



LYD

LIBERTAD Y DESARROLLO

REGLA FISCAL: ¿ QUÉ CAMBIOS SON NECESARIOS?

EDICIÓN N° 327 | MAYO 2021

ENTREVISTA PRINCIPAL

Macarena García:
"Sin un consenso transversal, será difícil que la sola institucionalidad fiscal logre una política fiscal responsable"

ESPECIAL NUEVA CONSTITUCIÓN

John Henríquez:
Libertad de emprendimiento y derecho de propiedad en la nueva Constitución

EN CONCRETO

Todo lo que hay que saber sobre el Ingreso Básico Universal



ENCUÉNTRANOS EN NUESTRO CANAL DE SPOTIFY

VOZ LYD





05.

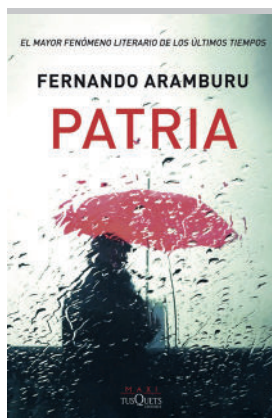
ENTREVISTA PRINCIPAL

Macarena García:
"Sin un consenso transversal, será difícil que la sola institucionalidad fiscal logre una política fiscal responsable"

13.

ESPECIAL NUEVA CONSTITUCIÓN:

John Henríquez:
Libertad de emprendimiento y derecho de propiedad en la nueva Constitución



15.

LECTURA RECOMENDADA:

Jorge Ramírez:
Patria, de Fernando Aramburu

ÍNDICE

23.

CONGRESO

Temas Públicos	P. 09
<i>Reglamento de la Convención Constitucional: aportes para la discusión</i>	
En concreto	P. 17
<i>Todo lo que hay que saber sobre el Ingreso Básico Universal</i>	
Redes	P.19
<i>Gabriela Calderón de Burgos: Una oportunidad singular</i>	
Comprobado	P.21
<i>La gratuidad en educación superior ¿mejoró la equidad en su ingreso?</i>	
Actividades	P.25



EDITO RIAL

Diez años de déficits fiscales sucesivos, sumados a los efectos de la pandemia que azota a nuestro país, tienen en una situación delicada a nuestras finanzas públicas. La regla fiscal, que desde 2001 permitió disciplina y responsabilidad, hoy ya no cuenta con la misma credibilidad. Sobre ese tema conversamos con la Economista Senior de LyD, Macarena García, quien ahonda en un estudio recientemente publicado junto al economista Luis Felipe Lagos, donde proponen los cambios que la regla fiscal necesita para recuperar su importancia. Siguiendo con nuestro especial sobre la nueva Constitución, John Henríquez, abogado del Programa Legislativo, se refiere al derecho a emprender y al derecho de propiedad. En su columna el experto asegura que sin derecho de propiedad y sin la certeza jurídica asociada al mismo, la materialización de las inversiones necesarias para iniciar un negocio o proyecto productivo no sería posible, por el temor a que posteriormente sean expropiadas arbitrariamente y sin compensación alguna.

Por otra parte, en la sección Lectura Recomendada, el cientista político Jorge Ramírez nos reseña el libro *Patria*, de Fernando Aramburu, cuya lectura –asegura– no puede ser más pertinente a la luz de los convulsionados tiempos por los que atraviesa nuestro país.

En la sección En Concreto les mostramos toda la información que hay que tener en cuenta para entender qué es el Ingreso Básico Universal que algunos proponen, mientras en la sección Comprobado, analizamos los resultados de una estimación de impacto de la gratuidad en lo relativo a su contribución a mejorar la equidad en el acceso a educación superior de quienes serían elegibles o más proclives a obtener el beneficio.

Por último, varios países de Latinoamérica tuvieron en abril elecciones presidenciales. Gabriela Calderón de Burgos, editora de EICato.org e investigadora del Centro para la Libertad y la Prosperidad Global, nos cuenta sobre los desafíos del recientemente electo Presidente de Ecuador, Guillermo Lasso, quien asumirá el próximo 24 de mayo en un país con una crisis fiscal que data de 2014 y un modelo económico que imposibilita salir de ella y recuperar el crecimiento.

Directora

Marcela Cubillos

Editora

Alicia Lecaros

Comité editorial

Cristina Cortez | Bettina Horst

Diseño y diagramación

Tregua Agencia

Fotografía

Pablo Rogat

Impresión

Donnebaum

Alcántara 498, Las Condes
Santiago, Chile
F: (56) 2 2377 4800 | M: lyd@lyd.org



MACARENA GARCÍA, ECONOMISTA SENIOR DE LYD:

“SIN UN CONSENSO TRANSVERSAL, SERÁ DIFÍCIL QUE LA SOLA INSTITUCIONALIDAD FISCAL LOGRE UNA POLÍTICA FISCAL RESPONSABLE”

La debilitada situación actual de las finanzas públicas se puede explicar no sólo por el impacto de la pandemia, sino también por más de diez años de déficits fiscales sucesivos en donde no ha sido posible retomar el camino de responsabilidad fiscal.

Sobre ese tema conversamos con Macarena García, Economista Senior de LyD, quien junto a Luis Felipe Lagos publicaron un estudio que recomienda ajustes a la actual institucionalidad de la regla para hacerla más simple y creíble, de forma que recupere su sitio como ancla fiscal.

¿Cuál es la importancia de contar con una regla fiscal? Los países en vías de desarrollo, como el nuestro, se han caracterizado por su poca disciplina fiscal, incurriendo en déficits fiscales persistentes. Este comportamiento se traduce normalmente en niveles elevados de deuda pública y restricción al acceso del mercado financiero, poniendo en riesgo la continuidad de las políticas de gobierno. En este contexto, la política fiscal suele exhibir un comportamiento procíclico, acentuando la intensidad del ciclo económico, dado que en los períodos de auge aumentan el gasto (disminuyen impuestos) y en los períodos de recesión reducen el gasto (aumentan impuestos).

En principio, la conducción de la política fiscal mediante reglas, junto con reducir la volatilidad fiscal y macroeconómica, y así aumentar el ahorro público,

la haría más predecible y asequible al escrutinio público, y, por tanto, creíble, lo que contribuiría al reforzamiento de una mayor disciplina fiscal. Así, al imponer restricciones a la discrecionalidad de la política fiscal a través de una regla, se pueden contener presiones para aumentar el gasto, particularmente en tiempos de boom económico, limitando el carácter procíclico de la política fiscal.

Ahora bien, y la evidencia así lo demuestra, las reglas no son necesarias ni suficientes para lograr la disciplina fiscal, pero son convenientes y pueden ayudar. Para esto, la evidencia internacional es rica en enseñanzas.

¿Qué hechos han influido en que actualmente tenga menos efectividad y credibilidad?

En el caso de Chile, la implementación de la regla



“Desde el 2008 que se acumulan sucesivos déficits efectivos, como resultado de una combinación de factores que han perjudicado tanto la efectividad, como la credibilidad de la regla. Entre estos destacan la modificación continua de la meta de balance estructural, así como también de su fórmula de cálculo, lo cual ha aumentado en forma importante su complejidad y ha redundado en una capacidad de gasto fiscal más allá del cumplimiento de las metas originales establecidas por la misma autoridad. A pesar de los innumerables esfuerzos desplegados por los distintos gobiernos, las metas prácticamente no se cumplen y, lo peor de todo, es que ya nadie espera que se cumplan”.



fiscal en 2001 ayudó a la consolidación fiscal y permitió ahorrar durante el *boom* del precio del cobre. Sin embargo, desde el 2008 que se acumulan sucesivos déficits efectivos, como resultado de una combinación de factores que han perjudicado tanto la efectividad, como la credibilidad de la regla. Entre estos destacan la modificación continua de la meta de balance estructural, así como también de su fórmula de cálculo, lo cual ha aumentado en forma importante su complejidad y ha redundado en una capacidad de gasto fiscal más allá del cumplimiento de las metas originales establecidas por la misma autoridad. A pesar de los innumerables esfuerzos desplegados por los distintos gobiernos, las metas prácticamente no se cumplen y, lo peor de todo, es que ya nadie espera que se cumplan.

**¿Cómo se puede recuperar la disciplina fiscal?
¿Debería estar incluido el principio de responsabilidad fiscal en la nueva Constitución?**

Como mencioné anteriormente, las reglas no son necesarias ni suficientes para lograr la disciplina fiscal,

aunque sí pueden ayudar. Al respecto, la evidencia internacional entrega valiosa información sobre las mejores prácticas en términos de la institucionalidad fiscal, que ayuden al cumplimiento de la regla, ya alcanzar así, el cumplimiento de la disciplina fiscal. Un análisis comparativo de nuestra situación con las prácticas que implementan países de la OCDE muestra que hay importantes espacios de mejora.

Ahora bien, hay que mencionar que, sin un consenso transversal, será difícil que la sola institucionalidad fiscal logre una política fiscal responsable. La regla es una herramienta que ayuda, pero no la asegura. El consenso requiere que se genere un amplio apoyo en torno a la relevancia de tener cuentas fiscales saludables y así los cambios normativos lograrán estabilidad a lo largo de los distintos gobiernos. Su importancia amerita que el principio de responsabilidad fiscal sea incluido en la nueva Constitución.

Hay momentos en que se necesita gastar más ¿esa es la finalidad de una cláusula de salida como la que

proponen?

Debido a la existencia de eventos considerados como excepcionales, y que no están cubiertos en la institucionalidad de la regla, un estricto apego al cumplimiento de una meta puede dificultar la implementación de una política pública adecuada si las circunstancias así lo ameritan. Bajo este esquema, es altamente probable que bajo una regla muy rígida esta se termine abandonando ante la ocurrencia de la primera crisis. Es justamente por esto que los países que cuentan con reglas fiscales bien establecidas generalmente incorporan “cláusulas de escape” que permiten relajar las exigencias de la regla, bajo situaciones adversas consideradas especiales, como sería el caso de recesión, pandemias o catástrofes naturales.

Ahora bien, el mayor gasto que resulta del uso de la “cláusula de escape” debiera ser transitorio y, una vez superada la crisis, también debiera establecerse la trayectoria de retorno a la meta, y el ajuste requerido para evitar aumentos permanentes de la deuda.

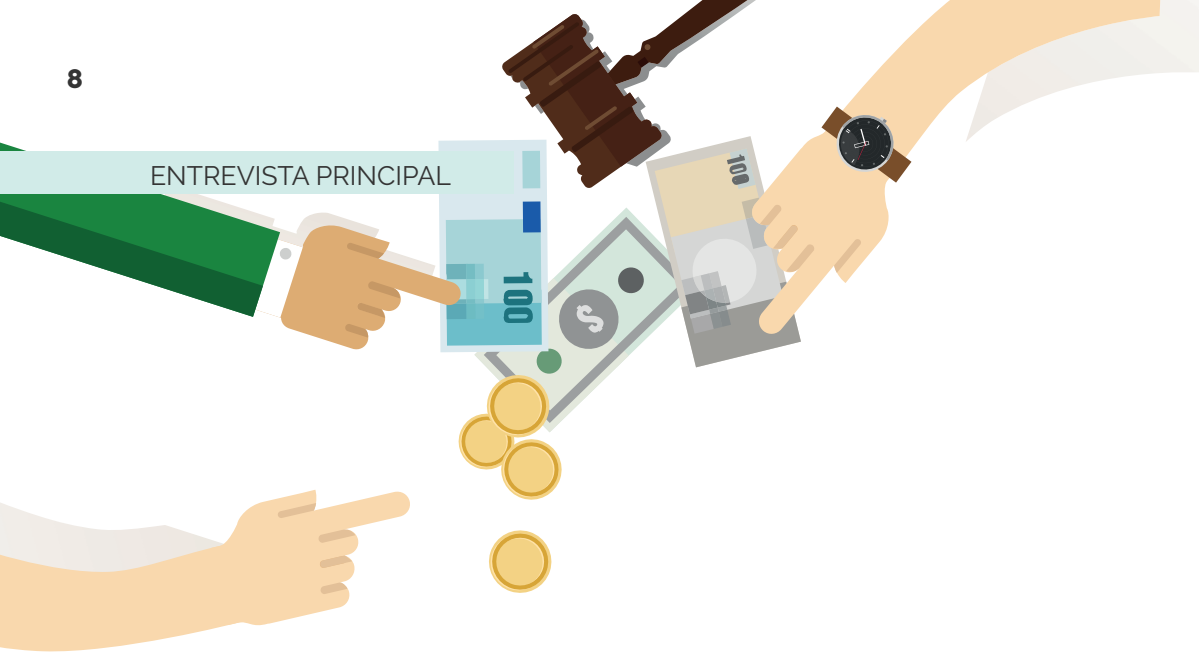
Contar con una “cláusula de escape” hace más creíble la regla, en el sentido que no será abandonada en las situaciones difíciles, y permitirá implementar una política fiscal contracíclica en caso de shocks adversos, evitando así profundizar el ciclo económico. En el caso chileno, en que no contamos con una “cláusula de escape”, las sucesivas variaciones en la meta del balance estructural han operado como una “cláusula de escape” de facto.

DIFÍCIL APOYO POLÍTICO

¿Cómo mantener la disciplina fiscal en medio de un creciente populismo que propone más y más gasto fiscal?

La tendencia hacia el déficit que presentan los países en desarrollo se explica normalmente por dos factores: por la tendencia a dejar el ajuste del gasto a los gobiernos o generaciones futuras, o bien, por las tentaciones a las cuales sucumben algunos políticos de mejorar sus probabilidades de (re)elección atendiendo a grupos de interés y proporcionando





subsidios generosos a expensas de los futuros contribuyentes. Llama la atención que, incluso cuando se comprende que la trayectoria de déficits y acumulación de deuda es insostenible, toma tiempo y mucho esfuerzo encontrar el apoyo político necesario para realizar los ajustes que se requieren. En este punto, una regla fiscal creíble, transparente, simple y rodeada de una institucionalidad robusta, claramente ayuda. Dado que estas tentaciones están siempre presentes, el consenso en torno al principio de una política fiscal responsable debe ser transversal y debe establecerse explícitamente en la institucionalidad que nos proveerá la nueva Constitución.

¿Qué ejemplos de países con reglas fiscales sólidas deberíamos ver?

Actualmente existen en torno a 100 países en el mundo que aplican algún tipo de regla fiscal, lo que hace muy interesante el análisis comparado. En este contexto, la evidencia que reportan los países desarrollados muestra que la política fiscal que han implementado ha sido fuente de estabilidad y desarrollo económico y social. A diferencia de los países en desarrollo, en los países desarrollados la política fiscal ha sido más bien contracíclica, suavizando los shocks que afectan a la economía y a sus ciudadanos. Aun cuando se observa cierta diversidad en la institucionalidad de la política fiscal que aplican estos países, se pueden distinguir claramente elementos en común que sería conveniente implementar en nuestro país.

¿Qué significa implementar una regla fiscal dual? ¿Cuáles son sus beneficios?

Para lograr la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo, diversos países desarrollados han implementado más de un objetivo, incluyendo el de deuda como meta complementaria a una meta de balance. Generalmente estas metas se refieren a un límite a la razón deuda (bruta o neta) como porcentaje del PIB, coherente con algún objetivo explícito, como podría ser la mantención del grado de inversión de

la deuda pública.

Dado que algunos activos financieros del sector público también representan fuentes de financiamiento, estos debieran ser considerados en esta regla, por lo que la meta de deuda debiera ser más bien neta y no bruta.

¿Cómo transparentar y hacer partícipe a la población de la importancia de contar con una regla fiscal fuerte?

La implementación de una política fiscal sostenible tiene impacto directo en las personas, especialmente en aquellas más vulnerables, ya que asegura el financiamiento en el tiempo de las políticas sociales. Una trayectoria de gastos permanentes que no cuenten con financiamiento se va a traducir, tarde o temprano, en un ajuste importante del gasto público y el corte de muchas de estas mismas políticas. Bajo este análisis, la población debiera ser la más interesada en implementar una regla fiscal fuerte que aisle la política fiscal de decisiones irresponsables.

¿En qué se diferencian sus propuestas con las del Consejo Fiscal Autónomo? ¿En qué concuerdan?

Es interesante, motivante y hasta esperanzador, ver cómo las propuestas de institucionalidad que presentó el Consejo Fiscal Autónomo van en la misma línea que las que proponemos con Luis Felipe Lagos. Ambas propuestas consideran la existencia de una “regla dual” y una “cláusula de escape”.

Nuestra propuesta también considera ajustes a la regla misma de balance estructural, con el objeto de simplificarla y devolverle la credibilidad perdida. La propuesta del Consejo Fiscal Autónomo no considera aspectos relacionados con la regla, sino que solo de la institucionalidad, ya que no era parte de la solicitud del entonces Ministro de Hacienda Ignacio Briónes. El actual Ministro, Rodrigo Cerda, ya ha solicitado al Consejo la elaboración de una propuesta para el cálculo del balance estructural, el cual esperamos se realice en unos meses más.

REGLAMENTO DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL:

APORTES PARA LA DISCUSIÓN



Una de las primeras tareas de la Convención Constitucional será dictar su reglamento de votaciones, el que además debería definir la estructura y reglas de su funcionamiento. El reglamento es un instrumento de la mayor relevancia y su diseño tendrá un impacto importante en el resultado. El objetivo de la regulación debiera ser facilitar el proceso (a través de un diseño simple y flexible en términos de organización y procedimiento), promover la cooperación y confianza al interior de la Convención¹ y resguardar estándares de calidad técnica, al tiempo de ser comprensible para la ciudadanía.

PLAZO PARA LA DICTACIÓN DEL REGLAMENTO

La norma constitucional no establece un plazo para que la Convención adopte su propio reglamento. Como señala L. Sierra², el no establecimiento de un plazo para estos fines podría conllevar que el proceso constituyente chileno presente problemas similares al de países vecinos. El caso boliviano (2006), similar normativamente al chileno (ya que el órgano constituyente no tenía un plazo para adoptar su propio reglamento), se convirtió en un gran problema, ya que dicha asamblea se tomó 7 de los 12 meses que le fueron asignados para redactar una nueva Constitución, en adoptar su reglamento. Lo anterior significó que la asamblea tuviera que extender el trabajo constitucional hasta por dos meses más. En Chile, la Convención tiene un plazo de 9

meses para redactar la nueva Constitución, prorrogable hasta por otros 3, de manera que si el órgano redactor utiliza un largo tiempo para discutir sobre su reglamento, ello podría implicar que se discuta, en el Congreso, la ampliación del plazo para acordar el contenido de una nueva Constitución, lo que a todas luces no sería recomendable dada la incerteza jurídica que ello acarrearía, sobre todo en el complejo contexto fiscal, económico, político y social que atraviesa nuestro país.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL Y FUNCIONAMIENTO DE LA CONVENCION

Junto con la estructura organizacional se trata también de la formulación de las normas que regularán el día a día del trabajo de los convencionales, como la notificación de las sesiones, pedir y usar la palabra,

reglas de conducta aplicables a los convencionales y de comportamiento en los debates y conflictos de interés, entre otras. Sobre estos puntos en particular, un buen precedente puede encontrarse en los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, sin perjuicio de las adaptaciones que haya que efectuar, propias de las particularidades de la Convención que sesionará también en un contexto de pandemia, cuestión que presenta diversas complejidades (para generar capacidad de diálogo y amistad cívica) que no se han dimensionado suficientemente.

Sobre la estructura de la Convención, y tratándose de un órgano colegiado, ésta debiera organizarse en torno a comisiones y un plenario. La mayoría de las propuestas efectuadas sugieren establecer comisiones temáticas entre las que se listan las de “Derechos”, “Gobierno/Congreso”, “Descentralización”, “Órganos Autónomos”, además de las comisiones administrativas o de cuestiones internas de la Convención tales como la comisión de ética y de régimen interno (que vea aspectos administrativos), además de las de participación ciudadana y la comisión de armonización, revisión o de técnica constitucional que, al final de las deliberaciones, pueda darle coherencia a los distintos textos aprobados por las comisiones y el pleno y sin perjuicio del rol que le cabe a la Secretaría Técnica en estas instancias.³

Si bien todas las propuestas coinciden en que la organización de la Convención ha de ser en comisiones y plenario, ellas difieren, principalmente, respecto a la cantidad de comisiones temáticas a establecer. Sebastián Soto, por ejemplo, opta por un diseño con menos comisiones temáticas o de macro comisiones (por ejemplo, de derechos y orgánica), más una “comisión técnica” o de armonización. Sergio Verdugo, en cambio, sugiere crear tantas comisiones temáticas como capítulos de la Constitución, incluyendo, al igual que S. Soto, una comisión de armonización o de coherencia.

Optar por un alto número o no de comisiones no es trivial y tiene distintas consideraciones. Un número elevado de comisiones presenta dificultades desde el punto de vista del tratamiento por estancos de materias que, sin duda, están relacionadas y para cuyo tratamiento sería recomendable una visión más agregada. Así, un número más acotado de comisiones evita la excesiva fragmentación temática que

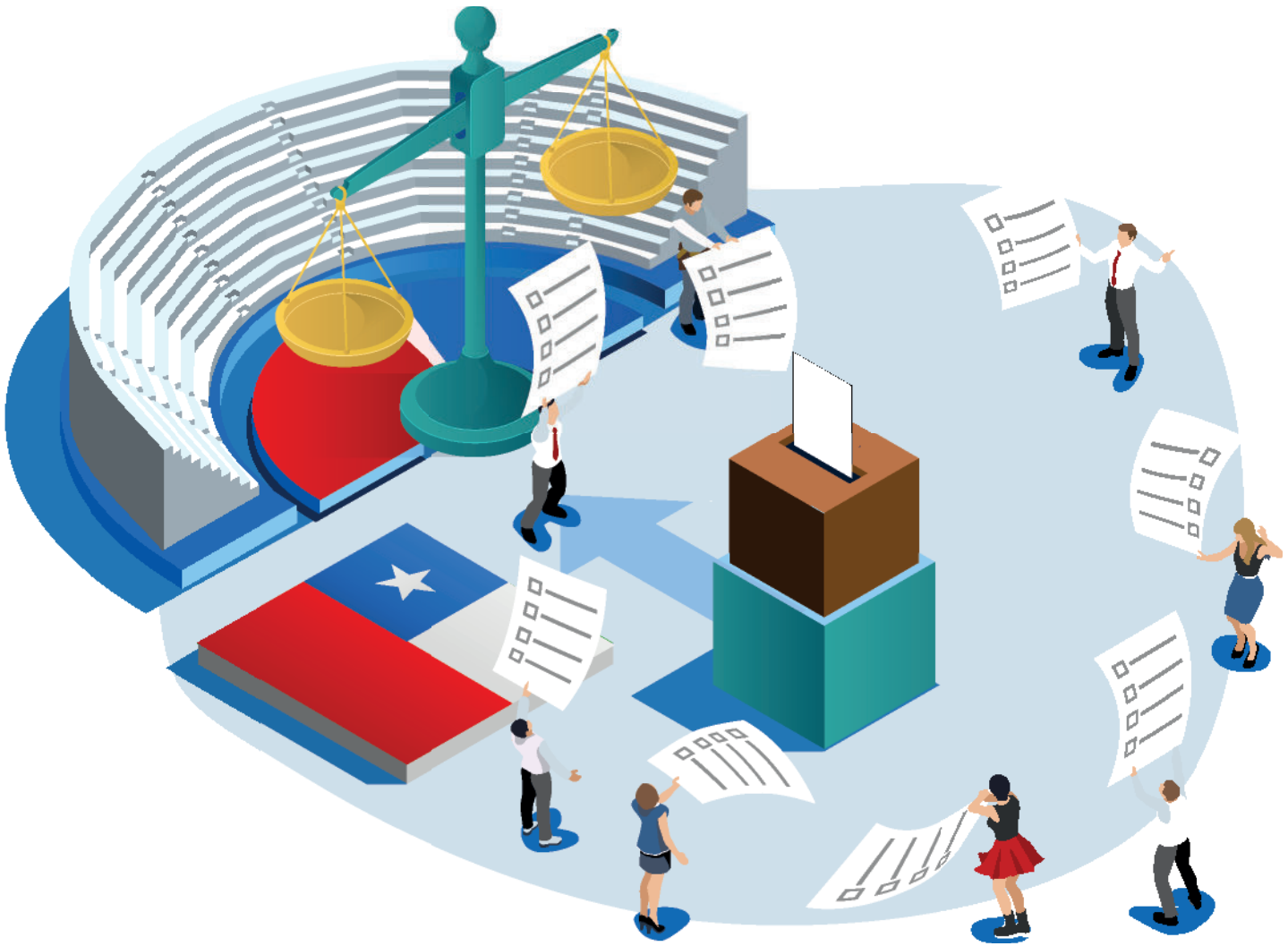
puede tender a una hiper regulación o maximalismo en cada tema constitucional. Desde la dinámica de los grupos políticos al interior de la Convención, un número menor de comisiones los favorece pues aquellos con menor representación tendrán menos posibilidades de incidir en cada una de las comisiones mientras más sean⁴. En contra de la idea de un número muy limitado de comisiones se señala que complejizaría la toma de decisiones dado el alto número de integrantes de cada una de ellas.

En este sentido, y como han destacado expertos en procesos comparados, resulta muy relevante el grado de flexibilidad que el proceso y el reglamento permitan. Sabemos, asimismo, que la convención tendrá una mesa directiva⁵ compuesta por el presidente y el vicepresidente del órgano constituyente, electos por mayoría absoluta de sus miembros. La mesa juega un rol muy importante pues le corresponderá ordenar el debate, proponer un cronograma de trabajo y votaciones (hacemos hincapié en que el orden que se fije para la votación de las materias está lejos de ser trivial), definir plazos para las discusiones y cumplir con el objetivo de definir el texto final en el plazo total. Ello, además de presidir los plenos del órgano, velar por la aplicación de su reglamento, representar al órgano constituyente ante el público y otras instituciones, y dirigir su labor.

La Constitución prevé, además, la existencia de una secretaria técnica. Si bien no hay detalles sobre su integración y funcionamiento, podría ser deseable (como ocurrió con la comisión técnica que se conformó tras el “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución” del 15 de noviembre de 2019, integrada por representantes técnicos de los partidos partícipes del acuerdo), que la secretaria técnica estuviera integrada por representantes técnicos⁶ de los sectores representados en la Convención. Esta instancia no sólo será de gran ayuda desde el punto de vista técnico y en la provisión de información de calidad para el debate (sin perjuicio del rol del Ejecutivo en la materia), sino que así integrada podría además ayudar a acercar posiciones.

EL QUORUM DE $\frac{2}{3}$ Y PROCEDIMIENTO DE VOTACIONES

El quorum para la aprobación del reglamento y de



las normas de la nueva Constitución es alto y difícil de conseguir dado el número de miembros de la Convención. Esto si bien presenta las complejidades políticas del caso, no debe ser visto como un problema o “desventaja”; por el contrario, constituye una suerte de garantía de que tanto el reglamento, como la nueva Constitución serán fruto de un acuerdo político amplio⁷.

Respecto a la aprobación por $2/3$ de las normas constitucionales se han generado distintas interpretaciones sobre si ha de tener lugar una votación final o no. Verdugo señala que el texto constitucional es más bien amplio y deja espacio al reglamento para destrabar la cuestión y generar distintos mecanismos de solución de diferencias⁸. Ahora bien, existe bastante consenso entre los académicos que, sin perjuicio de que la Convención deba aprobar las normas de la nueva Constitución por $2/3$ de sus miembros en ejercicio, al interior de las comisiones las materias sean resueltas por mayoría absoluta (similar a como ocurre hoy en el Congreso Nacio-

nal) para darle mayor fluidez al debate y dejando el quorum de aprobación de $2/3$ para el plenario.

Desde nuestro punto de vista, y atendiendo al espíritu del Acuerdo del 15 de noviembre de 2019, una votación general final es necesaria y conveniente al contribuir a darle coherencia final al texto y a generar confianza en la ciudadanía cuando ésta tenga que manifestarse en el plebiscito de salida. Además, dada la interrelación entre las materias constitucionales en discusión y considerando las teorías del comportamiento, sería muy difícil concebir que los convencionales den por aprobadas determinadas materias, por partes o estancos, sin conocer cómo vienen las restantes materias discutidas en otras comisiones. Otros autores, en cambio, sostienen que la votación final no es parte de lo que se acordó y que no es necesaria dado que el plebiscito de salida haría de filtro y de mecanismo de ratificación final⁹. Desde nuestra perspectiva, esto no es suficiente ya que a esas alturas se estará en la etapa final, sin posibilidad de enmendar texto alguno, y porque dada la

complejidad del texto constitucional no resulta factible sostener que la ciudadanía podrá resolver, con la suficiente información, discordancias o incoherencias del texto presentado a su aprobación o rechazo.

Sobre este punto, y en un afán de desdramatizar la votación final, se han propuesto diversos mecanismos. S. Soto, por ejemplo, propone un procedimiento de toma de decisiones con votaciones circulares que resulta consistente con el propósito de dar coherencia al texto y el de alcanzar los necesarios acuerdos. En el modelo propuesto por Soto existe una alta interacción entre lo que van acordando las comisiones temáticas y el pleno con la llamada comisión “técnica” o de revisión, la que hace las veces de filtro de las propuestas ante el plenario y que en su modelo cobra gran relevancia. En su propuesta, la comisión técnica revisora cumpliría un rol parecido al de las comisiones mixtas en el Congreso (que resuelven diferencias entre cámaras para destrabar conflictos y resolver tensiones), además de darle coherencia a los textos. Será esa comisión, en este modelo, la que intentaría aunar a todos los sectores para llegar a acuerdos en temas trascendentales, sin perjuicio de la colaboración que a nuestro juicio debe brindar la Secretaría Técnica, y también a la mesa directiva. Así, en el modelo circular propuesto por Soto, las comisiones deberían enviar sus textos concordados al pleno para una primera aprobación en general. Si se rechaza el texto, éste debe volver a la

comisión, que deberá presentar otra propuesta y así hasta conseguir la aprobación en general del pleno. Luego, en la discusión en particular y tras producirse el acuerdo, las comisiones enviarán sus propuestas al pleno hasta que éste estime que está en condiciones de texto definitivo. Estos textos deberían ir a la comisión técnica o revisora y cuando cuenten con el informe final de ésta, vuelven al pleno, el que deberá pronunciarse con regla de apruebo o rechazo (como la regla que opera hoy en el Congreso cuando salen los textos de la comisión mixta). Aun en el caso que se rechacen, estos pueden volver a la comisión técnica en búsqueda de un nuevo acuerdo hasta que venza el plazo fatal de funcionamiento de la Convención. En todas las votaciones en el plenario debe correr la regla de 2/3 de los miembros en ejercicio, incluida la votación final que se refiere a todos los textos acordados de esta manera.

Como contrapartida¹⁰, otros académicos plantean modelos en los que el resultado de las comisiones temáticas pase directamente al plenario para su aprobación, enmienda o rechazo. Este ciclo podría repetirse sólo una vez, después de lo cual se podría establecer una comisión especial para resolver diferencias entre las comisiones y el plenario. La comisión de armonización sería una instancia que intervendría sólo al final del ciclo de aprobación del articulado de la nueva Constitución.

¹ S. Soto en seminario denominado “El reglamento de la Convención Constitucional, dos propuestas” del Centro de Estudios Públicos realizado el día 24.03.21.

² Sierra, Lucas. 2020. El reglamento de la Convención y el riesgo de la “hoja en blanco”. Puntos de Referencia, CEP Chile.

³ Algunas propuestas resaltan la importancia que la Convención cuente con un equipo comunicacional que produzca información oportuna y completa y que monitoree la circulación de desinformación y aplique técnicas de fact checking.

⁴ Fuentes 2020.

⁵ La Constitución tampoco regula como debe tomar sus decisiones la mesa directiva. Dado el importante rol que cumple, en Colombia se estableció que tomara sus decisiones por consenso unánime.

⁶ A nuestro juicio esta mesa no sólo debiera estar integrada por juristas o constitucionalistas, sino también por profesionales de otras disciplinas como la economía y la ciencia política.

⁷ Felipe Rivera. El contenido del Reglamento de la Convención Constitucional: la discusión que viene. Diario Constitucional, 28 de octubre de 2020. En: <https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/el-contenido-del-reglamento-de-la-convencion-constitucional-la-discusion-que-viene/>.

⁸ Verdugo.

⁹ Rumbo Colectivo.

¹⁰ Fuentes 2020.



► ESPECIAL NUEVA CONSTITUCIÓN

Por : John Henríquez | Abogado del Programa Legislativo de LyD |



LIBERTAD DE EMPRENDIMIENTO Y DERECHO DE PROPIEDAD EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Ad portas de las elecciones de convencionales constituyentes, cuyo mandato es la elaboración de una nueva Carta Fundamental para nuestro país, se hace indispensable reflexionar en torno a la importancia de la libertad de emprender y al derecho de propiedad.

Respecto al emprendimiento, corresponde señalar que -contrario a la creencia generalizada- ha tomado cada vez más fuerza en Chile. Según la Encuesta de Microemprendimiento del Instituto Nacional de Estadísticas del año 2019, existen más de dos millones de personas que son microempendedoras. Dichas cifras nos permiten inferir que la creación de valor y la innovación continúan siendo un motor que movilizaba día a día a miles de personas. El referido impulso emprendedor, que se materializa en bienes y servicios de distinta naturaleza, tiene consecuencias positivas para la sociedad en atención a que inyecta presión competitiva a los mercados. La competencia -que debe ser libre y leal- permite que los consumidores

adquiramos productos y servicios de buena calidad y bajos precios, además de propiciar mayores niveles de bienestar reflejados en un nivel de ingreso per capita más alto. Es por ello que nuestro ordenamiento jurídico contempla tanto a nivel constitucional, como legal, una serie de disposiciones que protegen el derecho a desarrollar actividades económicas y que además lo promueven.

Si bien es poco probable que la Convención Constitucional opte por no consagrar el derecho a desarrollar actividades económicas por parte de los privados, existen dudas respecto a si mantendrá la disposición que establece que el Estado sólo podrá desarrollar actividades económicas -o participar en ellas- si una ley de quorum calificado lo autoriza. Con todo, lo relevante -para efectos de proteger el proceso competitivo- es la inclusión de un precepto que evite una competencia desleal entre las empresas públicas y las privadas. Así las cosas, y considerando la relevancia

que tiene el emprendimiento y la actividad empresarial privada, resulta esencial conservar la esencia de la disposición que establece que las empresas estatales deberán someterse a la legislación común aplicable a los particulares.

El derecho de propiedad, en tanto, será probablemente uno de los tópicos que genere mayor debate en la Convención Constitucional. Aunque su reconocimiento e inclusión como un derecho fundamental de las personas está prácticamente garantizado (tanto respecto a los bienes corporales, como a los incorporales), la discusión se centrará sobre su contenido y alcance. Como explica el profesor Sebastián Soto, la Constitución vigente contempla cinco áreas relacionadas al derecho de propiedad: el derecho a ser propietario, el derecho de propiedad y las reglas de expropiación, la propiedad minera, la propiedad sobre los derechos de agua y la propiedad industrial e intelectual.

Respecto al derecho a ser propietario, cabe considerar que al mantener la apropiabilidad de las cosas como la regla general -según sostiene la profesora Camila Boettiger- se aclaran los incentivos tanto jurídicos, como económicos para el uso, administración y disposición de estos por parte de las personas. Ello es fundamental puesto que, junto con el derecho a emprender, una economía de mercado o social de mercado requiere que el derecho de propiedad esté protegido y garantizado y que su protección sea robusta, ya que ello posibilita el progreso y el desarrollo integral de las naciones.

Sin derecho de propiedad y sin la certeza jurídica asociada al mismo, la materialización de las inversiones necesarias para iniciar un negocio o proyecto productivo no sería posible, por el temor a que posteriormente sean expropiadas arbitrariamente y sin compensación alguna. No es de extrañar, por las razones antes referidas, que los trabajos que han revisado la experiencia comparada en la materia concluyan que en prácticamente todas las constituciones del mundo se reconozca y ampare el derecho de propiedad, reconociendo, algunas de ellas, la limitante derivada de la función social de la propiedad y la posibilidad de que el Estado expropie y pague un precio justo por ello. Así, autores como Escobar y Vergara (CEP), afirman que existen numerosas constituciones que contemplan



“Sin derecho de propiedad y sin la certeza jurídica asociada al mismo, la materialización de las inversiones necesarias para iniciar un negocio o proyecto productivo no sería posible, por el temor a que posteriormente sean expropiadas arbitrariamente y sin compensación alguna. No es de extrañar, por las razones antes referidas, que los trabajos que han revisado la experiencia comparada en la materia concluyan que en prácticamente todas las constituciones del mundo se reconozca y ampare el derecho de propiedad”.

que las expropiaciones deben ser amparadas por ley y que debe existir un precio justo y pago previo al traspaso. En relación a las propuestas que podrían encausar la discusión destacan la de autores como José Francisco García, quien -reconociendo la importancia del derecho de propiedad- propone simplificar la regulación constitucional vigente. El profesor Soto, por su parte, sugiere fortalecer el derecho de propiedad con el propósito de evitar las regulaciones expropiatorias.

En definitiva, es altamente probable que la Convención Constitucional reconozca y garantice el derecho a desarrollar actividades económicas y el derecho de propiedad. Los debates centrales estarán, probablemente, centrados en la regulación de sus contenidos. Es de esperar, entonces, que se considere nuestra tradición constitucional y que -al abordarse el estatuto de la propiedad- se consiga un adecuado balance entre el indispensable derecho de propiedad y la función social que este cumple.



PATRIA, ***DE FERNANDO ARAMBURU***

Acostumbramos a comprender e interpretar los conflictos políticos, desde una óptica de las grandes ideas, liderazgos, instituciones y movimientos sociales. Menor atención prestamos a cómo estos procesos inciden en las trayectorias y experiencias vitales de personas comunes y corrientes y sus comunidades, las que finalmente se ven envueltas, de modo voluntario o involuntario, en dinámicas que conducen a la polarización, con la sucesiva tensión y fractura de sus entornos más íntimos, pero también de los más próximos.

La novela y best seller *Patria* de Fernando Aramburu, ganadora del Premio de la Crítica y recientemente adaptada al formato televisivo por la cadena HBO, es un retrato verosímil de la historia de la vida privada del conflicto y la lucha contra el terrorismo de ETA en el País Vasco. Pero se trata de la descripción de

una lucha, desde una óptica diferente; la lucha interna de los protagonistas, por alcanzar el perdón y la reconciliación, por sofocar los remordimientos y extirpar el rencor.

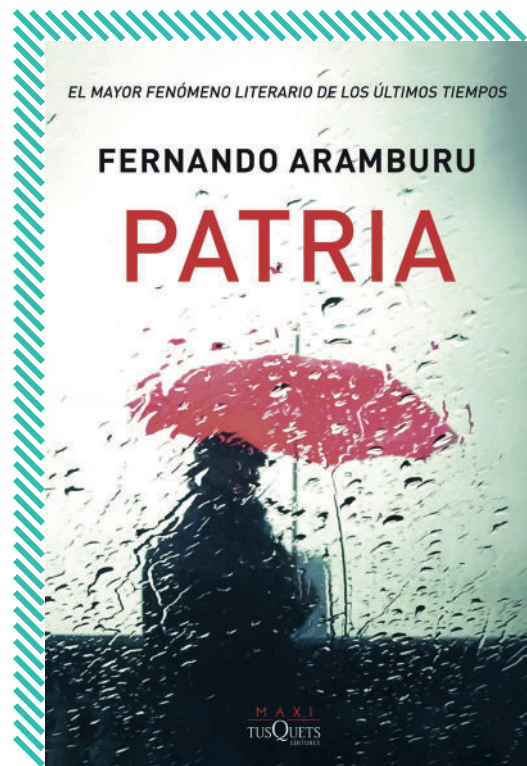
La novela relata, a través de una prolija técnica narrativa que combina narración y diálogo, el derrotero de dos familias, comunes y corrientes, que se ven inmersas en un conflicto de escala nacional, pero que irrumpe en una esfera doméstica y local: un pequeño pueblo de España, arrastrando a los personajes hasta los bordes de la muerte social y el auto exilio en el caso de las víctimas, y de la irracionalidad y el enceguecimiento frente a una causa política e identitaria, que deviene en un absoluto vacío y sinsentido, en el caso de los victimarios. Pese a lo anterior, una de las grandes lecciones de *Patria*, es que finalmente, tras estos procesos, de algún modo u otro, todos

culminan siendo víctimas.

Su lectura no puede ser más pertinente a la luz de los convulsionados tiempos por los que atraviesa nuestro país. Hoy somos testigos de cómo nuestra convivencia democrática se degrada a raíz del aumento de la polarización ideológica y el resquebrajamiento de vínculos comunitarios esenciales, los que, de manera gradual y silenciosa, se deprecian frente a la emergencia y proliferación de identidades y movimientos que antagonizan posiciones y roles, y exacerbando fanatismos, cavando una auténtica grieta en nuestro tejido social.

¿Cuántos de nosotros, en el último tiempo, no discutimos en duros términos con familiares, amigos, cercanos, abandonamos grupos de redes sociales, o simplemente optamos por refugiarnos en un círculo en el que sólo se refuerzan nuestras ideas o creencias políticas

Título: *Patria*
Autor: Fernando Aramburu
Año: 2019
Editorial: Editorial Maxi Tusquets
 656 páginas



“Su lectura no puede ser más pertinente a la luz de los convulsionados tiempos por los que atraviesa nuestro país. Hoy somos testigos de cómo nuestra convivencia democrática se degrada a raíz del aumento de la polarización ideológica y el resquebrajamiento de vínculos comunitarios esenciales, los que, de manera gradual y silenciosa, se deprecian frente a la emergencia y proliferación de identidades y movimientos que antagonizan posiciones y roles, y exacerbaban fanatismos, cavando una auténtica grieta en nuestro tejido social”.

o sociales, en un afán de resguardo y protección frente la confrontación? Las líneas narrativas de *Patria* y los nudos de conflicto que se originan en torno a ellas, dan cuenta de cómo la exaltación radical de identidades e ideologías terminan

conspirando contra la propia esencia del ser humano, siendo el terrorismo, a través de la propagación del terror sobre inocentes, la expresión más fiel de esta degradación y deshumanización.

Resulta alarmante que episodios de

la novela, como el constante acoso y extorsión por parte de ETA a través del cobro de un “impuesto revolucionario” que finalmente culmina con el asesinato a uno de los personajes centrales de la novela (el Txato), y en torno al cual se desenvuelven todos el resto de los acontecimientos, se ajuste de manera tal fiel a la realidad que se vive en un lugar de nuestro país como es la Región de La Araucanía, donde más allá de la anecdótica similitud de la persistente lluvia como telón de fondo del drama, la presencia de un conflicto político, social y étnico, ha dislocado los vínculos comunitarios, ocasionando muertes, dolor y profundas heridas psicológicas y sociales, que perduran en el tiempo, por generaciones.

En definitiva, la lectura de *Patria*, resulta indispensable, en la medida que constituye un severo llamado de atención que remece conciencias respecto de la pendiente resbaladiza por la que conduce el nacionalismo, el terrorismo y la exacerbación de ideologías. Como muestra la novela, frenar este espiral de temor, dolor y trauma, exige tenacidad, pero por sobre todo, dignidad y valentía.

TODO LO QUE HAY QUE SABER SOBRE EL INGRESO BÁSICO UNIVERSAL

En el último tiempo, la idea de una Renta o Ingreso Básico Universal (IBU) como complemento o nuevo eje de la política social ha ido creciendo tanto a nivel mundial, como en Chile.

Acá les dejamos sus principales antecedentes:

1. HAY POCAS EXPERIENCIAS DE IBU EN EL MUNDO

Según la definición del Banco Mundial, el IBU debe cumplir con tres características para poder calificarse como tal y son universalidad, incondicionalidad y entregar transferencias en dinero.

Según esto, son dos los programas que más se ajustan a la definición de un IBU:

- **Mongolia**, entre 2010 y 2012, que entregó US\$ 7 mensuales en 2010 y US\$ 17 entre 2011 y 2012.
- **Irán**, que en 2011 entregó entre US\$ 20 y US\$ 25 mensuales por persona (equivalentes al 25% de la mediana de ingresos del país).

Otra experiencia similar que sigue vigente es la de Alaska, que entrega entre US\$ 1.000 y US\$ 2.000 anuales a sus 615.000 habitantes, limitándose así a este estado y no a todos los EE.UU. En todos estos casos la motivación para el IBU fue la de repartir entre sus habitantes los excedentes fiscales provenientes de la extracción de recursos naturales. En

Mongolia, de hecho, el programa se suspendió cuando estos recursos dejaron de existir e incluso fueron insuficientes para pagar los últimos compromisos, lo que habla del elevado costo que tienen programas de esta naturaleza y que, salvo excepciones, suele ser prohibitivo.

Adicionalmente se menciona con frecuencia el piloto implementado en Finlandia, que entregó en forma incondicional unos US\$ 600 mensuales a sus beneficiarios. Pero este piloto estuvo focalizado sólo en personas desempleadas y su alcance fue de 2.000 personas, por lo que dista de ser un IBU.

2. ALTO COSTO DE IMPLEMENTACIÓN

Actualmente la mayor parte del gasto social es focalizado en la población perteneciente al 60% o 70% de menores ingresos. Ello, con la finalidad de priorizar a la población más vulnerable y utilizar los recursos públicos de manera más costo-efectiva.

Si lo que se busca es acabar con la pobreza o entregar un nivel mínimo de ingresos a todos los habitantes del país, la universalidad junto con la incondiciona-



lidad del IBU implica necesariamente un alto costo fiscal.

Si se quisiera beneficiar a toda la población en Chile con un IBU equivalente a la línea de la pobreza, este beneficio tendría un **costo fiscal anual superior a los US\$ 57,6 mil millones, esto es, 40 veces el gasto de 2019 en subsidios por vulnerabilidad o bien, dos veces el gasto social total, que incluye el financiamiento público de la educación, pensiones, programas de salud, empleo, vivienda, etc.** Por su parte, si se limita el IBU a los mayores de edad y menores de 64 años, y se disminuye el monto a la línea de la pobreza extrema, el costo fiscal seguiría siendo tremendamente elevado, rozando los US\$ 25 mil millones. En ambos casos es claro que el gasto público que un programa como éste demandaría sería prohibitivo, oscilando entre un 8% y 19% del PIB.

3. NO ES UN PROGRAMA SOCIAL MÁS

El Banco Mundial indica que la idea de introducir un IBU –debido a su alto costo- no debe ser considerada como la creación de un programa social más, sino como un cambio en el paradigma en que se conciben los programas sociales. Ello implica evaluar la totalidad de los programas existentes para determinar cuáles pueden ser sustituidos parcial o totalmente y hacer que los restantes sean consistentes entre sí y con el hecho de que ya no va a existir población sin ingresos ni en situación de pobreza.

4. POCO IMPACTO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

En cuanto al impacto que tendría la introducción de un IBU sobre la reducción de la pobreza, en uno de los capítulos del libro del Banco Mundial se hacen simulaciones para un grupo de países, entre ellos Chile, considerando diversos escenarios: uno fiscalmente neutral, donde las transferencias monetarias existentes son reorientadas como un IBU, y otros con gasto público adicional. En el primero, el orga-

nismo determina que la pobreza y la desigualdad aumentarían en Chile respecto a la situación vigente. Esto resulta esperable, pues se quitaría parte de la ayuda que actualmente es focalizada en personas de menores ingresos, para extender un pago (de menor cuantía) a toda la población, incluidos los más acomodados. Este es un aspecto de suma relevancia en términos de la justicia y legitimidad de la política social, en tanto su finalidad sea combatir la pobreza e igualar las oportunidades. En cuanto al segundo escenario evaluado, en que se aumenta el gasto público para pagar la línea de pobreza que utiliza el organismo (US\$ 11 diarios), estiman que ello costaría entre un 16% y 17% del PIB, es decir, nuevamente cifras prohibitivas.

5. EXISTEN ALTERNATIVAS MÁS REALISTAS

Considerando el elevado costo de un IBU, así como el impacto negativo en pobreza y desigualdad en caso que éste se implemente en un escenario fiscalmente neutro, aparecen variaciones que parecen más realistas y que permiten preservar algunas de las cualidades que posee este tipo de programa. Una de ellas es la del Ingreso Mínimo Garantizado, programa que se aplica en Chile desde el año pasado y que consiste en complementar los ingresos del trabajo de personas que se ubican por debajo de cierto umbral. Éste tiene la ventaja de promover la incorporación al mercado formal y de atacar la problemática de bajos ingresos al menor costo fiscal posible, pero podría tener la falencia de desincentivar la generación de ingresos para quienes se ubican en el margen de elegibilidad.

De igual forma, una alternativa más viable es la del Impuesto Negativo al Ingreso, que también subsidia los ingresos de las personas, pero excluye a las de más altas rentas, quienes en cambio deben contribuir al financiamiento de esta política a través del sistema impositivo.

UNA OPORTUNIDAD *SINGULAR*

POR GABRIELA CALDERÓN DE BURGOS*

**Editora de ElCato.org e investigadora del Centro para la Libertad y la Prosperidad Global*

Guillermo Lasso asumirá la Presidencia del Ecuador el 24 de mayo encontrándose con una crisis fiscal que data de 2014 y un modelo económico que imposibilita salir de ella y recuperar el crecimiento. No hay tiempo que perder para emprender al menos un par de reformas y las excusas de ser un gobierno con una minoría en la asamblea no convencen, considerando la estructura constitucional hiper-presidencialista. ¿Cuál es el legado de la dupla Correa y Moreno?¹

Durante los gobiernos de Correa, la deuda pública pasó de 28,8% en 2006 a 41% del PIB en 2017. Luego Lenin la llevó a nuevas alturas y ahora se estima que llegará a 66,3% en 2021. El gasto público pasó de un promedio de 23,7% entre 2000 y 2006, mientras que durante la década de Correa este promedio casi se duplicó (40%). Durante los años de Moreno esto no cambió radicalmente, ubicándose el gasto público promedio como porcentaje del PIB en 2020 en 36,8%. El costo del gradualismo de Lenin es que perdimos tiempo para iniciar las reformas y continuamos cavando el hueco en el que nos dejó el correísmo.

Durante la época de Correa el crecimiento promedio fue de 3,3% (2007-2016), mientras que en la época inmediatamente anterior (2000-2006) y sin

una bonanza petrolera, el crecimiento registró un promedio de 4,2%. Incluso si consideramos la década previa a Correa para comparar dos periodos de igual duración y aunque aquel de fines de los noventa incluiría la peor crisis económica que ha vivido el país (1999-2000), el crecimiento económico registrado es prácticamente igual (3,2%) a aquel obtenido durante la década de Correa, y sin tanta parafernalia estatista. El promedio de crecimiento durante la administración de Moreno es de -1%.

La reducción de la pobreza en Ecuador ha sido un proceso secular desde fines de la crisis financiera de 1999-2000. Aunque sí podemos ver que su reducción fue más acelerada en el periodo inmediatamente previo a la llegada al poder de Rafael Correa (pasando de 53,3% a 35,6% entre 2001 y 2006, 17 puntos porcentuales en seis años²). Esa reducción se logró mientras que se redujo la deuda pública de 76,7% del PIB hasta llegar a 28,8% del PIB. Durante la administración de Correa la tasa de pobreza continuó cayendo aunque cayó a una velocidad menor, pasando de 35,6% en 2006 a 24,3 en 2016, una reducción de 11,3 puntos en 10 años. Esto a pesar de haber gozado de la mayor bonanza petrolera en la historia del país: en términos reales y ajustado para la población, la segunda bonanza petrolera de 2007-

¹ <https://www.elcato.org/el-legado-de-la-revolucion-ciudadana-y-https://www.elcato.org/la-deuda-del-gobierno-de-moreno>

² *Cepal, Social Indicators and Statistics, Poverty, Population living in extreme poverty and poverty by geographical area (Percentage of population in each geographical area).*

Disponibile en:
https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegradaProc_HTML.asp



Guillermo Lasso asumirá la Presidencia del Ecuador el 24 de mayo encontrándose con una crisis fiscal que data de 2014 y un modelo económico que imposibilita salir de ella y recuperar el crecimiento. No hay tiempo que perder para emprender al menos un par de reformas y las excusas de ser un gobierno con una minoría en la asamblea no convencen, considerando la estructura constitucional hiper-presidencialista.



2014 superó a la primera de los setenta en un 73%.

En este contexto, la administración de Lasso llega con un plan de ambiciosas reformas estructurales. Ojalá aproveche el capital político inicial y las facultades constitucionales de la presidencia para impulsar cambios trascendentales³.

Si bien la Constitución de Montecristi⁴ es un documento que viene a ser una anti-Constitución, dado que lejos de limitar el poder del gobierno, lo concentra en el ejecutivo, esta puede servir para construir el camino de retorno hacia el Estado de Derecho.

Por ejemplo, el nuevo Presidente tiene amplio espacio para deshacer el modelo de represión financiera a través de resoluciones de la presidencialista Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera (Artículo 303). Adicionalmente, puede enviar proyectos de ley con carácter urgente a la Asamblea. Sería difícil para cualquier asambleísta oponerse, por ejemplo, a un proyecto de ley que proponga simplificar el pago de impuestos y reducir su carga.

Además, el Presidente tiene poderes (Artículo 305) para crear y fijar aranceles. En virtud del Artículo 418, también tiene la facultad de negociar y suscribir

acuerdos comerciales. Lasso podría servirse de estos poderes para emprender una ambiciosa apertura de la economía, sin limitarse a la firma de tratados multilaterales o bilaterales, sino complementándolos o adelantándose a la ratificación de los mismos mediante una progresiva reducción unilateral de los aranceles. Esta estrategia sirvió para dinamizar las exportaciones y aliviar instantáneamente el bolsillo de los consumidores en países como Chile y Perú.

El Presidente también tiene amplio rango de acción en la gestión de los activos estatales y empresas públicas, lo cual incluye su venta y la celebración de contratos de concesión. Por esta vía se podría lograr una importante reducción del gasto público, reemplazando la inversión pública con la inversión privada y eliminando así una de las principales fuentes de corrupción.

Finalmente, el Presidente podría convocar a un referéndum para sustituir la Constitución de Montecristi con la anterior de 1998, evitando así una nueva aventura constituyente y facilitando el camino hacia otras reformas. Hay un antecedente no tan lejano: el referéndum de 1978, mediante el cual se sometieron a votación dos textos constitucionales.

³ <https://www.elcato.org/ideas-para-los-primeros-100-dias>

⁴ <https://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ecuadoro8.html>

COM PRO BADO

LA GRATUIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR ¿MEJORÓ LA EQUIDAD EN SU INGRESO?

SE DICE QUE

La demanda por educación superior gratuita se hizo popular en el país tras las protestas estudiantiles que se iniciaron el año 2011, convirtiéndose así en una de las promesas más emblemáticas de la entonces candidata Michele Bachelet para las elecciones de 2013. No obstante, frente al elevado costo y complejidad de establecer la gratuidad en una ley permanente, la entonces mandataria decidió introducir esta política de forma parcial y transitoria a través de la Ley de Presupuestos de la Nación para el año 2016.

Con ello, en su primer año ésta estuvo dirigida a los alumnos pertenecientes al 50% de

menores ingresos del país que asistieran a alguna de las universidades que cumplieran con los requisitos estipulados respecto a su naturaleza jurídica y años de acreditación. En dicha oportunidad, en una decisión muy polémica, se excluyó a la educación superior técnico-profesional, que luego en 2017 fue incorporada por la misma vía presupuestaria para los alumnos pertenecientes a los 5 primeros deciles. En 2018, en tanto, en su tercer período de vigencia, el beneficio fue extendido hacia los estudiantes del 6° decil que estudiaban en alguna de las instituciones de educación superior adscritas.

LO CIERTO ES QUE

Según consta en el mensaje de la ley que le dio origen, uno de los objetivos que motivó la introducción de la gratuidad fue avanzar en “equidad e inclusión” mediante la eliminación de “las brechas financieras que tradicionalmente han discriminado a los sectores de la población con menores recursos”.

Sin embargo, antes de su introducción, la cobertura de este nivel educativo entre los jóvenes identificados como prioritarios se venía incrementando año a año, reduciéndose con ello la brecha respecto al resto de la población y mejorando así la equidad en el acceso a educación superior. Luego de la entrada en vigencia de la gratuidad, sin embargo, no se observa una aceleración de dicha tendencia, sino que parece haberse estancado luego de

unos años.

Esto es posible ver en un estudio realizado por Libertad y Desarrollo, que presenta los resultados de una estimación de impacto de la gratuidad en lo relativo a su contribución a mejorar la equidad en el acceso a educación superior de quienes serían elegibles o más proclives a obtener el beneficio. Éste fue realizado mediante un modelo de triples diferencias que compara el ingreso a educación superior justo antes y después de la introducción de esta política por parte de las cohortes que egresaron de 4° medio en 2015 y 2016.

En cuanto a la definición de población elegible, dado que no es posible determinarla a priori, se toma como principal aproximación a ella el ser calificado por el Ministerio de Educación

LO CIERTO ES QUE

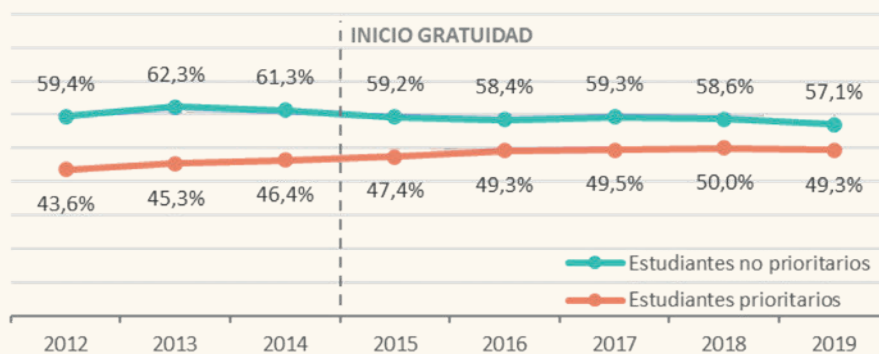
(MINEDUC) como estudiante cuya “situación económica dificulta sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo”, lo que se verifica a través de la calidad de alumno prioritario según la Subvención Escolar Preferencial (SEP). Considerando todo el sistema escolar, los alumnos prioritarios representan anualmente entre el 50% y 60% del total, proporción que cae a cerca del 40% entre quienes cursan 4° medio. Dado que la gratuidad en su primer año se limitó a los estudiantes pertenecientes al 50% de menores ingresos del país y de ahí en adelante al 60%, es posible suponer que se trata de una política que logra llegar a la totalidad de los alumnos prioritarios, de manera que serían elegibles para el beneficio en caso de matricularse en una de las instituciones que suscriben a él (aunque no de forma excluyente).

Adicionalmente, otra variable que se utiliza para aproximarse a la elegibilidad de la gratuidad es la modalidad en que el alumno cursó su enseñanza media. Dado que en su primer año de implementación ésta sólo estuvo disponible en universidades, se considera que los egresados de establecimientos científico-humanistas que cumplían con los requisitos socioeconó-

micos tenían una mayor probabilidad de recibir el beneficio. Ello, pues aunque el egreso de una determinada modalidad no impide continuar con una carrera que no tenga relación con ella, es más frecuente que los estudiantes de educación media científico-humanista se matriculen en instituciones universitaria y que los de la rama media técnico-profesional lo hagan en institutos profesionales o centros de formación técnica.

Pues bien, sobre la base de dichas definiciones, los resultados de la estimación realizada indican que los estudiantes prioritarios egresados de enseñanza media científico-humanista habrían registrado debido a la gratuidad un alza en su acceso a educación superior de 0,4 puntos porcentuales por sobre el alza registrada por el resto de los egresados de enseñanza media. Dicho valor, sin embargo, no es estadísticamente significativo, por lo que no es posible descartar que el impacto de la gratuidad haya sido en verdad nulo. Esto significa que, en su primer año de implementación, esta política no habría producido mejoras en el acceso inmediato a educación superior de la población más expuesta al beneficio.

GRÁFICO N° 1:
ACCESO INMEDIATO A EDUCACIÓN SUPERIOR POR AÑO DE EGRESO DE 4° MEDIO.



Fuente: Arzola, M.P. (2021). Serie Informe Social N° 187, Libertad y Desarrollo. Las tasas de acceso se calculan sobre el total de alumnos prioritarios y no prioritarios que egresan de 4° medio cada año.

TERCER RETIRO DE FONDOS

VALORACIÓN: ●●●●●



Tras una expedita tramitación y pasando por alto las normas de iniciativa exclusiva del Presidente de la República sobre determinados asuntos, el Congreso Nacional aprobó la moción parlamentaria que incluye una nueva disposición transitoria a la Constitución que autoriza a los afiliados del sistema privado de pensiones de los fondos acumulados en su cuenta de capitalización individual de cotizaciones obligatorias, estableciéndose como monto máximo 150 UF y un mínimo de 35 UF. En el evento que el 10% de los fondos acumulados sea inferior a 35 UF, el afiliado podrá retirar hasta dicho monto. Adicionalmente, se establece que los fondos retirados no constituirán renta o remuneración para ningún efecto legal, de tal forma que quedan libres de cualquier tributo, y no estarán afectos a comisiones o descuentos alguno por parte de las administradoras de fondos de pensiones. Por su parte, tratándose de los pensionados o beneficiarios por renta vitalicia, ellos podrán dentro de 365 días de publicada la reforma, por una sola vez y de forma voluntaria, adelantar el pago de sus rentas vitalicias hasta por un monto del 10% del valor correspondiente a la reserva técnica que mantenga el pensionado en la respectiva compañía de seguros para

cubrir el pago de sus pensiones, con un tope máximo de 150 UF.

Lamentablemente, el texto aprobado por el Congreso fue finalmente promulgado por el Ejecutivo y publicado en el Diario Oficial el 28 de abril de 2021 (Ley N°21,330), tras la decisión del Tribunal Constitucional de no acoger a trámite el requerimiento por inconstitucionalidad ingresado por el Ejecutivo.

Al respecto, la nueva ley es una mala noticia por múltiples razones. En primer lugar, porque la idea de retirar dineros de las cuentas de capitalización individual es contradictoria e incompatible con el propósito de generar mejores pensiones. La aprobación de la medida, al igual que como ocurrió con el primer y el segundo retiro, generaría pensiones más bajas no solo para los actuales pensionados, sino también para los futuros. En segundo lugar, porque nuestro país empieza a mostrar mejores índices económicos (recuperación económica y perspectivas de repunte para este año). Además, la propuesta es regresiva, en atención a que solo un grupo reducido de las personas más vulnerables podrá acceder al tercer retiro. Cabe considerar que las medidas

del Ejecutivo podrían beneficiar a un universo potencial superior a 13 millones de personas. El tercer retiro, por su parte, podría beneficiar a cerca de 7 millones de personas, las que mayoritariamente pertenecen a los quintiles de mayores ingresos, lo que se profundiza al quedar el retiro exento del pago de impuestos. Finalmente, porque resulta muy preocupante que un 42% de los afiliados al sistema previsional queden sin recursos en sus cuentas de capitalización individual. Dicha situación complejizaría aún más la tramitación de la reforma de pensiones que se discute en el Senado.

En definitiva, la problemática previsional se agrava con iniciativas de esta naturaleza, afectando especialmente a los sectores más vulnerables. Además, con la aprobación de los denominados “anticipos” a los jubilados de renta vitalicia se ve afectada la certeza jurídica (al vulnerar el derecho de propiedad) y -tal como señaló la Comisión para el Mercado Financiero (CMF)- podría afectar la solvencia de las compañías de seguros e impactar negativamente en el costo de los seguros.

REFORMA CONSTITUCIONAL QUE APLAZA LAS ELECCIONES

A fines de marzo de 2021, el país experimentó una preocupante alza en los contagios del virus Covid-19 aparejado a una disminución importante de la disponibilidad de camas críticas. Frente a esta situación sanitaria, y estando ya próximas las elecciones para Alcaldes, Concejales, Gobernadores Regionales y de Convencionales Constituyentes originalmente previstas para el 10 y 11 de abril de 2021, el Ejecutivo presentó un proyecto de reforma constitucional para postergar las referidas elecciones para el 15 y 16 de mayo de 2021 y hacerse cargo de diversas cuestiones conexas a la postergación. Esta reforma constitucional terminó su tramitación y se publicó el 8 de abril de 2021 ("Ley N°21.324).

En relación con las cuestiones conexas a la postergación de las elecciones, la reforma constitucional considera suspender la campaña electoral entre el 8 y el 28 de abril de 2021, para reanudarse desde el 29 de abril hasta el 13 de mayo, inclusive. Esta propuesta resulta discutible, pues la campaña podría haber continuado respetando las normas del Plan Paso a Paso de acuerdo a la comuna en la que se encuentre el candidato, pues no todas se encuentran en la misma fase. La reforma contempla sólo una excepción a la prohibición de realizar campaña, pues se permite la propaganda en espacios privados mediante carteles, afiches o letreros, con autorización escrita del propietario, poseedor o mero tenedor del inmueble. Esto obliga a los candi-

datos a incurrir en gastos no previstos, pues se ven en la necesidad de retirar toda la propaganda no comprendida en la excepción, para luego volver a colocarla al reanudarse la campaña, generando altos gastos que naturalmente no habían sido contemplados por ellos.

El mensaje presidencial contenía una norma que permitía a los candidatos recibir aportes durante la suspensión. Sin embargo, dicha norma fue desechada por el Congreso Nacional, lo cual podría generar problemas de liquidez para los candidatos, no solo por los nuevos gastos que implica la suspensión y reposición de material de campaña, sino que también porque deben continuar pagando prácticamente todos los gastos destinados a ella. Esta situación es reconocida por la reforma, pues se admite como gasto electoral durante la suspensión aquellos destinados al arrendamiento de bienes para la campaña, los pagos a personas que presten servicios a las candidaturas y, en general, todos los gastos destinados a obtener los créditos recibidos para la campaña electoral.

También se prohíbe realizar propaganda electoral pagada a través de medios de comunicación social, redes sociales, entre otros. Sin embargo, dicha precisión resulta irrelevante, pues ya se encuentra contenida dentro de lo que implica la suspensión de la campaña. Respecto de la franja electoral, en caso de haber remanente de días respecto de la elección de candidatos a Convencional

Constituyente, se destina un número equivalente al reanudarse la campaña. Además, se consagra una norma para actualizar el padrón electoral una vez finalizadas las elecciones del 15 y 16 de mayo, con el fin de incorporar a quienes hayan adquirido el derecho a sufragio en el lapso intermedio, de cara a las elecciones primarias y elecciones presidencial y parlamentaria.

También se incorporan otras modificaciones de fechas, de tal forma que la segunda vuelta de la elección de Gobernadores Regionales se celebrará el 13 de junio de 2021, asumiendo los candidatos electos el 14 de julio de 2021; se prorroga el mandato de Alcaldes y Concejales en ejercicio hasta el 28 de junio de 2021, fecha en la cual los candidatos electos para dichos cargos asumen sus funciones; y las elecciones primarias para Presidente de la República y parlamentarios quedan fijadas para el 18 de julio de 2021.

En definitiva, y sin perjuicio de la condición sanitaria que llevó a plantear la reforma, diversos aspectos de las normas aprobadas presentan algunas inquietudes, como las antes expuestas, además de la interrogante que abre la situación de la suspensión de las campañas cuyos efectos no serán parejos entre los diversos conglomerados que llevan candidatos a la convención constitucional, aun cuando la norma sea de aplicación general.

ACTIVIDADES



02

Pilar Hazbun expuso sobre el marco constitucional y jurídico de la minería en Chile

La Coordinadora del Programa Legislativo de Libertad y Desarrollo, Pilar Hazbun, expuso en el seminario del Centro de Estudios del Cobre y la Minería (Cesco), "Institucionalidad de la minería en Chile en el contexto internacional".

En la instancia, Hazbun se refirió al marco constitucional y jurídico de la minería en Chile explicando que, "el marco vigente ha proporcionado garantías fundamentales que han otorgado certeza jurídica a los inversionistas, en particular: un sistema de concesiones constituidas por vía judicial, una sólida protección del derecho de propiedad de los concesionarios sobre sus títulos y un régimen de amparo vía patentes". Dichas reglas, sumadas a una serie de disposiciones constitucionales y una estabilidad en el régimen de inversión extranjera, han permitido el éxito de la minería en Chile.

03

Conversatorio sobre acceso a la Vivienda

El viernes 9 de abril se realizó una conversación en torno a las restricciones al acceso a la vivienda y en especial se abordaron las barreras para los grupos de menores ingresos. Para conocer distintos diagnósticos, soluciones y propuestas para avanzar en esta materia, Felipe Vera del BID moderó la conversación entre Iván Poduje, de Atisba, Tomas Riedel, de la CChC y Jorge Silva, del MINVU.

En las presentaciones se analizaron temas como el impacto de los planos reguladores restrictivos, el incremento del precio de las viviendas y su desfase con el ingreso de las familias, el incremento de las familias que arriendan y la importante alza de las tomas y campamentos.



01

Taller Macro con Rosanna Costa

La Consejera del Banco Central, Rosanna Costa, expuso en el último Taller Macro sobre las cifras dadas a conocer por esta institución en el último Informe de Política Monetaria.

En la ocasión, la Consejera indicó el contexto en el que se encuentra la economía chilena producto de la pandemia Covid-19, así como cuáles son los escenarios que el instituto emisor proyecta en términos de crecimiento económico, inflación y evolución de la política monetaria. En la misma línea indicó cuales han sido los supuestos bases utilizados por el ente rector, que permiten explicar dichas proyecciones.



04

Fin del Ciclo de Encuentros sobre el proceso constituyente

En abril culminamos con nuestro Ciclo de Encuentros "Proceso Constituyente: la hora de los contenidos", realizado desde marzo en conjunto con Pauta. En abril los panelistas fueron Sebastián Soto y Tomás Jordan, que se refirieron al sistema de Gobierno; Bettina Horst, Ignacio Irrarzával y Esteban Valenzuela, que expusieron sobre gobiernos locales en la Constitución; y Rafael Vergara, Patricio Walker y Matías Desmadryl, que analizaron los recursos naturales en la Carta Magna.



50

Taller de Relaciones Internacionales sobre Perú

Tamara Avetikian, columnista y redactora de Opinión del diario El Mercurio, expuso en el Taller de Relaciones Internacionales de abril sobre las perspectivas políticas de Perú, país que acaba de enfrentar elecciones presidenciales y se encuentra a la espera de la segunda vuelta, que será definida por Keiko Fujimori y Pedro Castillo.



60

Webinar sobre Regla Fiscal

El ex presidente del Banco Central, Rodrigo Vergara y la economista Andrea Repetto participaron de un encuentro online donde se analizaron el estudio "Propuesta de regla fiscal: credibilidad y simplicidad", realizado por Luis Felipe Lagos y Macarena García, economista senior de LyD.

Luis Felipe Lagos expuso sobre el estudio que analiza cómo la regla fiscal que ha tenido Chile desde el comienzo de los años 2000 ha logrado cierta disciplina fiscal -ahorrar en los períodos de alto crecimiento y boom del precio del cobre, lo que ha permitido tener recursos para enfrentar de buena manera la crisis sanitaria y económica producto de la pandemia del covid-19.



70

Conversatorio La hora de la Re-Constitución

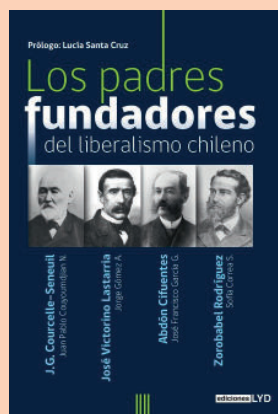
José Miguel Aldunate, Director Ejecutivo del Observatorio Judicial, participó en un conversatorio sobre el libro *La hora de la Re-Constitución*, del abogado UC y miembro directivo del Observatorio Judicial, Sebastián Soto.

El libro, publicado por Ediciones UC, ofrece un análisis sobre cómo debe organizarse el poder, si incluir o no los llamados derechos sociales, el derecho de propiedad y el papel que tuvo la centroderecha antes del plebiscito de octubre pasado.

80

Taller de Regulación con Ministro de Energía

El Ministro de Energía, Juan Carlos Jobet, expuso en el último Taller de Regulación sobre la estrategia nacional de hidrógeno verde. En la oportunidad explicó que las emisiones han venido creciendo de manera sostenida, acarreado un aumento exponencial del calentamiento global, lo cual a su juicio "es uno de los desafíos más importantes que nos tocarán en los próximos años". Por ello, el país se comprometió a ser carbono neutral en 2050.



90

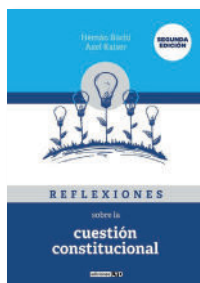
Lanzamiento libro Los padres fundadores del liberalismo chileno

El 22 de abril fue lanzado el libro *Los padres fundadores del liberalismo chileno*, que reproduce las charlas realizadas en el Auditorio LyD en 2019 por cuatro destacados intelectuales: Juan Pablo Couyoumdjian, quien expuso sobre J.G. Courcelle-Seneuil; Jorge Gómez, quien habló sobre José Victorino Lastarria; José Francisco García, quien anali-

zó el legado de Abdón Cifuentes y por último, Sofía Correa, quien se refirió a Zorobabel Rodríguez.

El libro, cuyo prólogo estuvo a cargo de la historiadora y miembro del Consejo Asesor de LyD, Lucía Santa Cruz, fue comentado por sus cuatro autores.

ÚLTIMAS PUBLICACIONES



Reflexiones sobre la cuestión constitucional

Hernán Büchi y Axel Kaiser
2020/ 2º Edición.

Esta reflexión busca contribuir a la discusión constitucional, desde una perspectiva distinta a la que prima en los medios y en la esfera política cuestión que en sí misma no demuestra su inviabilidad ni pone en duda el potencial de éxito que la visión aquí planteada ofrece para Chile, el que se ha probado con creces con su aplicación en otras latitudes.



El otro Golpe: 18 de octubre de 2019

Luis Larrain A. / 2020 / 2º Edición.

Parece evidente que lo que ocurrió en Chile es un fenómeno multicausal y no puede recurrirse a una única explicación para él. Lo que sí podemos hacer es aproximarnos a los motivos de una convulsión tan importante en la vida de los chilenos, con consecuencias aún desconocidas, desde distintas vertientes y disciplinas.



Los padres fundadores del liberalismo chileno

2021

Jorge Gómez A., José Francisco García G., Juan Pablo Couyoumdjian N., Sofía Correa S.

Prólogo de Lucía Santa Cruz S.

"Las obras de los cuatro pensadores antedichos -y muchas otras que podrían agregarse-, vienen a demostrar que las ideas relacionadas con la libertad, no sólo en términos económicos, sino también referidas a los derechos individuales clásicos, tuvieron amplia difusión y fueron defendidas con mucho vigor por dirigentes, tanto del Partido conservador, como algunos del Partido liberal".



Sentencias Destacadas 2019

Varios autores / 2020

En su XVI edición, destacados académicos y profesionales analizan los fallos más importantes del Tribunal Constitucional, la Corte Suprema, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y el Tribunal Ambiental, desde la perspectiva de una sociedad libre.



La revolución del emprendimiento en Chile: un nuevo salto

Hernán Cheyre V. / 2020

Este libro describe en sus páginas por qué se justifica hablar de una "revolución del emprendimiento", en contraposición a referirse al fenómeno observado simplemente como el de un nuevo impulso a la actividad empresarial derivado de políticas públicas que han generado mayores espacios de acción para el sector privado en diversos ámbitos.



La Igualdad Liberal

Lucía Santa Cruz / 2017

¿De qué desigualdad hablamos cuando hablamos de desigualdad? ¿Es suficiente el coeficiente Gini para entender la evolución de la desigualdad en Chile en los últimos 40 años? ¿Cómo se mide mejor el grado de bienestar de un país, por los ingresos o por el consumo? ¿Cuáles son las causas de la desigualdad?

NUESTROS LIBROS TAMBIÉN ESTÁN A LA VENTA EN:

SANTIAGO DE CHILE
WWW.LYD.ORG

Feria Chilena del Libro
Librerías Antártica
Librería Laberinto (Avenida Vitacura 3817)
Librerías Bros (Paseo Los Domínicos, Alonso de Córdova y Apumanque)
Librería Universitaria (Avenida Libertador Bernardo O'Higgins 1050)
Qué Leo, Piedra Roja

LIBERTAD Y DESARROLLO
ALCÁNTARA 498, LAS CONDES

HB Books (Nueva Providencia 2155 of. torre B 11)
Librería Universidad Diego Portales (Biblioteca Nicanor Parra (Vergara 324)
Librerías de la Universidad Católica
www.top10books.cl

COMPRA ONLINE
LYD.ORG



DISPONIBLES EN
AMAZON

SUSCRÍBASE A REVISTA LYD

SUSCRIPCIONES EN | WWW.REVISTALYD.ORG



\$35.000 ANUAL
SUSCRIPCIÓN MENSUAL
11 NÚMEROS AL AÑO

LIBERTAD Y DESARROLLO
ALCÁNTARA 498, LAS CONDES

TELÉFONOS PARA SUSCRIBIRSE:
23774862 / +56 9 36196289

