1.000 docentes, sostenedores y expertos del área para debatir y analizar las mejores prácticas en el área.

Por último, queremos destacar en la sección En Concreto las 10 medias verdades que dejó la Cuenta Pública de la Presidenta Bachelet con anuncios y aseveraciones que no corresponden totalmente a la realidad en materias como educación, economía, salud, pobreza, desigualdad y política.

REVISTA LYD

DIRECTOR

Luis Larraín

EDITORA

Alicia Lecaros

COMITÉ EDITORIAL

Cristina Cortez
Hernán Felipe Errázuriz
Bettina Horst
Francisca Lobos

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Marmota® Diseño
www.marmota.cl

FOTOGRAFÍA

Magdalena Lecaros
Patricio Valenzuela

IMPRESIÓN

A IMPRESORES

PORTADA

WWW.FREEPIKS.COM

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



Guillermo Pattillo, economista

“Nunca un Gobierno había dejado al que seguía con un déficit respecto *incluso* de los compromisos *ineludibles*, como está ocurriendo ahora”

¿Cómo califica la gestión fiscal de la actual administración? ¿Ha sido un Gobierno fiscalmente responsable?

Creo que es importante, desde ese punto de vista, distinguir dos períodos claramente diferenciados en la conducción económica del Gobierno: el del Ministro Arenas y el período actual. Dicho eso, es fundamental recordar que en el trasfondo de ambas está el hecho que este Gobierno, dada su orientación ideológica, ha encontrado en más gasto fiscal la solución a una serie de problemas que en su diagnóstico tendría la sociedad chilena; así, al concluir su mandato en pocos meses más, el gasto fiscal habrá crecido, al compararlo con el alcanzado en 2013, del orden de 4 puntos respecto del PIB.

Durante la conducción del Ministro Arenas se dio gran importancia al supuesto rol contracíclico que podría tener la política fiscal y el gasto creció con fuerza, primero expandiéndolo en el límite de lo que se podía con una Ley

El Economista de la Universidad de Santiago y ex Subdirector de Presupuestos asegura que el nuevo Gobierno deberá realizar tempranamente un importante ajuste fiscal, lo cual no será fácil porque los espacios para hacerlo son en extremo reducidos.

de Presupuestos que venía del Gobierno anterior (construida con un aumento del gasto de 2,1% respecto a la ley 2013 y de 3,9% respecto de la ejecución proyectada para ese año) y luego, en 2015, en una cifra muy alta y que se pensaba ayudaría, además, a producir la recuperación de la actividad económica. Era evidente que eso no ocurriría,

pero para la autoridad de la época estaba fuera de discusión que el gasto del Gobierno debía jugar un rol cada vez más significativo en la demanda interna. El presupuesto se sobreejecutó en 2014 y 2015 respecto de la ley aprobada (alcanzó a 101,2% y 101,1%, respectivamente).

En 2014 el gasto creció 6,5% a/a y 7,4% en 2015. Hacia el último trimestre de ese año, y ya bajo la gestión del Ministro Valdés, se evidencia una cierta reducción en la tasa de crecimiento del gasto que, al tercer trimestre de ese año, tenía un aumento acumulado de 9,6% a/a. Medida sobre el gasto acumulado móvil en doce meses, la tasa de crecimiento del gasto total del gobierno central pasó de 9,2% en septiembre de 2015 a 7,4% en diciembre, manteniéndose en 2016 por debajo del 6%.

El gasto fiscal creció en 2016 en 3,7% real respecto a 2015 y, por primera vez durante este Gobierno, su ejecución es menor al 100% (98,4% de la ley aprobada). El control de la expansión del gasto fiscal pasó a tener un rol relevante en la política fiscal y el supuesto rol contracíclico de ella se aminoró significativamente.

A pesar de lo anterior, el déficit efectivo no ha parado de aumentar. En 2013 alcanzó a 0,6% del PIB; en el presupuesto para 2017 se proyecta que llegue a 3,3% del producto. En mi opinión, este es un resultado definitivamente malo y lo es porque no se trata de un déficit transitorio derivado de una economía que se encuentre en una fase de desaceleración también transitoria, sino que el déficit es creciente y persistente, y deriva de un aumento insostenible de gasto en una economía que se encuentra pegada a una tasa de crecimiento bajo (cercano a la mitad de su capacidad tendencial), situación de la cual no se recuperará con ninguna política de demanda.

¿Qué tanto ha afectado la baja en el precio del cobre a los ingresos fiscales?

Lo primero es que lo que importa en esto no es solo el precio del cobre, sino las utilidades que obtienen las empresas mineras. Éstas dependen de la evolución también del costo de producción y una cosa que ha sido clave en los años del "boom de los commodities" es también el "boom de costos". El resultado en las finanzas públicas ha sido marcado y la pérdida de relevancia del cobre viene desde hace cerca de 10 años.

Respecto de Codelco, los aportes al fisco, que alcanzaron su máximo en 2006 al representar 5,6% del PIB y el 22% de los ingresos fiscales totales, han descendido sostenidamente, llegando a representar en 2016 solo el 0,4% del producto y el 1,9% de los ingresos fiscales totales. La otra parte del ingreso directamente conectado al cobre es la tributación de las 10 empresas mineras privadas mayo-

res. En 2015 éstas aportaron al Fisco el equivalente a 0,8% del PIB, igual a 3,7% de los ingresos fiscales; en 2016 no aportaron nada y al primer trimestre de 2017, el aporte alcanza a 0,1% del PIB (1,8% de los ingresos fiscales), lo mismo que Codelco.

¿Por qué no aumentó la recaudación si con la reforma tributaria se suponía que aumentaría un 3% del PIB?

La recaudación tributaria sí ha aumentado, pero indudablemente el bajo crecimiento de la economía, en parte afectado por esa misma reforma, ha generado al final que la expansión de los ingresos tributarios sea significativamente menor a lo que quienes la plantearon y quienes la aprobaron en el Congreso esperaban.

Si se observa la evolución de los ingresos tributarios netos sin minería, es claro el impacto de la reforma tributaria. En 2014 (después de un aumento de 1,7% en 2013) ellos crecieron 2,8% real a/a, en 2015 lo hicieron en 9,7% y en 2016 en 5,8%. En 2017, acumulado hasta abril, su aumento ha sido de 4,7%. Respecto del PIB estos ingresos pasaron de 15,7% en 2013 y 2014 a 16,9% en 2015 y 17,4% en 2016. El aumento ha sido solo de 1,7 puntos. Así es que si se atribuyera el aumento de la relevancia de los ingresos tributarios netos respecto del PIB completamente a la reforma tributaria (lo que no es exacto), ésta habría conseguido hasta ahora recaudar aproximadamente la mitad de lo que se esperaba.

Hoy lo deficiente de esta reforma es casi un consenso; sus efectos negativos también.

¿Cómo ha evolucionado el gasto del Gobierno en remuneraciones? ¿Qué otros ítems de gasto han crecido de manera significativa durante la actual administración?

Lo primero a destacar es que el gasto corriente del Gobierno central es algo más de 80% del gasto total. Respecto de la ejecución de 2016, el gasto corriente representó el 87,3% del total. En los tres últimos años hasta 2016, el gasto corriente ha crecido en promedio un 6% anual. La inversión lo ha hecho en 5,5% y las transferencias de capital en 5,6%. Estas dos líneas hacen el gasto de capital del Gobierno central. La primera conclusión clara, entonces, es que lo que más ha crecido, medido sobre la base de la ejecución, es el gasto corriente.

Las tres líneas más importantes del gasto corriente, en orden de magnitud, son: subsidios y donaciones, personal y prestaciones previsionales. Los subsidios han crecido a una tasa media anual entre 2014 y 2016 de 8% y el personal en 6%. En este último se combina, sin embargo, el aumento en la cantidad de gente y el crecimiento de los salarios del sector público. No existe información respecto a la dotación efectiva sino solo hasta 2015, pero la



Si quienes asuman la conducción del país no se comprometen en una rápida reducción del déficit fiscal, tanto cíclicamente ajustado como efectivo, al concluir el próximo Gobierno habremos perdido como país buena parte de lo que ha costado décadas de buena conducción fiscal construir.

dotación máxima, de acuerdo con los datos publicados en el Informe de Finanzas Públicas de la Ley de Presupuestos 2017, ha crecido a un promedio de casi 4% anual entre 2014 y 2016, y 7% para 2017. Pero además han crecido, y de modo significativo, los recursos para viáticos, horas extraordinarias, honorarios y funciones críticas.

Buena parte del gasto del Gobierno central total es gasto corriente, sin duda, el que más ha crecido durante el actual Gobierno ha sido éste.

¿Cuál será la realidad fiscal que recibirá el próximo Gobierno y cómo podrá hacerle frente?

La situación fiscal que recibirá como herencia el próximo Gobierno es particularmente estrecha por la combinación de un gasto que crece muy por encima de los ingresos, y promesas de gasto que implicarán una severa presión económica y social. Tomando la información que provee el último Informe de Finanzas Públicas, la situación de mediano plazo es realmente compleja.

De acuerdo al programa financiero que calcula la Dipres

cada año al presentarse el proyecto de ley de presupuestos, existe holgura fiscal negativa todos los años hasta 2020. Esto no había ocurrido nunca desde 1990: nunca un Gobierno había dejado al que seguía con un déficit respecto incluso de los compromisos ineludibles, como está ocurriendo ahora. La situación efectiva será, sin embargo, mucho peor que la establecida en el programa financiero anterior; la razón es que éste no considera ningún gasto que no sea esencial y, por lo mismo, casi inevitable. No están aquí, entonces, promesas de gratuidad de la educación por arriba de lo ya realizado, o avances en salud que todavía no son ley o reajustes de remuneraciones cuya magnitud exacta es imposible de conocer hoy. Mucho menos, por supuesto, cualquier otra iniciativa que pueda y tendrá un nuevo Gobierno.

La situación descrita obligará al nuevo Gobierno, si es que pretende ser serio en materia fiscal, a producir muy tempranamente un ajuste importante del gasto fiscal. Los espacios para hacerlo, no obstante, son en extremo reducidos, por lo que no es exagerado decir que la tarea que espera a las futuras autoridades es realmente difícil. Exis-

Es muy probable, pero no seguro, que Chile pueda sufrir una baja en la clasificación internacional de los documentos emitidos por el gobierno... además del encarecimiento que conlleva en el endeudamiento del país, nos está indicando que estamos transitando en la dirección exactamente contraria a la que deberíamos llevar.

ten espacios de mayor eficiencia, indudablemente, pero no es trivial su racionalización dado el predominio de lo político sobre lo técnico en la discusión pública actual. Por otra parte, si quienes asuman la conducción del país no se comprometen en una rápida reducción del déficit fiscal, tanto cíclicamente ajustado como efectivo, al concluir el próximo Gobierno habremos perdido como país buena parte de lo que ha costado décadas de buena conducción fiscal construir.

Sin duda, la otra parte de esta ecuación es maximizar, con las tasas de impuestos actuales (y realizando las correcciones necesarias a la reforma tributaria de este Gobierno), los ingresos del Fisco. Esto pasa por reducir la evasión en todos los impuestos, pero particularmente en IVA y renta. Una economía que crezca más rápido será también pieza central en este proceso, pero eso recién puede esperarse para la operación renta 2019, por lo que no existe alternativa al ajuste de gasto en 2018.

¿Qué cree que pasará con la clasificación de riesgo dado el rápido incremento Deuda/PIB? ¿Está en riesgo la sostenibilidad fiscal?

Es muy probable, pero no seguro, que Chile pueda sufrir una baja en la clasificación internacional de los documentos emitidos por el Gobierno; no obstante, a pesar de todo lo negativo que es un evento de este tipo, no implica que pasemos instantáneamente de ser solventes a ser los bonos considerados "bonos basura". La baja, si ocurre, será marginal.

Lo que sí importa es que, además del encarecimiento que conlleva en el endeudamiento del país, nos está indicando que estamos transitando en la dirección exactamente contraria a la que deberíamos llevar; que estamos haciendo justo lo que los países que quieren dejar atrás el subdesarrollo no harían jamás. Que una vez más estamos desperdiçando la opción de salir en un plazo finito del "club" en que estamos hoy y pasar al del mundo desarrollado.

Proyectos como el Observatorio Fiscal permiten transparentar y acercar a la gente hacia el tema del gasto público. ¿Cómo se puede empoderar a la ciudadanía en la

necesidad de estar más conscientes sobre cómo y en qué gasta el Estado?

En términos generales, el Observatorio Fiscal, cuyo trabajo se inició en 2015, pretende básicamente dos cosas: que las personas se informen fácil y oportunamente para así generar un mayor y más efectivo control sobre el sistema público, y, también, incentivar a que el Estado realice una rendición de cuentas más transparente a la ciudadanía.

Actualmente, en nuestro país existe una enorme cantidad de información publicada en los sitios web de las reparticiones públicas. Sin embargo, mucha de ella en archivos no fácilmente utilizables, o agregada de formas no explicadas e imposibles de desentrañar para el público general, o simplemente inconsistente. Todo esto, que da la impresión de gran transparencia, es en realidad solo eso: una impresión. Existe una enorme opacidad y recelo desde el aparato público hacia la sociedad a la cual se supone que sirve y por la cual existe. Una forma de avanzar para modificar esta situación es que instituciones independientes, externas a la administración del Estado, generen análisis e información que esté al alcance de todos y que, a través de eso, al conocer la realidad, motive el involucramiento de cada vez más gente en los problemas públicos.

De los datos entregados por el Observatorio Fiscal se puede ver que Protección Social es el área que lidera el gasto público, seguido por Educación y Salud ¿Debería haber un reacomodo de prioridades? ¿O sería mejor reasignar dentro de ellos los destinos de los gastos?

Las prioridades reflejadas en la fracción de gasto que concentran los distintos sectores del quehacer público derivan de la interpretación que la autoridad política hace de las prioridades de sus electores. Así, al asumir un nuevo Gobierno, en este caso en marzo próximo, es esperable y natural que exista un cambio de prioridades; este cambio ocurre, sin embargo, en el margen. Educación, salud, pensiones, seguridad ciudadana, entre otras, seguirán siendo las prioridades de cualquier Gobierno, pero la importancia relativa para asignar nuevos recursos y la forma de lograr los objetivos en cada caso pueden variar significativamente. **LD**

FOTO: @e3images



LA HERENCIA FISCAL

El próximo Gobierno recibirá una herencia poco deseable en materia fiscal: alto déficit, una deuda bruta que aumenta y gastos comprometidos superiores a lo que sería compatible con su propio objetivo de reducción de déficit estructural.

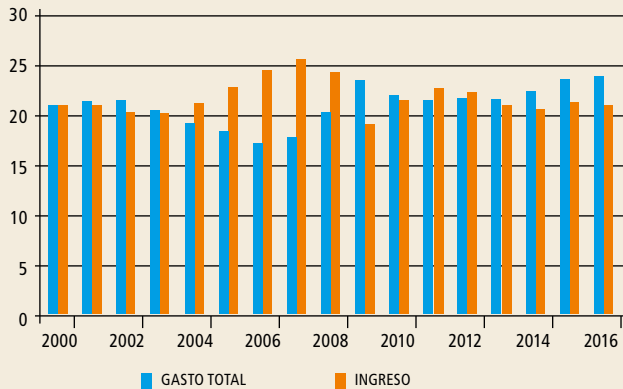
Es innegable que la situación económica internacional tuvo un deterioro que llevó el precio del cobre a niveles más bajos, lo que ciertamente afectó las finanzas públicas. Lo anterior se sumó a una serie de reformas e iniciativas del Gobierno que afectaron la capacidad de crecimiento de la economía, con el consecuente efecto sobre la recaudación fiscal. Sin embargo, este nuevo escenario no vino acompañado de un ajuste en el gasto que fuera compatible con esta realidad.

EVOLUCIÓN DE LAS CUENTAS FISCALES

Al revisar la evolución de las cuentas fiscales chilenas se observa que estas comenzaron a debilitarse a partir de la crisis *subprime* (2008-2009), agudizándose durante el transcurso de los últimos años. Específicamente, el año 2009 el gasto fiscal llegó a 23,4% del PIB, con un ingreso que

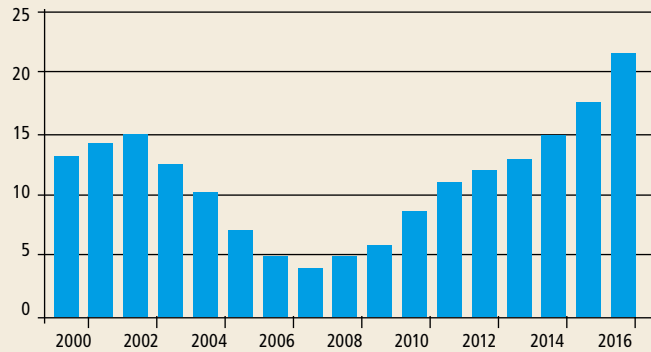
LOS COMPROMISOS DE GASTO HACIA EL FUTURO SON INCOMPATIBLES CON LA CONVERGENCIA DEL DÉFICIT ESTABLECIDO POR EL MINISTERIO DE HACIENDA, ES DECIR, EL PRÓXIMO GOBIERNO HEREDARÁ HOLGURAS NEGATIVAS QUE SERÁN DIFÍCILES DE REVERTIR.

GRÁFICO N° 1: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL TOTAL (% PIB)



FUENTE: DIPRES.

GRÁFICO N° 2: DEUDA BRUTA (% PIB)



FUENTE: DIPRES.

solo alcanzaba el 19% del PIB (Gráfico N° 1). Esta situación se fue corrigiendo durante los años siguientes, lográndose una reducción del gasto como porcentaje del PIB en los años 2010-2013. Sin embargo, en los años recientes se ha visto nuevamente un sistemático aumento del gasto total, que crece por sobre los ingresos fiscales.

Lo anterior ha impactado el Balance Efectivo, que revela un creciente déficit en los últimos años, avanzando de -0,6% del PIB en 2013 a -2,8% en 2016 (Gráfico N° 2).

¿Por qué comenzó a generarse este incremento en el déficit? Ciertamente, el escenario que enfrentaría la economía chilena a partir del 2014 no fue previsto por nadie durante el 2013. Esta se vio expuesta a una desaceleración importante y a una fuerte baja del precio del cobre, afectando de esta manera los parámetros que determinan los ingresos estructurales. Ello incluso motivó un inédito cambio de dichos parámetros, determinados por el Comité de Expertos para el cálculo del balance estructural el año 2015. Sin embargo, este nuevo escenario no trajo consigo una moderación a tiempo del gasto público.

De esta manera, se fue registrando un rápido avance de la Deuda Pública. Si bien el nivel de la misma no es demasiado

alto en términos comparativos, se observa que ha avanzado rápidamente en los últimos 10 años, desde 5% del PIB en 2006 hasta 21,7% en 2016. Es más, solo durante el último año la deuda registró una tasa de crecimiento del 24%, y estimaciones de la Dirección de Presupuesto dan cuenta que esta cifra seguiría aumentando para ubicarse en torno a 31% hacia el 2020. Ello hace cada vez más probable que se realice una rebaja en la clasificación de riesgo soberano para nuestro país.

POSICIÓN FISCAL DEL PRÓXIMO GOBIERNO

Dado el escenario descrito, hacia delante quedará muy poco espacio de acción para un nuevo programa de gobierno si este tiene en consideración una trayectoria de consolidación fiscal. En particular, de acuerdo a las estimaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda, se ve que los compromisos de gastos adquiridos son incompatibles con una convergencia del déficit hacia los niveles propuestos por la propia administración (Tabla N° 1).

Es un hecho inédito que el Ministerio de Hacienda entregue estimaciones de holguras negativas para los años futuros. De esta manera se observa que para los próximos tres años los gastos comprometidos superan de manera creciente en el tiempo a los gastos compatibles con el objetivo de

TABLA N° 1: PROYECCIONES 2017-2020

	2017	2018	2019	2020
PIB TENDENCIAL	3,0	3,1	3,2	3,2
PRECIO REFERENCIA COBRE	2,56	2,56	2,56	2,56
TIPO DE CAMBIO	700	700	700	700
META BCA(%PIB)	-1,5	-1,3	-1,0	-0,3
HOLGURA (MM DE US\$)	0	-382	-627	-784
HOLGURA (% PIB)	0	-0,1	-0,2	-0,3
BALANCE COMPATIBLE CON LA META (%PIB)	-3,3	-2,8	-2,1	-1,5

FUENTE: IFP LEY DE PRESUPUESTOS 2017.

reducción del déficit estructural que el mismo Ministerio estableció. Esta holgura negativa suma US\$ 1.793 millones (-0,6% del PIB), una cifra significativa.

Tomando esto en cuenta cabe preguntarse: ¿qué pasa si no se cumple en los próximos años con los supuestos establecidos para el PIB Tendencial? ¿Qué pasa si el precio del cobre cae aún más o si el tipo de cambio evoluciona negativamente para las cuentas fiscales? A esta holgura negativa se le agregarían bajas en los ingresos estructurales, complicando aún más la posición fiscal.

CONCLUSIONES

Observamos que el próximo Gobierno deberá enfrentar una posición fiscal delicada y frágil, y además enfrentará muy probablemente mayores costos de financiamiento, dada una posible rebaja en la clasificación de riesgo soberano.

Un escenario sin holguras fiscales, como el que enfrentará la próxima administración, hará que no solo se vea obligada a controlar el gasto, sino eventualmente a mantener los niveles de recaudación hoy bastante elevados. Alternativamente, la próxima administración podría

verse forzada a renunciar al objetivo del cierre del déficit, especialmente si los parámetros utilizados para calcular el gasto fiscal empeoran.

De esta forma, el ancla fiscal peligra y es necesario buscar una manera de establecer algún tipo de mecanismo adicional a la regla que permita despejar incertidumbres sobre la gestión presupuestaria del gobierno de turno.

Un aspecto clave es evitar el exceso de optimismo en las estimaciones que sobrestiman la capacidad de gasto, a lo que se suman variaciones importantes en la determinación de los parámetros estructurales que no parecen justificables. Sería aconsejable establecer nuevos mecanismos para determinar estos parámetros, de manera que sean objetivos (con metodología conocida) y transparentes (sin espacio de discrecionalidad). Para ello podría evaluarse eliminar los Comités Consultivos y empoderar al Consejo Fiscal Asesor, con recursos que le permitan financiar estudios para determinar los parámetros estructurales y dándole atribuciones para revisar las proyecciones fiscales de mediano plazo y exigir medidas de corrección ante desviaciones del balance fiscal. **LYD**

1. Este tema fue ampliamente abordado en la exposición de Hermann González, Economista Principal de BBVA Research, en el Taller Macroeconómico de LyD de mayo.

HERMANN GONZÁLEZ/ @hegonzalb
Economista Principal BBVA Research Chile, Vicepresidente del Consejo Fiscal
Asesor del Ministerio de Hacienda y Académico de la Universidad de Chile.

La pesada mochila fiscal *que cargará el próximo Gobierno*

Cuando se diseñó el programa del actual Gobierno, a mediados de 2013, la economía crecía a tasas entre 4% y 5% anual y todas las fuentes de información relevantes, como el Banco Central, el Ministerio de Hacienda, el Fondo Monetario Internacional y los analistas que responden la Encuestas de Expectativas Económicas proyectaban que la economía crecería en torno a ese mismo ritmo en los años siguientes. En consecuencia, se estimaba que ese crecimiento, junto con los recursos de la reforma tributaria, permitirían financiar un ambicioso plan de aumento permanente de gasto público y, al mismo tiempo, cerrar el déficit estructural el año 2018.

Además de cerrar el déficit, el programa proponía crear por ley un Consejo Consultivo Fiscal, con mayores atribuciones a las que tiene actualmente y reforzar la Ley de Responsabilidad Fiscal. Lamentablemente, esas buenas intenciones chocaron con la realidad y ninguno de los compromisos se habrá cumplido al final de esta administración.

La reforma tributaria fue aprobada durante el primer año de gobierno y rápidamente se observó una aceleración del gasto público, que pasó de crecer 3,9% promedio anual en 2011-2013 a 6,8% promedio anual en 2014-2015. En momentos en que esto ocurría, el PIB y el precio del cobre experimentaban un ajuste significativo, lo que comenzaba a afectar seriamente la capacidad de generación de ingresos fiscales de largo plazo. En la práctica, la

reforma tributaria no estaba permitiendo aumentar los ingresos fiscales como porcentaje del PIB, sino solo permitía compensar la pérdida de recaudación asociada al menor crecimiento y precio del cobre. La consecuencia de esta combinación fue un aumento del déficit fiscal efectivo y estructural y un incremento sostenido de la deuda pública que prácticamente se duplicó, pasando desde 12,7% del PIB en 2013 a cerca de 25% del PIB este año.

¿Reaccionó la política fiscal al drástico cambio del escenario macroeconómico? La verdad es que sí lo hizo, pero esta reacción fue tardía y coincidió con la llegada del Ministro Valdés, que ha hecho importantes esfuerzos por contener las presiones de gasto.

Más allá de las críticas que se pueden hacer a la gestión reciente, es necesario tener presente que la pérdida del ancla fiscal se produjo antes, entre los años 2008-2009, cuando en un contexto de crisis internacional y recesión interna, se implementó una cláusula de escape de facto que contempló un aumento del gasto público de 16,5% en términos reales, la utilización de US\$ 9 mil millones de los fondos soberanos y un déficit estructural superior a 3% del PIB. Desde entonces, si bien año a año se ha implementado estrictamente la regla fiscal, la inexistencia de una meta fija de balance estructural ha generado espacios para una mayor discrecionalidad de la política fiscal. La regla ha mostrado ser insuficiente para proporcionar un ancla a la economía y, como consecuencia de esto, ya surgen las primeras voces que proponen com-

plementarla con límites al endeudamiento para generar una mayor disciplina.

La experiencia de la crisis dejó de manifiesto la necesidad de definir cláusulas de escape ex ante y delinear un claro camino de consolidación fiscal para los años siguientes, para enfrentar futuros eventos de este tipo. Además, una consecuencia de la crisis y del insuficiente ahorro posterior, es que la principal herramienta fiscal para hacer frente a eventos externos adversos, el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), acumula US\$ 14 mil millones, comparado con los US\$ 20 mil millones que tenía en 2008. Es decir, transcurridos ocho años, hoy el país está menos preparado para enfrentar un evento de crisis externa.

Por su parte, la combinación de mayor endeudamiento público y bajo crecimiento económico llevará en el escenario más probable a una baja en la clasificación de riesgo. En este contexto, será un gran desafío para la próxima administración enfrentar mayores costos de financiamiento, acomodar un programa de gobierno dadas las inéditas holguras negativas que se proyectan y, al mismo tiempo, tener como objetivos prioritarios retomar el crecimiento y avanzar decididamente hacia la consolidación fiscal, condiciones necesarias para evitar que se produzcan nuevos ajustes a la clasificación soberana.

Por último, cabe señalar que la evidencia para países desarrollados muestra que las reglas fiscales no han sido suficientes para mantener un bajo costo de financiamiento (IMF Fiscal Monitor, abril 2017). De ahí la importancia de retomar la discusión para contar con un Consejo Fiscal autónomo, creado por ley y con mayores atribuciones, que sirva como un mecanismo de control de las decisiones fiscales, eleve los riesgos reputacionales de incumplir los compromisos, genere mayor conciencia y debate sobre la situación de las finanzas públicas, contribuya a mantener una conducta fiscal responsable y una senda de gasto público sostenible. **LYD**



La evidencia para países desarrollados muestra que las reglas fiscales no han sido suficientes para mantener un bajo costo de financiamiento. De ahí la importancia de retomar la discusión para contar con un Consejo Fiscal autónomo, creado por ley y con mayores atribuciones





LYD JUNTO A LA UDD REALIZARON LA XVIII VERSIÓN DEL SEMINARIO CALIDAD Y GESTIÓN EN EDUCACIÓN

Con la participación de más de mil personas, Libertad y Desarrollo (LyD) junto al Magister en Políticas Educativas de la Universidad del Desarrollo (UDD) llevaron a cabo la versión XVIII del seminario "Calidad y Gestión en Educación".

El encuentro, dirigido a sostenedores, directores, profesores y asistentes de establecimientos educacionales, fue inaugurado por Juan Eduardo Vargas, Vicerrector de Pregrado de la UDD y Luis Larraín, Director Ejecutivo de LyD, quien señaló que "el actual Gobierno ha avanzado hacia un modelo donde las decisiones son tomadas fuera de las escuelas, desvinculadas del contexto de cada comunidad educativa y restringiendo de forma importante la participación de los padres en el proceso educativo de sus hijos".

El invitado internacional, Paul Bambrick-Santoyo, Director de Uncommon Schools de Estados Unidos, abrió las exposiciones con una dinámica presentación sobre la mejor forma de hacer coaching a los profesores. El segundo panel trató sobre los nudos críticos en la educación escolar y los desafíos para un próximo Gobierno y expusieron la Directora Académica de la Fundación Belén Educa, Adriana Gaete; el Alcalde de la Municipalidad de Santiago, Felipe Alessandri; la Directora del Centro de Políticas Públicas de la Facultad de Gobierno de la UDD, Francisca Dussillant y el Alcalde de la Municipalidad de Las Condes y ex Ministro de Educación, Joaquín Lavín.



ELABORADO POR LIBERTAD Y PROGRESO CON NUESTRA COLABORACIÓN:

CHILE RETROCEDE EN ÍNDICE DE CALIDAD INSTITUCIONAL 2017

Luego de varios años de estabilidad, Chile perdió dos lugares en el índice de Calidad Institucional (ICI) 2017, elaborado por Libertad y Progreso (Argentina) y RELIAL (Red Liberal de Latinoamérica, de la cual es parte Libertad y Desarrollo), con la colaboración de la Fundación Friedrich Naumann y bajo la dirección del economista Martin Krause.

El Índice, que pondera la posición relativa de los países en ocho índices de gran reputación mundial y que se elabora desde el año 2007, ubica a Chile en el puesto 24 de 191 países tras estar durante 5 años en el lugar 22.

A nivel latinoamericano y el Caribe, Chile ocupa el primer lugar, seguido por Costa Rica (35), Santa Lucía (36) y Bahamas (39). Al considerar América, nuestro país se encuentra en el tercer puesto, luego de Canadá y Estados Unidos.

Según el informe, “el mundo está convulsionado, pero sus instituciones todavía no lo sufren. Se nota la tensión, están ante un desafío, deben mostrar que pueden cumplir su papel y sostener los elementos básicos que han permitido el progreso de la sociedad como nunca antes se ha visto”.

Según se redacta en el Índice, “es el momento, entonces, en que las instituciones republicanas son llamadas a mostrar que pueden poner freno a esos impulsos. En definitiva, el populismo es la antítesis de la institucionalidad, ya que el líder populista cree que una mayoría circunstancial le ha dado un mandato completo para reordenar la sociedad, sin límites a su voluntad”.

En cuanto a América Latina, el informe señala que la región “parece abrir las puertas a una mejora en su calidad luego del agotamiento de modelos populistas. Por otro lado, el marco institucional de los países de mayor calidad se ve amenazado por el avance del populismo que América Latina busca dejar”.

Para el caso de Chile, se concluye que “curiosamente el

país de mejor calidad institucional en América Latina, muestra señales similares a la de los países con los que comparte la tabla; las presiones populistas son fuertes y

	PAÍS	ICI 2017
1	Nueva Zelanda	0,9658
2	Suiza	0,9645
3	Dinamarca	0,9579
4	Finlandia	0,9451
5	Suecia	0,9384
6	Píses Bajos	0,9364
7	Noruega	0,9361
8	Canadá	0,9336
9	Reino Unido	0,9257
10	Irlanda	0,9153
11	Australia	0,9152
12	Alemania	0,9141
13	Estados Unidos	0,9101
14	Luxemburgo	0,8918
15	Estonia	0,8880
16	Austria	0,8858
17	Hong Kong RAE, China	0,8818
18	Bélgica	0,8703
19	Islandia	0,8568
20	Taiwán, China	0,8521
21	Japón	0,8453
22	Lituania	0,8338
23	Singapur	0,8234
24	Chile	0,8198
25	República Checa	0,8181

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Chile	22	21	24	22	21	21	22	22	22	22	24

luego de años de estabilidad ha comenzado a caer, aunque poco por el momento”.

El ICI está compuesto por dos subíndices que buscan reflejar la calidad de las instituciones políticas por un lado, y las de mercado por otro. Si bien aquellos países de mejor calidad tienen un buen desempeño en ambas, se encuentran algunas diferencias.

Así, mientras Chile se encuentra en el número 23 en el subíndice “mercado” (0,8392), en el subíndice “política” no aparece en el cuadro de los 25 mejores y se ubica en el puesto número 30 (0,8003), debajo de Barbados (19), Santa Lucía (23), Uruguay (26), Bahamas (28) y Costa Rica (29).

En general, las naciones que mejor figuran en el ranking son aquellas que:

- Gozan de libertad económica para que los emprendedores y los empresarios desplieguen sus sueños y proyectos.
- Crean los mecanismos para que sus empresas sean competitivas, porque la prosperidad e incluso el mejor salario de los trabajadores, dependen de este factor.
- Facilitan la creación de empresas en lugar de entorpecer el proceso con regulaciones absurdas.
- Por otra parte, los países radicados a la cabeza del planeta saben que el Estado de Derecho (*rule of law*) es una de las claves del desarrollo.
- También, que la esencia de las relaciones de poder en una República descansa en una práctica saludable: desde el Presidente hasta el último funcionario son servidores públicos que deben explicarse y dar cuenta de sus actos.
- Buenos índices en materia de corrupción.
- Libertad de prensa.

METODOLOGÍA

El Índice de Calidad Institucional (ICI) busca evaluar la calidad de las instituciones tanto políticas, como económicas, a través de la posición relativa en ocho índices de indudable rigurosidad.

1. Libertad Económica de Heritage

2. Libertad Económica del Fraser Institute

3. Competitividad Global del World Economic Forum

4. Haciendo Negocios del Banco Mundial

5. Respeto del Derecho del Banco Mundial

6. Voz y Rendición de Cuentas del Banco Mundial

7. Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional

8. Libertad de Prensa de Freedom House

LECTURA RECOMENDADA

Sin Palabras ¿Qué ha pasado con el lenguaje de la política?

Mark Thompson
Editorial Debate
2017
464 páginas



JORGE
RAMÍREZ

Coordinador del Programa
Sociedad y Política

Sin Palabras ¿Qué ha pasado con el lenguaje de la política?

Pocas lecturas en el plano de la reflexión política pueden resultar más pertinentes como la de *Sin Palabras ¿Qué ha pasado con el lenguaje de la política?*, en tiempos de absoluta exposición y efervescencia electoral. Todos quienes seguimos con especial interés la contingencia política hemos sido testigos privilegiados de la depreciación de la calidad de la deliberación pública; se observa en las entrevistas políticas, en los debates, en los hemiciclos parlamentarios y en los mítines partidarios. La narrativa política de los tiempos actuales está hipotecando el argumento por la consigna, a su vez que peligrosamente va subordinando las razones por las simples pasiones.

La tesis central del autor, presidente del New York Times y ex director general de la BBC, Mark Thompson, es que la crisis actual de la política es, por sobre todo, una crisis de su lenguaje. Las instituciones, los procesos y las organizaciones formales e informales de la política no son más que constelaciones de lenguaje, relatos e imaginarios son, en palabras de Thompson, “cuerpos vivientes de lenguaje público” de manera que el modo en que cambia la retórica, determinará también las claves del cambio político.

Ya desde tiempos de la Política de Aristóteles que sabemos que una de las facultades que distingue a los hombres del resto de los animales es su capacidad de expresar razonamientos (logos) a través del lenguaje, de ahí emana la esencia del hombre como animal político (zoon politikon), siendo capaz por medio de la palabra, de abocarse a los asuntos de la vida en común. Lo anterior no constituye novedad. Pero Thompson va más allá al ofrecer una mirada en perspectiva de cómo determinadas transformaciones en las tendencias informativas, sociales, políticas y culturales han producido un cambio en la forma en que discutimos y abordamos los asuntos relativos a la vida en común, la vida en la polis. En este ámbito, es crucial entender a la retórica como una interacción entre las nociones de ethos, entendida como la forma en que se nos presenta el orador y prefigura un carácter, con la de pathos, entendida como las emociones del público o el estado de ánimo que el orador encuentra en la audiencia, de manera tal de lograr sintonizar y satisfacerla. El problema de la crisis actual de la política, tiene de ambas dimensiones: ethos y pathos.

En el plano informativo, la reflexión del autor se orienta hacia comprender cómo ha afectado al debate público el tránsito desde un “periodismo de veracidad”,

hacia un “periodismo de impacto”. A partir de su propia experiencia en la BBC, Thompson pone sobre la mesa dos diferentes aproximaciones del periodismo detrás de las mencionadas categorías: la “forense”, basada en una mezcla de detección e interrogatorio, fundada en la confrontación y donde se ve al objeto de cierto tipo de noticias como un blanco, al que se le persigue como tal; y una segunda aproximación “analítica”, que recopila antecedentes y es capaz de procesar información de manera desapasionada con el fin de lograr una plasmación racional del hecho noticioso. El autor argumenta que el periodista “forense” no necesariamente eleva el nivel de la deliberación política, sino que en aras de lograr impacto, es capaz de poner de manera predefinida un halo de sospecha en las declaraciones de personeros públicos, cuestión que luego es amplificada por una ciudadanía que curiosamente es cada vez más escéptica de la política, pero es también más ingenua a la hora de replicar desinformación, mentiras o simplificaciones burdas de la realidad a través de múltiples canales. Un debate muy presente en nuestra realidad contingente.

Thompson es claro al señalar cómo las redes sociales y la revolución digital de las comunicaciones, contrario a lo que ha sido su promesa original de acceso a más y mejor información, en lo que concierne al plano del discurso público, ha sido más bien una suerte de falso amanecer para nuestra democracia.

En el anterior punto, Thompson es claro al señalar cómo las redes sociales y la revolución digital de las comunicaciones, contrario a lo que ha sido su promesa original de acceso a más y mejor información, en lo que concierne al plano del discurso público, ha sido más bien una suerte de falso amanecer para nuestra democracia.

Finalmente, a partir de una serie de ejemplos principalmente de la política británica y norteamericana se pone de relieve cómo la distorsión de la realidad a través del lenguaje público ha sido capaz de construir épicas y relatos que alimentan gérmenes como el populismo y la demagogia. La descripción del debate en torno al Obamacare donde tanto republicanos como demócratas apelaron a lo que hoy se conoce como “posverdad”, entendida como las informaciones o aseveraciones que no se basan en hechos objetivos, sino que apelan a las emociones, creencias o deseos del público para modelar la opinión pública, o los innumerables ejemplos de impulsos políticos “post factuales”, en el caso de la discusión en torno al Brexit en el Reino Unido, son, sin duda, pasajes recientes que permiten ligar la reflexión teórica de Thompson, con la latencia del fenómeno de la corrosión de la calidad del debate público en la realidad.

En su reflexión final el texto invita a cuidar el lenguaje en aras de salvaguardar nuestra democracia. Las palabras de Pericles relativas a que “no es el debate el que obstaculiza la acción: es cuando actúas sin el debido debate cuando te estancas”, sin lugar a dudas que contrastan con la banalidad de algunos líderes políticos que deliberadamente se han sometido al vértigo de la desinformación, al frenesí de la instantaneidad y el desdibujamiento absoluto de la responsabilidad en el uso público de la razón, con resultados conocidos por todos. **LD**



REDES

Perú: el cambio generacional está consumado

JOSÉ IGNACIO BETETA

Director Ejecutivo de
Contribuyentes por Respeto



"Si la defectuosa constitución de 1933, con un obsoleto estilo y espíritu, es la última constitución del siglo XX; la que dicte ahora deberá ser la primera constitución del siglo XXI..." sentenciaba en Lima el fundador del APRA, Víctor Raúl Haya de la Torre, un 28 de julio de 1978, día en que se instaló la Asamblea Constituyente que acabaría con el gobierno dictatorial de las Fuerzas Armadas. En aquella asamblea el APRA y el PPC eran los partidos más fuertes. Juntos ocuparon 62 de los 100 escaños disponibles.

Sin embargo, lo que Haya de la Torre no pudo prever era que 15 años después, su constitución sería reemplazada por una nueva carta magna impulsada por Fujimori, un ingeniero agrónomo sin partido ni historia política. Tampoco imaginó que 38 años después, el PPC y el APRA se unirían nuevamente, pero esta vez para salvar su inscripción legal como partidos, obteniendo un porcentaje de la votación tan precario que hoy el PPC no tiene congresistas y el Partido Aprista solo 5.

Los cambios generacionales nos regalan estas ironías. El año pasado, después de su participación en el que sería y será su último debate electoral, Alejandro Toledo -hoy acusado por lavado de activos y prófugo de la justicia- compartió esta frase en su cuenta de Twitter: "Los guerreros ganan o mueren de pie". Y un tercer ícono de esta generación, Lourdes Flores Nano, reconocería, sin querer queriendo, los signos de los tiempos: "...Soy parte de una generación política que probablemente esté cumpliendo ya un ciclo...".





Finalmente, Pedro Pablo Kuczynski ganó las elecciones con un ajustadísimo margen, tan ajustado como su actual porcentaje de aprobación a casi un año de haber asumido la presidencia, y tan pequeño como su actual crédito para seguir cometiendo errores. Y aunque PPK no pertenecía “oficialmente” a la elite de líderes de esta generación en retirada, es parte de ella. De hecho, el peruano no lo eligió por su “novedad” sino por su nivel intelectual, su experiencia profesional y su perfil técnico.

Aunque PPK no pertenecía “oficialmente” a la elite de líderes de esta generación en retirada, es parte de ella. De hecho, el peruano no lo eligió por su “novedad” sino por su nivel intelectual, su experiencia profesional y su perfil técnico.

Con PPK incluido, esta generación política ha permanecido 36 años en el poder a través de 7 períodos presidenciales. El cambio era imprescindible. Los 130 congresistas tienen en promedio 45 años y los prospectos que se podrían candidatar en el 2021 están por ahí. El retiro de todos estos viejos líderes permitirá el nacimiento de nuevos, más jóvenes y probablemente con una mirada distinta de la política, la realidad nacional, el rol del Estado, la democracia, los derechos humanos y la búsqueda de desarrollo. ¿Qué mirada será? No lo sabemos. ¿Estarán a la altura de las circunstancias? Tampoco. Lo que sí sabemos es que en Perú, en la arena política, el cambio generacional está consumado. **LD**



LAS 10 MEDIAS VERDADES DE LA CUENTA PÚBLICA 2017

Análisis de LyD muestra que parte del balance realizado por la Presidenta Bachelet durante su última Cuenta Pública no corresponde totalmente a la realidad. Se trata de 10 “medias verdades” en materia de educación, economía, salud, pobreza, desigualdad y política.

1. *“Hemos terminado el financiamiento compartido sin disminuir los recursos para los establecimientos.”*

Si bien a nivel de sistema puede que los recursos no hayan disminuido, de todas formas hay establecimientos que al pasar a ser gratuitos ahora reciben menos recursos (otros que reciben más). Esto va a depender de cuál era el valor del copago que cobraban. Además, parte importante de los recursos de la subvención se tendrán que dedicar a la compra de los establecimientos, por lo que si ponemos el foco en el estudiante en vez del establecimiento, los recursos disponibles son ahora menos.

2. *“Todos los estudiantes que pertenecen al 50% de las familias más vulnerables pueden estudiar sin endeudarse en 32 universidades y a partir de este año en 6 IP y 6 CFT”.*

La realidad es que el principal obstáculo para que los estudiantes vulnerables accedan a la educación superior no es el arancel. La gran mayoría de estos estudiantes no cumplen con los requisitos académicos para ingresar a la educación superior, por lo que no TODOS podrán estudiar de forma gratuita, sino que solo aquellos que lograron cumplir con los requisitos a pesar de la baja calidad de la educación que recibieron en los niveles primario y secundario.

3. *“Hace años vemos signos de agotamiento en un modelo de crecimiento limitado. La mayor demostración ha sido la pérdida de vigor de nuestro crecimiento desde fines del 2012, la menor dinámica exportadora desde hace 10 años y una productividad estancada desde hace aún más tiempo”.*

La disminución del crecimiento en Chile no se debe a un modelo limitado, sino a políticas gubernamentales en materia tributaria, laboral y regulatoria que sistemáticamente atentan contra el crecimiento. Si bien es cierto que las exportaciones llevan un buen tiempo con tasas de crecimiento menores que en los '90 -lo que es un fenómeno bastante global con el estancamiento del comercio mundial- el dinamismo de éstas en 2010-2013 es marcadamente mayor que en 2014-2016, con un 2,6% versus un -0,1% respectivamente, fenómeno que va más allá de la minería. Las exportaciones industriales crecen 3,9 vs. -0,6, en los mencionados períodos, respectivamente.

4. *“En segundo lugar, hemos llevado adelante una política fiscal responsable. Estamos reduciendo nuestro déficit estructural en 0,25% del PIB por año. Nuestro marco además posibilita tasas de interés bajas pro inversión y que permiten un tipo de cambio competitivo”.*

No es posible aún realizar una comparación certera. Solo podría afirmarse que el presupuesto 2017 se construyó con miras hacia la reducción de este déficit estructural de 0,25pp del PIB, cuestión que ahora se hace en base a “parámetros comparables”, por lo que el cumplimiento de esta meta no es una gran labor. Lo más importante, en todo caso, es que hacia adelante se están comprometiendo gastos mayores a los que son compatibles con la meta de reducción del déficit estructural que se impuso el propio gobierno, creándose así holguras negativas hacia el 2020 que suman aproximadamente US\$ 1.800 millones.

5. “En definitiva, si hemos podido mantener una economía sana es porque hay sectores que están mejorando y, más importante, hay miles de emprendedores, trabajadores y trabajadoras, que han comprobado que el Estado está presente donde se necesita”.

Sólo hay 2 sectores creciendo más rápido en los últimos 3 años que en 2010-2013, esto son Administración Pública y Agro-Silvicultura. Todos los otros sectores crecen más lento hoy. Y de hecho, las manufacturas y la minería se contraen en promedio los últimos 3 años. Resulta difícil hablar de una economía sana, cuando éste será el peor cuatrienio de expansión del producto desde la crisis del 82-83.

6. “Es decir, hemos hecho la única opción válida para un país que quiere ser justo: mejores condiciones laborales para todos, más inserción laboral y más derechos”.

Las reformas en lo laboral no ayudan a mejorar las oportunidades de empleo y solo apuntan a aumentar la conflictividad. A la fecha se han creado cerca de 83 mil empleos anuales, de los cuales casi 80% son por cuenta propia. La participación laboral sigue estancada y en cinco ciudades del país se observa una tasa de desempleo mayor al 10%.

7. “Expandimos el margen de acción de la salud pública: con un programa histórico de inversión en infraestructura; hemos superado en un 40% en términos reales la inversión en salud que se hizo entre 2010 y 2013”.

Efectivamente entre 2014 y 2017 se entregaron vía Ley de Presupuesto cerca de 40% más de recursos en términos reales que entre 2010 y 2013. Sin embargo, la ejecución de las iniciativas de inversión fue de 64% y 61% en 2015 y 2016, respectivamente (inferior al 88% de 2013). Y, no obstante la considerable reducción del presupuesto para inversiones (de \$529 mil a \$350 mil millones entre 2015 y 2017), igualmente a abril de este año solo se había logrado ejecutar 13,3% de este ítem. Si la ejecución en 2017 iguala a la de 2016 (61%), los reales recursos invertidos en salud entre 2014 y 2017 solo serían 7% mayores que durante el período 2010 – 2013, muy por debajo del 40% informado por la Presidenta en su discurso.

8. “Y por primera vez el índice Gini baja del 0,5, ubicándose en un 0,495. Y muestra que caminamos en la dirección correcta en materia de equidad, aunque algunos quieran desconocerlo”.

El coeficiente de Gini ha disminuido sistemáticamente desde el 2009, de 0,512 a 0,495. No obstante, la baja del 0,5 se debe en parte al cambio de metodología para medir la pobreza que se llevó a cabo el 2013. Esta nueva metodología utiliza el ingreso sin ajustar de Cuentas Nacionales, y tal como es de esperar al eliminar este ajuste, los índices de desigualdad son menores.

9. “Este 2017, concluiremos el 98% de las soluciones habitacionales y el 80% de las obras urbanas comprometidas en los 8 procesos de reconstrucción que siguen en desarrollo”.

De las 261.298 familias a atender por las catástrofes -27F, terremoto Norte Grande, Incendio de Valparaíso, temporales en el Norte, Erupción del volcán Calbuco y terremoto de Coquimbo- se ha logrado entregar solución a 243.609 familias (94% de avance). Sin embargo, el avance es 58% si no se considera el 27F cuyo avance fue prioritariamente realizado en el gobierno anterior.

10. “A partir del trabajo de la comisión elaboramos la Agenda de Probidad y Transparencia en la Política y los Negocios. Hemos implementado casi todas sus medidas. Y ya vemos resultados que permitirán frenar la corrupción y castigar severamente las faltas a la fe pública”.

Existen algunas iniciativas legales pendientes de la Agenda de Probidad como por ejemplo, la creación del cargo de Fiscal Especial de Alta Complejidad en el Ministerio Público; la creación de la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas; la tipificación del delito de corrupción entre particulares y la modificación de disposiciones del Código Penal relativas a delitos funcionarios, entre otras.



ILUSTRACIÓN: MISFITBLUE

ELECCIONES PARLAMENTARIAS ANTICIPADAS EN REINO UNIDO: **DISPARO EN LOS PIES**

FRANCISCO GARCÉS

Director del Centro de Economía Internacional de LyD

La Primera Ministra de Reino Unido, Theresa May, sorprendió al mundo y sobre todo a los europeos cuando en abril llamó a elecciones anticipadas para el 9 de junio. Haciendo uso de sus atribuciones llamó a una elección general de la Cámara completa, pese a que contaba con una mayoría de 331 miembros, frente a los menos de 230 que tenían los laboristas. Los motivos expuestos sobre la necesidad de convocar a elecciones 4 años antes de lo establecido en el cronograma electoral británico nunca fueron expuestas con claridad a la opinión pública, aunque todos los analistas coincidían en que la Primera Ministra buscaba fortalecer su posición política interna y externa frente a la negociación con Bruselas por el Brexit, luego de la invocación del Artículo 50 del Tratado de Lisboa.

La decisión de convocar a elecciones anticipadas desencadenó el descontento de los dos partidos con mayor

representación en el Congreso tras los tories, los laboristas y los nacionalistas escoceses, apuntando a que, incluso en el escenario más desfavorable para los conservadores de May, estos aumentarían su representación parlamentaria en 50 escaños gracias a la enorme popularidad que ostentaba el gobierno y la Primera Ministra, con 21 puntos porcentuales sobre los laboristas en todas las encuestas relevantes del país.

Sin embargo, los resultados de las elecciones mostraron nuevamente la debilidad de las encuestas en el Reino Unido (ya había sucedido tras el Brexit y las elecciones generales de 2015). En vez de aumentar su representación parlamentaria, los tories perdieron la mayoría para gobernar, con 13 escaños menos. Por otro lado, los laboristas liderados por el arcaico Jeremy Corbyn (una suerte de Bernie Sanders británico) lograron capitalizar la debilidad del partido nacionalista de Escocia y el descontento

reciente contra los conservadores en algunos centros urbanos de Inglaterra, aumentando en 28 escaños, llegando a 262.

Los resultados de la elección, pese a ser positivos en perspectiva histórica al ser la mayor votación de los conservadores desde 1992, y pese a haber alcanzado la mayoría relativa de los votos nacionales (42,4% torios vs. 40% laboristas), son una amarga victoria para Theresa May y probablemente uno de los acontecimientos electorales menos afortunados en la historia política británica, superado quizás por el traspie que obligó a la dimisión del antecesor conservador de la señora May, el infortunado James Cameron.

Más allá de errores metodológicos en encuestas, es evidente que se cometieron errores políticos en Westminster. Si bien el escenario era inmejorable desde la perspectiva de popularidad, la mayoría de los británicos mayores a 40 años (donde el conservadurismo tiene su fuerza) consideraron absurdo el llamado a elecciones anticipadas. Tanto los laboristas como otros grupos menores de la Cámara criticaron duramente la decisión de la señora May a lo largo de la campaña. Otro elemento que mermó la popularidad de la Primera Ministra fueron los ataques terroristas de Manchester y Londres en mayo y junio. Theresa May fue Ministra de Interior durante el gobierno de James Cameron e impulsó un recorte en el presupuesto de las policías locales y federales, incluidos los fondos para prevención terrorista.

En términos generales, la campaña de los conservadores se enfocó principalmente en Theresa May, una mujer que

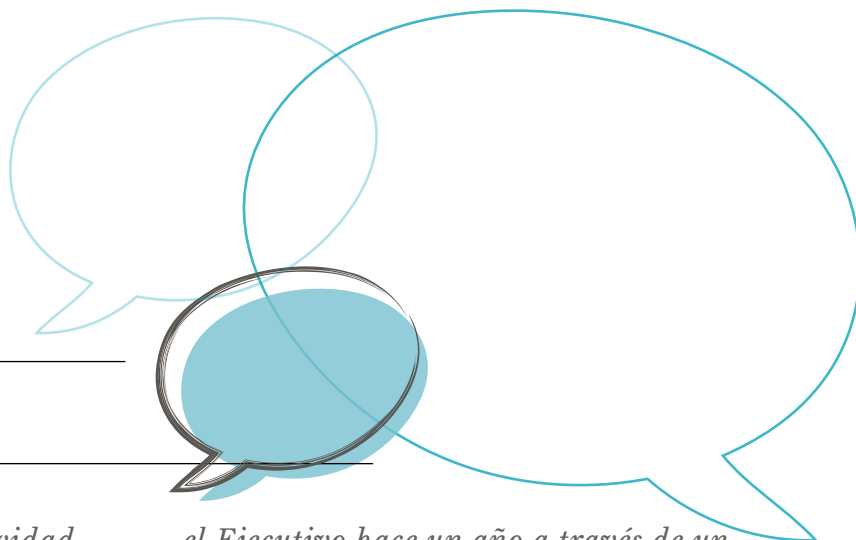
no está a gusto en eventos televisados y se mueve mejor en política de barrio y pasillo. Lo anterior significó que no participara en los debates televisados, abriendo un flanco de críticas desde todos los otros partidos que señalaron su cobardía y arrogancia.

Tanto las críticas por la reducción de presupuesto en las policías, como el restarse de los debates y la reforma a la seguridad social fueron elementos que en conjunto mermaron la imagen de "fuerte y estable" (*strong and stable*), el *karma* de la campaña de la Primera Ministra May. La personalidad de May refleja con mayor fidelidad la preferencia histórica de los británicos, pero tras los errores no forzados durante la campaña contribuyeron a transformar lo que parecía estoicismo en una sensación de cobardía y miedo al debate. Por otro lado, James Corbyn dio una pelea interna entre los laboristas para alcanzar el liderazgo del Partido, y en septiembre pasado estuvo tambaleando, pero logró afirmarse. El proceso previo lo ayudó a llegar con un grado de unidad razonable dentro de los laboristas, señalando que si perdían en las elecciones generales daría un paso al costado. Durante la campaña, el contraste entre el entusiasta y provocador Corbyn y la frialdad y reserva de Theresa May, favoreció a Corbyn.

Finalmente, la gran perdedora fue Theresa May. En la búsqueda de legitimar su posición negociadora ante los otros partidos y sobre todo ante Bruselas, quedó en una posición en la que se ve forzada a formar un gobierno de minoría con los unionistas de Irlanda (el DUP). Un gobierno de minoría significa que deberá negociar con este pequeño partido, que tiene apenas 10 representantes, cada

uno de los puntos de la salida y también ceder en algunas demandas. Los unionistas de Irlanda son más propensos a un Brexit blando debido a la dependencia comercial y a la necesidad de contar con el libre tránsito en suelo europeo. Por otro lado, se especula que uno de los motivos de la convocatoria a elecciones anticipadas era paliar la baja participación del pueblo británico en el referendo del Brexit (menos del 55%, el estándar exigido internacionalmente). La sorpresa es que el aumento de la participación provino desde un grupo más joven, con menos adhesión a la idea del Brexit duro, lo que dificulta la definición de una postura clara. Esta indefinición fue percibida por los mercados, que tras la elección reaccionaron con una caída de 1,8% de la libra frente al euro y del 2% frente al dólar. **LD**

Finalmente, la gran perdedora fue Theresa May. En la búsqueda de legitimar su posición negociadora ante los otros partidos y sobre todo ante Bruselas, quedó en una posición en la que se ve forzada a formar un gobierno de minoría con los unionistas de Irlanda (el DUP).



SE DICE QUE

La Comisión Nacional de Productividad (CNP), luego de reconocer que existe consenso en torno a que el país tiene un problema de coherencia regulatoria, recomendó que las leyes y programas del Gobierno, en su etapa de aprobación, contengan una evaluación anticipada de los efectos sobre la productividad de la iniciativa. Esta propuesta de la CNP fue recogida por

el Ejecutivo hace un año a través de un instructivo que señaló que los proyectos de ley que tengan impacto regulatorio -es decir, que contemplen distintos tipos de reglas que modifiquen los incentivos o el comportamiento en ámbitos económicos de personas naturales o jurídicas- deberán ser acompañados de un informe que analice su efecto esperado en materia de productividad.

LO CIERTO ES QUE

Si bien la medida apunta en la dirección correcta, es importante realizar un diagnóstico, sobre todo con miras al proceso de revisión del funcionamiento de la medida.

A modo de resumen, las recomendaciones realizadas por la OCDE indican que estos análisis de impacto regulatorio debiesen incorporar cuatro grandes características que son: incorporación de análisis de costo-beneficio; identificar los objetivos y la necesidad de crear la nueva regulación; identificar instrumentos alternativos que permitan alcanzar el objetivo buscado; y hacer públicos estos análisis de manera de recibir inputs y recomendaciones por parte de los *stakeholders*.

Al analizar el Instructivo Presidencial y los dos informes de productividad realizados a la fecha a la luz de las recomendaciones de la OCDE, surgen dos aspectos a comentar.

Las tres primeras características señaladas están incorporadas en los informes y, de hecho, corresponden a las preguntas que el Instructivo mandata a responder en la elaboración de estos documentos. Sin embargo, falta profundidad en la respuesta a estas preguntas. Por otra parte, la cuarta característica recomendada por la OCDE postula que estos informes debieran ser públicos con el objetivo de recibir comentarios de los *stakeholders*, lo que no se mandató en el Instructivo Presidencial. Ante esto, resulta recomendable instituir que algún ente externo audite los informes para asegurar su seriedad y calidad. Así, el Informe de Productividad podría convertirse en un instrumento eficaz para mejorar nuestra regulación y legislación, al exigir un análisis más agudo basado en criterios objetivos de evaluación.

De perfeccionarse el proceso, uno de los resultados a aspirar es que las malas propuestas sean rediseñadas antes de ingresar al Congreso, si es que se descubre que tienen un impacto indeseado.

SE DICE QUE

El precio de un plan de salud de Isapre es el resultado de la multiplicación entre su precio base y un factor que depende del sexo y edad del beneficiario establecido en una tabla de factores que se pacta al contratar el plan. Respecto del precio base, las Isapres están facultadas por ley para reajustarlo una vez al año. Sin embargo, dicho proceso se ha visto entorpecido por una creciente judicialización. En concreto, desde

2007 (y con más fuerza desde 2011) se ha acogido un número creciente de recursos de protección que ordenan dejar sin efecto las alzas del precio base de los planes de salud, e incluso prohibiendo que hayan reajustes futuros sobre beneficiarios sobre los cuales ya se falló. El argumento es, en general, la supuesta falta de justificación en las alzas, las cuales se consideran arbitrarias y por ende inconstitucionales.

LO CIERTO ES QUE

La imposibilidad que en la práctica ha tenido el sistema Isapres para reajustar sus tarifas se agrava aún más al considerar la evolución creciente de los costos en salud de las aseguradoras privadas: desde 2012 los costos totales del sistema privado han crecido a una tasa promedio anual real de 7,7%, alcanzando un nivel cercano a los US\$ 3 mil millones. En el mismo período, mientras los costos por prestaciones de salud crecieron a una tasa anual real de 6,6%, los costos por licencias médicas lo hicieron a 12,9% real anual. A esto se suma una también creciente tasa de uso: la frecuencia de prestaciones anuales por cada 1.000 beneficiarios del sistema Isapre entre 2001 y 2015 (última información disponible) ha aumentado a una tasa anual promedio de 4,2%, alcanzando un total cercano a las 25 mil prestaciones. En ese mismo período, la tasa de crecimiento promedio anual para las prestaciones ambulatorias e intervenciones quirúrgicas por cada 1.000 beneficiarios fue de 2,9% y 1,6%, respectivamente.

La merma paulatina producto de la judicialización implica no solo problemas financieros para las administradoras, sino que esto se puede traducir en una baja en la calidad de las prestaciones entregadas por el sistema y en el extremo

en su inviabilidad financiera, que equivale a monopolizar la salud en manos del sector público, con todos los conocidos problemas que éste presenta. Por lo pronto, cada peso gastado en judicialización, además de implicar una sobrecarga considerable al poder judicial, conlleva también menores recursos para mejorar prestaciones y para introducir cambios que permitan controlar el aumento de costos del sistema.



SERNADER

Un proyecto de ley del Ejecutivo crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (SERNADER). Para ello se separa el Servicio Nacional de Menores (SENAME) en dos servicios distintos: uno dedicado a la protección de menores con sus derechos vulnerados (o en situación irregular, como se decía anteriormente), y otro cuyo objeto es recuperar a los menores que hubieren incurrido en infracciones de ley y reintegrarlos a la sociedad, educándolos para respetar las normas de convivencia social.

Su acción se circunscribe a los mayores de 14 años pero que no han cumplido aún los 18 años de edad, y a los cuales se les aplica la ley penal juvenil, que sanciona conductas constitutivas de delito con penas adecuadas al grado de desarrollo del infractor. Una vez impuesta la pena, se hace necesario asegurar su cumplimiento, que es el centro de la actividad del nuevo Servicio. Para ello el proyecto le encomienda, entre otras materias, confeccionar un modelo de intervención que será aplicado por las instituciones tanto públicas como privadas, cuya acción consista en la reinserción social de estos infractores de ley. En general, el diseño del Servicio responde a la finalidad que el proyecto se asigna.

Sin embargo, hubiera sido deseable, junto con las modificaciones a la ley sobre responsabilidad penal juvenil, que se estableciera también un sistema de seguimiento de la aplicación de las penas mediante audiencias en el respectivo tribunal. Se trata, como se sabe, de uno de los aspectos más complejos y sensibles del amplio tema de la delincuencia, toda vez que se trata de menores que si no se les aplica un régimen eficiente, podrán fácilmente incurrir más tarde en conductas que ya están afectando en forma alarmante a la sociedad.



EMPRESA NACIONAL DEL LITIO

La creación, mediante reforma constitucional, de una empresa del Estado para explotar el litio, como se propone en una moción parlamentaria, trae como consecuencia la caducidad de los derechos de agua, pertenencias mineras o concesiones o de contratos de arrendamiento de empresas que actualmente desarrollan esta actividad.

Por otra parte, el mercado de litio es menor en comparación con el del cobre, respecto del cual representa solo el 0,8% a nivel mundial y sus proyecciones tienden a ir en aumento dada la mayor demanda. Pero ningún país ha declarado el litio como reserva estratégica; en el caso de Chile, que sí lo ha hecho, lo que se pretende es una mayor facilidad para regular su régimen jurídico mediante concesiones y otras formas asociativas.

El litio, si bien es una materia prima importante y con proyecciones, no constituye sin embargo una especie de "sueldo de Chile" que debiera estatizarse, y aún si así lo fuera, su explotación está bien fundada en las normas generales y especiales que regulan las explotaciones mineras, sin necesidad de crear una empresa estatal y arriesgar su utilización política o como medio de remunerar la actividad partidista afecta al Gobierno de turno.

Finalmente, la expropiación sin pago de indemnización de los derechos de SOQUIMICH para la explotación del litio, como "castigo" por el financiamiento ilegal de la política, es una medida desproporcionada que consiste en utilizar el ordenamiento constitucional para una finalidad que no le es propia. El proyecto lo ha presentado la bancada comunista en pleno.

- ★★★★★ 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).



JUAN ANDRÉS FONTAINE EXPUSO EN SEMINARIO TRIBUTARIO

Sobre los efectos macroeconómicos de la Reforma Tributaria expuso el Consejero de Libertad y Desarrollo, Juan Andrés Fontaine, en el seminario “La Reforma Tributaria: Reflexiones sobre su impacto y cómo abordar los desafíos pendientes”, con el cual se lanzó el Centro de Derecho Regulatorio y Empresa de la Facultad de Derecho de la Universidad de Desarrollo. El seminario también contó con las exposiciones del Subsecretario de Hacienda, Alejandro Micco; de Carolina Fuensalida, abogada experta en derecho tributario y de Juan Manuel Baraona, quien analizó cómo abordar los desafíos pendientes de la política tributaria y de nuestra institucionalidad.



TALLER SOBRE PROYECTO QUE MODIFICA EL SERNAC



En el Taller Jurídico Regulatorio, Lucas del Villar, abogado y ex subdirector del SERNAC, analizó el proyecto de ley que modifica el Servicio y sus futuros impactos en caso de aprobarse. En este sentido, se revisaron los cambios más importantes que esta iniciativa realiza a la ley de protección de los derechos de los consumidores, entre los que se encuentran el aumento sustancial del monto de las multas, la regulación de los procesos de mediación y la entrega al



SERNAC de diversas facultades convirtiéndolo en la agencia encargada de fiscalizar el cumplimiento de la ley con amplias atribuciones intrusivas, de aplicar e interpretar la normativa relativa al consumo así como dictar normas de carácter general; de sancionar en caso de infracciones y de ejercer otras atribuciones como ordenar la devolución de cantidades pagadas en exceso o solicitar el reintegro de cobros con infracción a la ley.

ÚLTIMAS CHARLAS DEL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



La cuarta sesión del Ciclo de Políticas Públicas contó con la exposición de Cristina Tupper, investigadora del Programa Social de LyD, quien habló sobre la importancia y el rol del Estado en la educación. En la oportunidad destacó que, a diferencia de lo que ocurre en la actualidad, el foco debería estar en la calidad, y en la distribución de recursos teniendo como objetivo la igualdad de oportunidades. En ese sentido, el mayor presupuesto debería estar en la educación inicial, con especial énfasis en los hogares más vulnerables, y en el desarrollo de habilidades para profesores.



En tanto, la quinta y última charla del ciclo estuvo a cargo de Jorge Ramírez, Coordinador del Programa Sociedad y Política, quien expuso sobre democracia, populismo y la nueva izquierda. Ramírez analizó cómo a través de estrategias populistas y su profunda influencia en el ámbito de la cultura, esta nueva izquierda busca cuestionar los fundamentos del orden político y económico liberal que tanto progreso ha generado a nuestra sociedad, como son el rol subsidiario del Estado, responsabilidad fiscal, focalización de la política social y la conformación de patrones de gobernanza bajo un esquema de democracia representativa, entre otros.

TALLER MACRO CON LEONARDO SUÁREZ



En el último Taller Macro, Leonardo Suárez, Director del Departamento de Estudios de LarrainVial, expuso sobre el futuro de la economía chilena. En ese sentido, el experto aseguró que China está jugando un papel esencial en la evolución del precio del cobre. También aseguró que la inversión en Chile ya estaría mostrando signos de reactivación y por último, anticipó que el tipo de cambio estaría en trono a los \$ 600 en marzo próximo.



Ernesto Silva **@ErnestoSilvaM**

Crecimiento económico es fundamental y este gob. aún no lo entiende! A pesar de alza impuestos, bajó recaudación empresas x poca actividad económica

Alejandra Candia **@_alecandia**

Mejor forma de bajar #desigualdad es cuando TODOS crecemos (y + pobres + que los + ricos). No achatando cola superior. Crecimiento es clave!

Jose Ramon Valente **@JoseRValente**

Programa económico de Guillier tiene más impuestos y más gasto público. O sea más de lo mismo para lograr resultados diferentes??

M. Cecilia Cifuentes **@ccifuentesh**

El ministro Valdés pide prudencia en demandas presupuestarias. Corolario: sin crecimiento no se puede avanzar en políticas sociales.

ESTUDIOS PÚBLICOS

REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nº 146, Otoño 2017

**José Cuesta, José Díaz,
Francisco Gallego,
Felipe González
y Guillermo Marshall** La reforma agraria chilena: hechos estilizados
a la luz de una nueva base de datos

**Andrés Hernando y
Estéfano Rubio** Impuesto negativo al ingreso del trabajo:
una política contra la desigualdad

**Andrea Báez,
Juan José Price,
Andrea Rebolledo
y Bruce Seaman** Estudio de valoración contingente de la
red de bibliotecas públicas de Chile

SEMINARIO DE POLÍTICA CULTURAL (3/3)

Bruce Seaman ¿Qué está en juego al optar entre distintas
formas de apoyo para el sector cultural?

Comentarios de Bruno Bettati, Justo Pastor Mellado y Elke Schlack

Víctor Espinosa Loyola Ludwig von Mises y el rol del economista:
un enfoque histórico

Marisol García Violeta Parra en plural

Miguel Naranjo Ríos Discografía de Violeta Parra

Mike Wilson Ecuaciones capciosas
(*Conferencia sobre ética y Observaciones
sobre La rama dorada de Frazer*, de Ludwig
Wittgenstein)

Pablo Beytía Reyes Una grieta en la civilización occidental
(*Las raíces del romanticismo*, de Isaiah Berlin)

Neil Davidson Chile a través del espejo
(*Conversaciones interrumpidas. Memorias*,
de Sebastián Edwards)

Lucas Mac-Clure La academia y el futuro del cambio constitucional:
reflexiones en clave democrática
(*Propuestas constitucionales*, de Lucas Sierra, ed.)

SUSCRIPCIONES

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

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl

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

Suscríbese a revista LYD

\$25.000

Publicación mensual
11 números al año

SUSCRÍBASE EN

www.revistalyd.org

O ESCRÍBANOS A

revista@lyd.org

