

## Breves de Política Pública

*Los textos que se reproducen a continuación han sido publicados por el Centro de Políticas para el Desarrollo de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile con el propósito de promover el debate sobre diversos asuntos de interés público y no representa necesariamente la opinión de sus autoridades de la Facultad ni de las de la Universidad de Santiago de Chile.*

### EL NUEVO ESCENARIO QUE CREA LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL Y PARLAMENTARIA DE 2013

Diciembre 2013, Nº 27

La segunda vuelta presidencial del 15 de diciembre de 2013 consagró la victoria de Michelle Bachelet con un 62% de los votos sobre su contendora Evelyn Matthei, es decir la más alta proporción obtenida por una candidatura presidencial en la historia reciente de Chile. Se produjo además la primera reelección de un presidente desde 1932, luego de los intentos fallidos de los ex presidentes Jorge Alessandri en 1970 y Eduardo Frei Ruiz-Tagle en 2006.

Cabe recordar que la tradición política chilena en materia de duración del período presidencial ha variado de los cinco años con reelección (bajo la vigencia de la Constitución de 1833 y hasta 1871) a los cinco años sin reelección hasta 1925 –para disminuir el entonces intenso intervencionismo electoral del gobierno– y a los seis años sin reelección fijados por la Constitución de 1925, vigente hasta el golpe militar de 1973. En la constitución de 1980 estaba originalmente previsto que el período presidencial durase ocho años. Los pactos de transición de 1989 establecieron un primer período de cuatro años y luego una norma permanente de seis años.

El parlamento volvió a reducir en 2005 el período presidencial a cuatro años para hacer coincidir las elecciones presidenciales y las parlamentarias y sus períodos respectivos de ejercicio, con excepción de los senadores, que duran ocho años en sus cargos (el Senado se renueva cada cuatro años por mitades). No se incluyó el mecanismo de reelección inmediata y se mantuvo la posibilidad de reelección una vez transcurrido un período presidencial completo.

En la primera vuelta del 17 de noviembre, la candidata favorita, la ex Presidenta Michelle Bachelet, había obtenido el 47%, porcentaje insuficiente para evitar la segunda vuelta, que se desarrolló el 15 de diciembre, frente a Evelyn Matthei, de la Unión Demócrata Independiente y ministra del Trabajo del gobierno de Sebastián Piñera, representante de la Alianza por Chile, que obtuvo sólo un 25% en la primera vuelta. Para la primera vuelta presidencial se inscribió la mayor cantidad de candidatos a la presidencia en la historia electoral de Chile (ver cuadro 1). Las dos principales candidaturas obtuvieron un 71,7% de las adhesiones.

#### El voto voluntario

En 2013 se aplicó por primera vez para una elección presidencial el sistema de voto voluntario con inscripción automática, que reemplazó el de voto obligatorio con

inscripción voluntaria vigente desde 1988. Más del 32% del padrón electoral estuvo compuesto por jóvenes de entre 18 y 34 años, comparado con el 6,5% de hace cuatro años. El sistema anterior venía sufriendo un fuerte desgaste por el aumento de la no inscripción de los jóvenes, lo que fue ampliando la proporción de mayores de 18 años no inscritos de 11% en 1990 a 32% en 2010, y un aumento de la abstención entre los inscritos, la que alcanzó un 13% en 2010 (ver cuadro 2).

El resultado del cambio de sistema electoral, inaugurado en la elección municipal de 2012, fue que la participación electoral disminuyó aún más en la elección presidencial. La abstención alcanzó un 52% el 17 de noviembre de 2013 en la primera vuelta. Si consideramos que el padrón electoral actual (los mayores de 18 años menos los inhabilitados a votar por condena judicial) no se encuentra depurado, pues incluye chilenos que residen en el exterior y personas fallecidas, y si se estima que entre ambos grupos suman alrededor de 1 millón de personas, la cifra de abstención recalculada en la elección de primera vuelta habría sido de un 48 por cien respecto a la población habilitada, cifra igualmente alta.

De acuerdo al Estudio de Valores Sociales de la Universidad de Santiago, la participación electoral fue muy superior en los sectores acomodados de la sociedad (ABC1) que en los sectores de menos ingresos (D y E), y fue inversamente proporcional a la edad, con menos participación de los jóvenes.

Esto último lo reflejó también un trabajo de Antonio Díaz, Cristóbal Huneus y Marta Lagos que muestra que los nuevos electores incorporados con la inscripción automática concurren en muy baja proporción a las urnas. Ese trabajo también informó que Michelle Bachelet y Evelyn Matthei obtuvieron porcentajes de apoyo muy inferiores a su promedio general en las mesas de votantes nuevos, mientras que Marco Enríquez-Ominami y Franco Parisi, por el contrario, recogieron en esas mesas el doble de respaldo que el que captaron porcentualmente en los votantes antiguos. La participación electoral fue de sólo un 31 por cien en las mesas nuevas, mientras la abstención general fue de un 51 por cien en primera vuelta.

La participación de los votantes antiguos fue inferior a la de procesos anteriores (la ex presidenta perdió en primera vuelta al menos 249 mil votos de personas que votaron por ella en el año 2005 y la derecha 1,1 millones de votos) no fue compensada por aquellos que lo hicieron por primera vez sin inscripción previa.

La abstención aumentó en la segunda vuelta, probablemente por causa de lo previsible del resultado, y alcanzó un 59% el 15 de diciembre de 2013.

El total de votos emitidos en 2013 es el más bajo desde 1989 en una elección presidencial. Michelle Bachelet obtuvo el menor número de votos alcanzado en primera vuelta por un candidato de la Concertación, con excepción de Eduardo Frei en 2009, y bajó cien mil votos en relación a su performance de 2005. La ex presidenta obtuvo un mucho mayor porcentaje final en segunda vuelta que en su primera elección en 2006 (lo que se explica por la caída de la derecha) pero con menos votos (3,5 versus 3,7 millones). Evelyn Matthei registró la más baja votación absoluta de la derecha, mientras Marco Enríquez-Ominami perdió 700 mil sufragios, la mitad de su votación de 2009.

Profundizar la participación de los ciudadanos y evitar las diferenciaciones que el sistema genera en términos socioeconómicos y por edad, supondrá legislar en la materia. El debate sobre este tema ya se ha abierto, estableciéndose tres posiciones

que debieran resolverse en el próximo gobierno: a) la posición conservadora de no hacer cambios y sólo establecer mayores niveles de información a los electores; b) la posición radical que propone volver a establecer la obligatoriedad del voto y b) una tercera posición que sugiere volver a un sistema similar al que existía hasta 1973, en que para realizar trámites y obtener beneficios había que participar electoralmente.

### **Los resultados parlamentarios**

Michelle Bachelet, al igual que en su primera elección en diciembre de 2005, obtuvo menos votación que los candidatos a parlamentarios de su coalición, aunque esta vez el margen de diferencia a favor de los partidos fue menor. La Nueva Mayoría (Democracia Cristiana, Partido Socialista, Partido por la Democracia, Partido Radical Socialdemócrata, Partido Comunista, Movimiento al Socialismo, Izquierda Ciudadana) obtuvo un buen resultado en la Cámara y el Senado. Gracias a un acuerdo amplio –en el que unos y otros partidos hacen ingeniería electoral y negocian candidaturas en los diversos distritos, con un máximo de dos en cada uno de ellos, lo que no permite evaluar con precisión la fuerza electoral de cada partido a nivel nacional- lograron que el voto de sus listas duplicara a la que le sigue en adhesión, lo que les permitió obtener en esos casos los dos escaños en liza en doce de sesenta distritos de diputados (si se incluye a Gabriel Boric de Izquierda Autónoma en el Distrito 60) y en dos de diez circunscripciones senatoriales.

Como a su vez la lista de la derecha obtuvo un doblaje, las fuerzas contrarias al actual gobierno obtuvieron 71 de 120 diputados (59 por cien de los escaños) y ganaron 12 de los 20 escaños senatoriales en juego, alcanzando 21 de 38 senadores (55 por cien de los escaños) y 22 senadores (58%) si se considera al reelecto senador Bianchi, independiente por la Región de Magallanes.

La derecha sufrió una disminución de su influencia parlamentaria debido a que ya no tendrá el poder de veto del que ha dispuesto desde 1990 respecto de la mayoría de las materias de Ley. Cuando estuvo en la oposición entre 1990 y 2010, debido a la existencia de los senadores designados (que duraron hasta 2005), al sistema electoral binominal y los altos quorum de aprobación de leyes orgánicas y de reformas constitucionales, mantuvieron al gobierno en minoría en el parlamento, especialmente en el Senado, obligándolo a negociar cada proyecto de ley (que requiere del acuerdo de cada cámara, siendo dirimidas las diferencias en una comisión mixta, las que luego debe aprobar el pleno de cada cámara).

El segundo gobierno de Michelle Bachelet podrá aprobar sin necesariamente pactar con la oposición las leyes simples (que requieren la mayoría de los presentes en la sesión de cada cámara y las de quorum calificado que requieren la mayoría de los integrantes de cada corporación), es decir las de presupuestos, impuestos, normas laborales y de regulación de servicios básicos, mientras está cerca de los 4/7 en ambas cámaras (69 diputados y 22 senadores) para aprobar, por ejemplo, cambios en educación, descentralización y legislación minera. En estos aspectos no tendrá aritméticamente dificultades en la Cámara de Diputados, mientras en el Senado tendrá que obtener el voto de alguno de los dos senadores independientes (el magallánico Bianchi, reelecto, y el aysenino Horvath, que renunció después de la elección presidencial al partido por el que había sido electo en 2009, Renovación Nacional). De

todas formas requerirá de acuerdos con la oposición en materia de Reformas Constitucionales,

Por otra parte, se configura una potencial nueva relación entre los movimientos sociales y el parlamento, con el ingreso a la institución de cuatro ex dirigentes estudiantiles del proceso de movilizaciones de 2011-12 (las jóvenes comunistas Camila Vallejo y Carol Cariola, el representante de Revolución Democrática Giorgio Jackson y el de Izquierda Autónoma, Gabriel Boric,), un dirigente social que encabezó las movilizaciones de Aysén en 2010 (Iván Fuentes) y la posición “regionalista” asumida por el actual senador Horvath y el reelecto senador Bianchi.

**Cuadro 1: Resultados de la primera vuelta presidencial del 17 de noviembre de 2013**

Candidaturas presidenciales	Votos emitidos	% Votos emitidos	% Habilitados	% Habilitados corregido
Michelle Bachelet (nueva mayoría)	3,073,570	46.7	22.6	24.5
Evelyn Matthei (alianza)	1,647,490	25,0	12.1	13.1
Marco Enriquez-Ominami (pro)	723,066	11,0	5.3	5.8
Franco Parisi (ind)	665,959	10.1	4.9	5.3
Marcel Claude (partido humanista)	184,966	2.8	1.4	1.5
Alfredo Sfeir (partido ecologista)	154,701	2.4	1.1	1.2
Roxana Miranda (partido igualdad)	82,291	1.3	0.6	0.7
Ricardo Israel (partido regionalista)	37,795	0.6	0.3	0.3
Tomás Jocelyn-Holt (ind)	12,636	0.2	0.1	0.1
Total Válidos	6,582,474	100	48.5	52.4
Nulos	67,361			
Blancos	46,394			
Total	6,696,229			

Fuente: a partir de Servicio Electoral.

**Cuadro 2: Elecciones presidenciales 1989-2013**

Votos (n° y %)	1989	1993	2000 (2a)	2006 (2a)	2010 (2a)	2013 (2a)
Concertación y otros	3,850,571	4,040,497	3,683,158	3,723,019	3,359,801	3,470,055
Derecha	3,129,288	2,132,274	3,495,569	3,236,394	3,582,800	2,111,830
Blancos	75,237	136,750	44,675	47,960	54,567	32,639
Nulos	103,631	270,991	103,351	154,972	189,176	83,000
Abstención	398,810	708,802	757,723	1,058,552	1,098,842	7,991,203
Emitidos	7,158,727	6,580,512	7,326,753	7,162,345	7,186,344	5,697,524
Inscritos	7,557,537	8,085,439	8,084,476	8,220,897	8,285,186	-
Mayores 18 años	8,499,972	9,052,632	10,126,098	11,322,769	12,180,403	13,573,088
No inscritos	942,435	967,193	2,041,622	3,101,872	3,895,217	-
% Blancos y Nulos/Emitidos	2.5	6.2	2.0	2.8	3.4	2.0
% Abstención/Inscritos	5.3	8.8	9.4	12.9	13.3	-

## Políticas Públicas

% No inscritos/Más de 18 años	11.1	10.7	20.2	27.4	32.0	-
% No participación total	17.9	31.8	29.1	38.5	43.0	58.9

Fuentes: Ministerio del Interior, Servicio Electoral e Instituto Nacional de Estadísticas.

**Cuadro 3: Composición de la Cámara de Diputados 2001-2013**

Diputados	2001	2005	2009	2013
<b>Partidos Concertación y otros</b>	<b>63</b>	<b>65</b>	<b>57</b>	<b>71</b>
Socialista	12	15	11	16
Por la Democracia	21	22	19	15
Demócrata Cristiano	24	21	19	21
Radical Social Demócrata	6	7	5	6
Comunista	-	-	3	6
Izquierda Ciudadana	-	-	-	1
Independientes Nueva Mayoría	-	-	-	2
Partido Liberal	-	-	-	1
Independientes Otros	-	-	-	3
<b>Partidos Derecha</b>	<b>57</b>	<b>54</b>	<b>58</b>	<b>49</b>
Renovación Nacional	22	20	18	19
Unión Demócrata Independiente	35	34	40	29
Independientes	-	-	-	1
<b>Otros</b>		<b>1</b>	<b>5</b>	<b>0</b>
Partido Regionalista de los Independientes	-	-	3	-
Independientes	-	1	2	-
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>120</b>	<b>120</b>

Fuente: a partir de Servicio Electoral.

**Cuadro 4: Composición del Senado 2001-2013**

Senadores	2001	2005	2009	2013
<b>Partidos Concertación y Otros</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>19</b>	<b>21</b>
Socialista	5	8	5	6
Movimiento al Socialismo	-	-	-	1
Por la Democracia	3	3	4	6
Demócrata Cristiano	12	6	9	6
Radical Social Demócrata	-	3	1	-
Independientes	-	-	-	2
<b>Partidos Derecha</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>18</b>	<b>15</b>
Renovación Nacional	7	8	9	7
Unión Demócrata Independiente	11	9	9	8
<b>Independientes</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>36</b>

Fuente: a partir de Servicio Electoral.

## LA DESACELERACIÓN, EL EMPLEO Y LA POLÍTICA FISCAL

Diciembre 2013, Nº 28

La recuperación de la economía chilena a partir del segundo trimestre de 2010 fue rápida. El impacto de la crisis mundial de 2008-2009 y su manejo mediante un tardío plan de estímulo habían provocado una caída del Producto Interno Bruto (PIB) de -1% (y de -5,7% de la demanda interna) en 2009. Pero el plan (de un alcance de 3,5% del PIB) finalmente tuvo efectos reactivadores, al igual que el gasto para la reconstrucción que siguió al terremoto de febrero de 2010.

La tasa de crecimiento anual del PIB en los años 2010, 2011 y 2012 alcanzó un 5,8 %, 5,9% y 5,6% respectivamente. Este crecimiento fue impulsado por una fuerte expansión de la demanda interna (12,6%, 8,5% y 6,9% en el trienio), con un alto componente de bienes de consumo y de inversión importados, la que fue perdiendo vigor a lo largo del tiempo, especialmente el crecimiento del consumo de los hogares en bienes durables, mientras el consumo de gobierno creció apenas (a un 0,5% anual). Las exportaciones crecieron menos que el PIB (0,9%, 2% y 0,4% en el trienio), reflejando un contexto internacional difícil.

### La desaceleración del crecimiento

En 2013 el cuadro cambió. Según el World Economic Outlook del FMI de octubre de 2013, la economía chilena crecerá 4,4% en 2013 y 4,5% en 2014. La expansión de la demanda interna, que venía impulsando el crecimiento, se moderó desde el primer trimestre de 2013, situándose por debajo del crecimiento del producto. Si bien el crecimiento interanual del PIB durante el tercer trimestre de 2013 fue de 4,7% (y de 1,3% respecto del trimestre anterior) lo que refleja un repunte hacia final del año, éste es explicado por un mejor comportamiento de las exportaciones, que crecieron un 4,3% (contra 0,1% en el primer trimestre), mientras la demanda interna creció sólo un 1,4% durante ese período.

La desaceleración ha alcanzado tanto el consumo como la inversión, con un fuerte componente de reducción de inventarios. Destaca que la inversión creció en sólo 3,2% en 12 meses, en lugar del 8,6% para el segundo trimestre y el 9,4% el primero. Esta pérdida de impulso se dio en el rubro de maquinarias y equipos, donde se aprecia un virtual freno en el crecimiento, desde 16,2% en el primer trimestre a sólo 1,3% en el tercero. La inversión en construcción, en tanto, mostró una leve desaceleración, desde 5,3 a 4,8% entre el primer y tercer trimestre. Asimismo, se aprecia una contención del crecimiento del consumo mayor que la estimada preliminarmente.

El último Índice de Precios al Consumidor (IPC) disponible registró, por su parte, una variación mensual en noviembre de 0,4%, acumulando 2,4% en doce meses. Reconociendo la desaceleración de la demanda interna, en su reunión de política monetaria de octubre de 2013 el Consejo del Banco Central acordó reducir, luego de 20 meses sin variaciones en 5% anual, la tasa de interés de política monetaria en 25 puntos base a 4,75%. En la reunión de noviembre volvió a bajar la tasa en 25 puntos base hasta llegar a 4,5%, lo que impactó además en el tipo de cambio, induciendo una cierta devaluación del peso por un menor diferencial de tasas de interés. Este nivel fue mantenido en la reunión de diciembre, al conocerse un rebote puntual de la inflación influida por los alimentos. El mayor peso de la acción contra la desaceleración de la

demanda interna lo está llevando así la política monetaria, pero a un ritmo tenue de disminución de la tasa de interés de referencia, lo que incidirá en que el año 2014 sea el de probable menor crecimiento desde la crisis de 2009.

### **El sector externo**

La expansión de las exportaciones en el tercer trimestre, que atenúa el estancamiento de la demanda interna, se explica en gran parte por mayores embarques de recursos naturales provenientes de la minería y del sector silvo-agropecuario. El freno de las importaciones, que crecieron sólo en 2,9% en doce meses, vinculado al consumo de inventarios, junto a la mejoría en el desempeño de las exportaciones en la segunda parte del año, han permitido mantener un balance comercial positivo, superior a dos mil millones de dólares hacia fin de año, revirtiendo lo que se preveía sería un saldo ampliamente negativo de la balanza comercial y de pagos.

El déficit comercial termina reducido a unos US\$ 240 millones, de la mano de la moderación del gasto en consumo e inversión y de un tipo de cambio real que ha tendido a depreciarse desde el segundo trimestre de 2013. El Banco Central había proyectado un déficit comercial de US\$ 1.600 millones en 2013, en contraste con una balanza superavitaria en 2012 de US\$ 3.422 millones (y de US\$ 10.544 millones en 2011).

Por el lado de la oferta de los sectores productivos, fue la Minería la que lideró el crecimiento, con una tasa de 8,5% interanual, seguida del sector Agricultura (7,4%), Comercio (7,3%), Electricidad, Gas y Agua (5,7%), Transporte (4,4%), Construcción (4,2%), Comunicaciones (2,5%) y la Industria Manufacturera (2,5%). Sólo la pesca experimentó una disminución (-8,1%) por un menor desembarco de peces (sardinias y anchovetas) y un menor cultivo de salmones.

Se observó así un mayor dinamismo de las exportaciones de recursos mineros, lo que está vinculado a los aumentos en la escala de producción generados en el sector en los últimos años. No obstante, el precio del cobre pasó de un promedio de 400 centavos de dólar la libra en 2011 a 361 en 2012 y a sólo 332 en 2013, lo que implicó una merma en el monto de exportaciones en 2013 respecto de los dos años anteriores.

En suma, la desaceleración de la demanda interna y el repunte reciente del dinamismo exportador han permitido mantener el déficit en la cuenta corriente en rangos manejables, pero sin atacar dos grandes factores de desequilibrio externo: un tipo de cambio no suficientemente competitivo y una enorme transferencia de utilidades al exterior por la actividad de la inversión extranjera en la minería.

### **Evolución del empleo**

Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y de acuerdo a la nueva encuesta de empleo vigente desde marzo de 2009, la tasa de desocupación del trimestre móvil septiembre-noviembre de 2013 se ubicó en 5,7%, la más baja en décadas para este período del año. En el trimestre septiembre-noviembre de 2009, aún en plena crisis recesiva, la tasa de desocupación había alcanzado un 10,4%. El peor momento desde que se utiliza la actual medición correspondió a los trimestres móviles terminados en julio y agosto de 2009, en medio de la "Gran Recesión", con un 11,6% de desempleo.

La disminución de 0,5 puntos porcentuales de la tasa de desocupación en 12 meses fue consecuencia del aumento de los ocupados, que crecen en 2,0% anual, equivalente a unos 156 mil empleos adicionales- a un ritmo mayor al aumento de la fuerza de trabajo (1,5% anual). La del Comercio fue la rama de actividad económica que más contribuyó al aumento del empleo asalariado en 12 meses, con un total de 58.500 personas, seguido de actividades Inmobiliarias, Empresariales y de Alquiler (37.700 personas) y Enseñanza (35.200 personas).

Entre el trimestre septiembre-noviembre de 2009 y el mismo trimestre de 2013 se han creado 998 mil empleos, mientras desde el trimestre septiembre-noviembre de 2010 se han creado 479 mil empleos. La tasa de creación anual de empleo viene así disminuyendo desde 2011 (7,7% en septiembre-noviembre de 2010, 2,7% en el mismo trimestre de 2011, 2,3% en el de 2012 y en 2,0% en el de 2013) en consonancia con la pérdida de dinamismo de la demanda interna, pero se mantiene lo suficientemente fuerte como para no provocar deterioros en la tasa de desocupación.

Para las autoridades estas cifras se sustentan en la creación de puestos de trabajo de calidad, ya que 71,3% de los asalariados tienen contrato indefinido, cifra que aumentó 3,2% en los últimos doce meses, observándose un mayor incremento en mujeres (4,9%) que en hombres (2,3%). Un 83% de los asalariados está contratado directamente por la empresa en la que trabaja. Del total de asalariados, un 87,8% posee contrato escrito (aquellos que no poseen contrato escrito se estimaron en 670 mil personas). En 12 meses, el incremento de asalariados con contrato escrito fue de 3,9%.

### **¿Estamos en situación de pleno empleo?**

¿Es posible hablar de una situación de pleno empleo y de empleos de calidad? Desde luego, existen oficialmente en el trimestre móvil septiembre-noviembre unos 474 mil desocupados. Además, para la encuesta de empleo del INE se considera ocupado quien al menos haya trabajado con remuneración más de 1 hora a la semana. La encuesta muestra que existen más de 660 mil subempleados (personas que trabajan menos de 30 horas a la semana y quisieran trabajar más) con jornadas promedio de 3,5 horas diarias. Esto explica que el promedio semanal de horas efectivamente trabajadas sea de 38,5.

Las remuneraciones reales por hora crecieron, de acuerdo al más reciente dato (octubre 2013), en 4% en doce meses. Este crecimiento fue de 2,2% en 2010, 2,5% en 2011 y 3,3% en 2012. La evolución refleja una cierta tensión en segmentos del mercado de trabajo a medida que la economía ha venido rozando efectivamente situaciones de pleno empleo, pero en categorías específicas de trabajadores calificados, situación que tenderá a relajarse en los próximos meses de mantenerse la desaceleración de la demanda interna.

Sin embargo, de acuerdo a la Fundación Sol, de los 905 mil nuevos empleos registrados entre el primer trimestre de 2010 y el trimestre septiembre-noviembre 2013, el 72,4% es tercerizado (subcontrato y suministro), empleo por cuenta propia o bien no remunerado.

Por otro lado, unos 5,7 millones de personas en edad de trabajar (mayores de quince años) no forman parte de la fuerza de trabajo, que alcanza a los 8,3 millones de personas. Esto se explica por la baja incorporación de las mujeres al trabajo, que es



una de las principales tareas pendientes en materia de empleo y equidad que tiene nuestro país. La tasa de participación de los hombres en la fuerza de trabajo es de 72% y la de las mujeres de sólo 48%.

### **¿Una política fiscal anémica?**

El PIB potencial es el máximo nivel de producción posible dadas las capacidades productivas disponibles. La diferencia que puede producirse entre el PIB potencial y el efectivo genera una brecha de producción que la política económica debe disminuir. Las variaciones del gasto agregado (consumo, inversión, gasto de gobierno y exportaciones menos importaciones) son la causa principal de la aparición de brechas de producción.

En el corto plazo, la política fiscal y monetaria debe actuar para cerrar las brechas. En materia fiscal, cuando la producción es inferior a la potencial cabe ampliar los programas de compras, gastos y transferencias gubernamentales a los hogares o a las empresas y/o reducir impuestos, cuya recaudación en todo caso suele disminuir en períodos de menor actividad, generando un efecto de “estabilización automática” en el ciclo económico.

La política fiscal expansiva tiene un efecto multiplicador que es mayor si la propensión a ahorrar es baja. A la inversa, si se está produciendo más de lo sostenible en el tiempo, sobre-utilizando las capacidades existentes (lo que termina por provocar inflación por desequilibrio entre la oferta y la demanda agregada), el cierre de la brecha debe ser inducido mediante una política restrictiva.

En economías como la chilena, los factores externos inciden con fuerza, con canales de transmisión como el comercial (impactos en las exportaciones), cambiario (efecto en los precios relativos) y financiero (niveles de las tasas de interés y de disponibilidad crediticia) y por esa vía en el nivel de actividad y empleo. También inciden en las cuentas públicas y en la capacidad de acción del Gobierno. Los ingresos fiscales por cobre pasaron de 8,4% del PIB en 2006 a 2,5% en 2009, y se prevé que en 2014 sean de sólo 1,9%, lo que ilustra sus efectos desestabilizadores.

Fue precisamente la inestabilidad secular de los ingresos lo que llevó al gobierno de Ricardo Lagos a establecer a partir de 2001 el mecanismo de balance estructural para hacer contracíclica la política fiscal y sustentar un moderado déficit hasta que el crecimiento de la economía se acercase otra vez a su nivel potencial. Hasta 2003, el presupuesto público dejó de estar en superávit efectivo, como ocurrió en toda la década anterior hasta 1999, pero presentó un superávit estructural (aquel que compara los gastos con los ingresos de tendencia, es decir los que proveen los impuestos cuando la actividad económica está en su nivel potencial de los próximos cinco años y el cobre cuando su precio está en su nivel promedio de los próximos diez años) de 1% del PIB. Para que esto ocurriera, el gobierno debió bajar el gasto público como proporción del PIB, en ausencia de nuevos ingresos tributarios permanentes (los partidos UDI y RN se han negado desde 1991 a aumentar la tributación neta sobre el PIB).

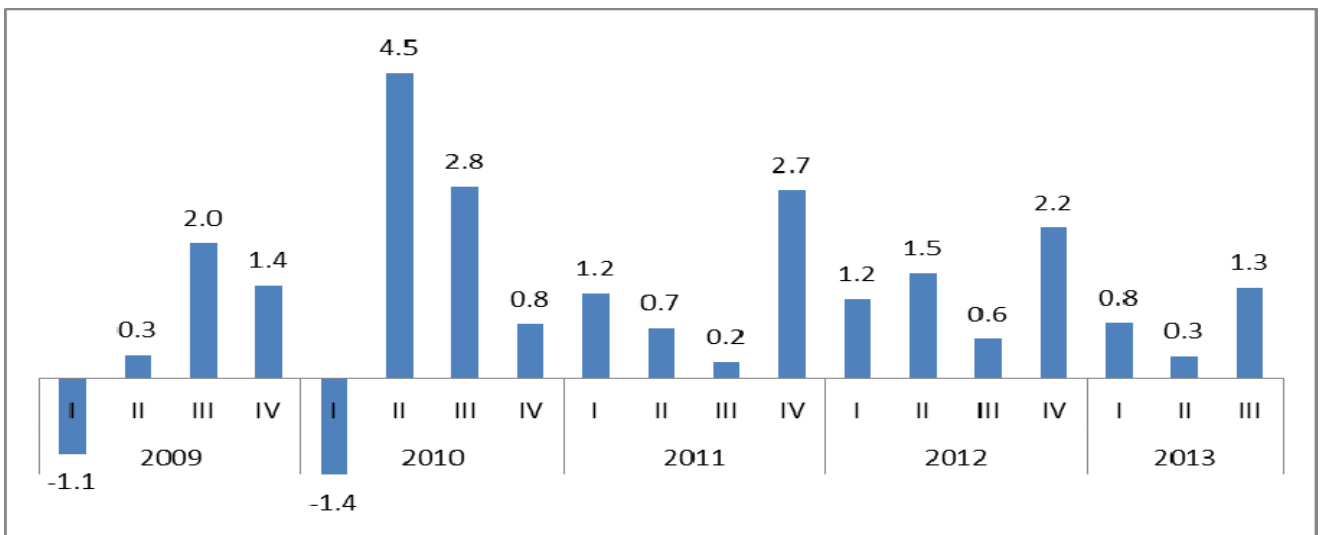
El gasto público se recuperó en el gobierno de Bachelet, al aumentar tendencialmente los ingresos provenientes del cobre. Y creció en 16,5% en el año 2009 para enfrentar la recesión externa. El déficit fiscal efectivo alcanzó en 2009 un 4% (y el estructural un 3% según el gobierno actual y un 1% según el anterior, dado el uso de metodologías

diferentes de imputación de las modificaciones tributarias transitorias realizadas). Esta situación se revirtió en 2011, como consecuencia de la recuperación de la economía y del mejor precio del cobre, con un superávit fiscal de 1,3% del PIB que luego, en 2012 y 2013, fue desapareciendo. En 2014 se presentará un déficit fiscal efectivo similar al déficit estructural de -1% del PIB.

Según lo dispuesto por la ley de presupuestos del sector público, la política fiscal será menos expansiva en 2014. El Presupuesto del año 2014 contempla un incremento del gasto del Gobierno Central de 3,9% real respecto del gasto presupuestado para el 2013 y de 2,1 por cien respecto del gasto ejecutado en 2013, en circunstancias que el producto crecerá cerca de 4,5%. Esto está orientado a cumplir la política del gobierno de hacer crecer menos el gasto fiscal que el producto (en una lógica ortodoxa anti-keynesiana) y reducir el déficit fiscal estructural (el que resulta de contrastar el gasto público con el nivel de los ingresos gubernamentales de largo plazo o permanentes) desde un 3,1% en 2009, luego del plan de estímulo anti-crisis, a un 1% del PIB, así como ampliar los ahorros fiscales.

El próximo gobierno debiera mantener un déficit estructural de ese orden para financiar, junto a una reforma tributaria progresiva, un nivel de gasto público que incremente los presupuestos de educación, infraestructura y política industrial, lo que termina estimulando el crecimiento en el largo plazo, generando más ingresos futuros para el Estado y sin comprometer la estabilidad fiscal. Chile puede financiar con un déficit estructural moderado inversiones a un costo razonable, habida cuenta de sus reservas fiscales, de la baja tasa internacional y del bajo diferencial de riesgo obtenido.

**Cuadro 1: PIB trimestral, variación respecto del período anterior, desestacionalizado (en %), 2009-2013**



Fuente: Banco Central de Chile.

**Cuadro 2: PIB y Gasto Público, variación en %, 2000-2014**

<b>Año</b>	<b>PIB Tendencial (próximos cinco años)</b>	<b>PIB Proyectado en Presupuesto</b>	<b>PIB Efectivo</b>	<b>Gastos Gobierno Central Presupuestados</b>	<b>Gastos Gobierno Central Efectivos</b>	<b>Balance Efectivo Gobierno Central/PIB</b>	<b>Balance Estructural /PIB</b>	<b>Gastos Gobierno Central/PIB</b>
2000	4,3	5,0	4,5	3,3	4,2	-0,7	-	21,8
2001	4,1	6,2	3,4	5,2	3,6	-0,5	1,1	22,2
2002	3,9	4,5	2,2	5,2	4,1	-1,2	0,8	22,3
2003	4,0	4,0	3,9	4,3	1,5	-0,4	0,8	20,5
2004	4,2	4,4	6,0	4,3	6,3	2,1	1,1	19,2
2005	4,9	5,2	5,6	5,5	6,6	4,4	1,1	18,5
2006	5,0	5,5	4,6	6,0	6,7	7,3	1,4	17,2
2007	5,3	5,7	4,6	8,9	9,3	7,8	1,1	17,8
2008	5,0	5,3	3,7	8,9	9,3	3,9	-1,0	20,3
2009	4,9	4,0	-1,0	5,7	16,5	-4,4	-3,1	23,4
2010	4,2	5,0	5,8	4,3	6,7	-0,5	-2,1	22,0
2011	4,8	6,1	5,9	5,5	3,1	1,3	-1,0	21,4
2012	4,9	5,0	5,6	5,0	4,7	0,6	-0,4	21,5
2013	5,0	4,8	4,5 e	5,0	5,9 e	-0,1 e	-1,0 e	21,7
2014	4,8	4,9	-	3,9	-	-0,9 p	-1,0 p	21,3 p

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. e: estimado. p: proyectado.

## LA REFORMA TRIBUTARIA

Abril 2014, Nº 29

Las diferentes agencias internacionales consideran que el crecimiento de las economías se potencia en la medida que las sociedades son más cohesionadas y equitativas, y que uno de los elementos que contribuyen a mejorar la eficiencia y la distribución de los beneficios del crecimiento es el acceso igualitario a una educación de calidad. El 31 de Marzo la Presidenta de la República envió al Congreso Nacional el Mensaje por el que inició la discusión del Proyecto de Ley DE REFORMA TRIBUTARIA QUE MODIFICA EL SISTEMA DE TRIBUTACIÓN DE LA RENTA E INTRODUCE DIVERSOS AJUSTES EN EL SISTEMA TRIBUTARIO. Sus objetivos son: aumentar la carga tributaria para financiar, con ingresos permanentes, los gastos permanentes de la reforma educacional, otras políticas del ámbito de la protección social y el actual déficit estructural en las cuentas fiscales; avanzar en equidad tributaria, mejorando la distribución del ingreso de manera que los que ganan más aporten más, y que los ingresos del trabajo y del capital tengan tratamientos similares; introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivos al ahorro e inversión; y velar porque se pague lo que corresponda de acuerdo a las leyes, avanzando en medidas que disminuyan la evasión y la elusión.

El conjunto de medidas contenidas en el Proyecto de Ley debería incrementar la recaudación de tributos en un 3,02% del PIB, unos US\$8.200 millones, cuando esté en plena aplicación, lo que ocurrirá en un período de cinco años. Esta recaudación se descompone en 2,5% del PIB provenientes de cambios a la estructura tributaria y 0,52% del PIB por medidas que reducen la evasión y la elusión.

### Justificación

En Chile la carga tributaria es similar al promedio de los países latinoamericanos e inferior a la de Brasil, Argentina y Uruguay, aun teniendo el mayor ingreso per cápita de la región, y es notoriamente menor que la de los países desarrollados con los que Chile está asociado en la OCDE. Esta carga tributaria descansa principalmente en impuestos indirectos, en especial el IVA, que son fáciles de aplicar pero gravan proporcionalmente más a las personas de bajos ingresos. Esto busca distinguir entre consumo y ahorro-inversión, gravando al primero y buscando promover o privilegiar los segundos. El eje central de impuestos al consumo se ha mantenido en el tiempo, solo viéndose alterado puntualmente por incrementos en la recaudación de impuesto a la Renta motivados por el incremento en el precio del cobre.

Chile posee un sistema único en el que el tributo que pagan las empresas constituye solo un anticipo de pago de impuestos, debido a que este pago que se realiza es descontado por los propietarios de las mismas en su declaración anual de impuestos personales a la renta (de allí su nombre de Pago Provisional Mensual, PPM). Hasta ahora solo tributan los propietarios de las empresas por lo que retiran de las mismas, y no por las utilidades que quedan en la empresa y que pasan a constituir el Fondo de Utilidades Tributables (FUT).

Existe un conjunto de otras exenciones, que constituyen lo que en términos técnicos se denomina el Gasto Tributario, que hacen que la recaudación efectiva sea inferior a la

recaudación teórica o potencial. Al FUT, que ha representado un gasto tributario con otros diferimientos de impuestos del orden de 2,9% del PIB en el último quinquenio, se puede agregar la devolución de IVA a las empresas constructoras, la exención de pago a las ganancias de renta inmobiliaria y otras, lo que hace que el gasto tributario sea de una magnitud total de 4,5% del PIB, superior a lo que hoy se quiere recaudar con el Proyecto de Ley, que beneficia a las personas de altos ingresos propietarios de capitales.

El sistema tributario chileno apenas contribuye a corregir las desigualdades (disminuye el coeficiente de Gini, de 0,52 a 0,51), mientras en la OCDE lo hace en promedio de 0,42 a 0,39, de acuerdo a las estimaciones de ese organismo, y en diversos casos en mucho más. Italia, a manera de ejemplo, tiene una distribución de ingresos del mercado similar a la que tiene Chile, pero luego de aplicar los tributos mejora su Gini en cerca de 10 puntos contra sólo 1 punto en Chile.

La recaudación tributaria se ve afectada por la evasión y elusión que se ha incrementado significativamente en los últimos años, y en el caso del IVA a niveles superiores al 26% de lo que se debiera recaudar. La elusión es el resultado de las planificaciones tributarias que hacen que quienes tienen mayores recursos, especialmente con el sistema del FUT.

### **Contenidos del proyecto**

1. Cambios al Impuesto a la Renta
  - i. Aumento de la tasa del impuesto de primera categoría. Se eleva la tasa del impuesto a las empresas del actual 20%, a un 25% (21.0% el 2014; 22,5% el 2015; 24% el 2016, y 25% a partir del 2017).
  - ii. Tributación sobre base devengada y término del Fondo de Utilidades Tributables (FUT). En régimen, a partir de la operación renta 2018, los dueños de las empresas deberán tributar por la totalidad de las utilidades de sus empresas y no sólo sobre las utilidades que retiran. El sistema operará en base devengada.
  - iii. Ajustes a la tasa máxima marginal del impuesto de las personas. Este ajuste argumenta que se busca tratar de manera más equitativa a las rentas del trabajo, en relación con las rentas del capital. Se reduce la tasa máxima de los impuestos personales, del 40% actual a un 35%, a partir del año calendario 2017 cuando entre en vigencia el nuevo sistema sobre base devengada.
  - iv. Ajustes a la tributación sobre las ganancias de capital. Se introduce una serie de perfeccionamientos en el ámbito de las ganancias de capital, entre otras:
    - a. Se establece que toda ganancia de capital debe quedar gravada con el impuesto a la renta.
    - b. Se elimina la exención a las ganancias de capital obtenidas en bienes raíces. Se establece que estas ganancias tributen, permitiendo reconocer el costo de las mejoras que se hayan incorporado al bien raíz. Queda exenta la ganancia de capital de la venta de la vivienda propia con ciertos requisitos.
  - v. Ajustes a la tributación de los fondos. Se introducen modificaciones para ajustar la tributación de los instrumentos de inversión (fondos mutuos y fondos de inversión públicos) al sistema sobre base devengada. Ellas buscan establecer total transparencia en el traspaso de los flujos de utilidad a los tenedores de cuotas.

vi. Modificación de normas sobre tributación internacional, principalmente para evitar evasión y elusión.

### 2. Incentivos a la Inversión y el Ahorro

i. Mejoras en los mecanismos de depreciación. La principal medida pro-inversión de esta reforma se refiere a mejorar los mecanismos de depreciación de que disponen las empresas, con especial énfasis en las empresas de menor tamaño. Se introduce un mecanismo de depreciación instantánea que les permitirá rebajar su inversión de las utilidades de una sola vez en un año y que, en el caso de las PYMES incluye los bienes usados. En las empresas medianas el mecanismo de depreciación instantánea se introduce con una fórmula lineal que lo va reduciendo en la medida que una empresa se acerca al nivel de una grande. De manera transitoria, para las medianas y grandes empresas se contempla un mecanismo que les permitirá, hasta doce meses después de la entrada en vigencia de la ley, aplicar a sus inversiones el mecanismo de la depreciación instantánea.

ii. Reglas especiales para las Empresas Pequeñas. Con atención a la situación de las pequeñas empresas, especialmente en cuanto a su liquidez, la reforma propone, entre otros puntos:

a. Ampliación de los beneficiarios del artículo 14 ter. Se aumenta el universo de empresas que pueden acceder al régimen tributario del artículo 14 ter de la Ley sobre Impuesto a la Renta, hasta empresas con ventas anuales que no excedan de 25.000 UF, sean empresas individuales o personas jurídicas. Este sistema ofrece como beneficios para las empresas además de la depreciación instantánea (que estará disponible para estas empresas desde el primer año de la Reforma), el ahorro de los costos de llevar contabilidad completa. El SII podrá preparar y proponer la declaración anual para cada empresa, facilitando más aún el pago de impuestos. Se derogan otros regímenes simplificados, que han sido utilizados como mecanismos de evasión y elusión del impuesto a la renta en empresas de mayor tamaño y además no se han traducido en beneficios significativos para las PYMES (artículos 14 bis y 14 quater de la Ley de Impuesto a la Renta).

b. Cambio en el sujeto de pago del IVA. Este beneficiará a las empresas de menor tamaño, quienes en la actualidad deben pagar el impuesto, aun cuando no hayan recibido el pago de la factura por parte de las empresas que han comprado sus productos.

c. Crédito por compra de activo fijo. La ley sobre impuesto a la renta establece un crédito para la inversión en activo fijo, con tope de 500 UTM. La reforma mejora este mecanismo para las PYMES, ampliando el crédito de 4% a un 6% de lo invertido, para MIPES y medianas empresas; respecto de estas últimas dicho beneficio decrecerá linealmente, a medida que se van acercando al tamaño de una grande.

iii. Incentivo al Ahorro de las Personas. Los intereses provenientes de depósitos a plazo y cuentas de ahorro, así como los demás instrumentos que determine el Ministerio de Hacienda, emitidos por entidades que se encuentren facultadas para ofrecer tales productos financieros, extendidos a nombre del contribuyente, en forma unipersonal y nominativa, no se considerarán para el cálculo del Impuesto Global Complementario, en tanto no sean retirados por el contribuyente y permanezcan ahorrados en instrumentos del mismo tipo emitidos por la misma institución. Para gozar de este beneficio, el monto total destinado anualmente al ahorro en el conjunto

de los instrumentos, no podrá exceder del equivalente a 100 unidades tributarias anuales. En consonancia con la medida propuesta, se derogará a partir del año 2017, el beneficio vigente del artículo 57 bis de la Ley sobre Impuesto a la Renta, que se concentra en personas de altos ingresos.

### 3. Impuestos ambientales

i. Impuesto a las emisiones de fuentes fijas. Se consideran dos categorías de externalidades: i) daño local en salud: emisiones al aire de Material Particulado (MP), Óxidos de Nitrógeno (NOx) y Dióxido de Azufre (SO<sub>2</sub>), y; ii) daño global por el cambio climático: emisiones de Dióxido de Carbono (CO<sub>2</sub>).

ii. Impuesto a vehículos livianos más contaminantes. Se introduce un impuesto adicional a la importación de vehículos livianos más contaminantes, que utilicen diésel como combustible, con el objeto de incentivar el uso de vehículos menos contaminantes.

### 4. Impuestos Correctivos

I. Se aplica una tasa adicional a la actual, para las bebidas analcohólicas, de 5% por presencia de composición nutricional a que se refiere el artículo 5° de la ley N° 20.606.

II. Se aplica una tasa de 18% por el hecho de que una bebida contenga alcohol.

III. Se incrementa la tasa ad-valorem de acuerdo al contenido de alcohol a razón de un 0,5% por cada grado de alcohol. Adicionalmente, se introduce una sobretasa de beneficio fiscal de 0,03 Unidades Tributarias Mensuales por cada litro de alcohol puro que contengan dichas bebidas o la proporción correspondiente.

### 5. Impuestos Indirectos

i. IVA en los inmuebles. Se gravarán con IVA las ventas de inmuebles, cualquiera sea el vendedor. Se excluyen las operaciones no habituales. Para ventas de inmuebles usados, realizadas por un vendedor (habitual), la base imponible será la diferencia entre los precios de venta y compra. Por otra parte, se restringe el crédito especial de IVA para empresas constructoras sólo para viviendas con precio menor o igual a 2.000 UF. Estas medidas regirán desde el año 2016.

ii. Aumento de la tasa del impuesto de timbres y estampillas. Se aumenta -en el plazo de dos años- el impuesto de Timbres y Estampillas, desde el actual 0,4% a 0,8%, a fin de que opere como un sustituto del IVA a los servicios financieros. Esta medida no afectará a las empresas de menor tamaño, las que pueden, descontar lo que paguen o devenguen con cargo a este impuesto de sus pagos tributarios de IVA, permitiéndoles reducir considerablemente el costo de sus operaciones de financiamiento.

6. Se deroga el Decreto Ley N° 600, Estatuto de la Inversión Extranjera.

Se trata de un incentivo a la inversión extranjera que ya no se considera necesario.

### 7. Reducción de la Evasión y Elusión

Se mejora la efectividad de la fiscalización del pago de impuestos, mediante el diseño de estrategias y planes de fiscalización, y reformas al código tributario.

- i. Norma General Anti-elusión, que permitirá al SII rechazar las ventajas tributarias obtenidas mediante planificaciones elusivas y sancionar a los contribuyentes y asesores tributarios que hayan participado en su diseño.
- ii. Se faculta al SII para acceder a la información necesaria para cumplir su misión fiscalizadora y para permitir al SII acceder a la información de compras pagadas por medios electrónicos (tarjetas de crédito y débito), y utilizar métodos estadísticos para determinar diferencias tributarias.
- iii. Se fortalece la capacidad fiscalizadora de las instituciones de la administración tributaria, con más tecnología, más profesionales y mayores facultades.
- iv. Se deroga el crédito por impuesto territorial pagado por empresas inmobiliarias:
- v. Se termina con el abuso en las compras con facturas que realizan las empresas en Supermercados y comercios similares. Para este fin se incluirán estos gastos dentro de los gastos rechazados. Se podrán deducir dichos gastos cuando sean autorizados por el SII en la medida que digan relación con el giro de la empresa y no sean excesivos.
- vi. Se limita el régimen de renta presunta a microempresas (agricultura, transporte, minería y explotación de bienes raíces). Estos regímenes se han prestado en algunos casos para eludir el pago de impuestos, pero también implican que contribuyentes tributen aun teniendo pérdidas. Se propone derogar estos regímenes a partir del año 2015. Para las microempresas (ventas menores a 2.400 UF), se crea un nuevo sistema de tributación donde podrán optar entre el mínimo pago derivado de tributar conforme al régimen de renta presunta actualmente establecida en la ley o el sistema simplificado del artículo 14 ter, lo que contribuirá a su formalización.

### **El núcleo del debate**

El debate sobre la reforma se ha centrado en su efecto sobre el ahorro y la inversión. Quienes se oponen señalan que el incremento del impuesto a las empresas y las modificaciones a los sistemas de pago van a generar dos efectos: a) disminuir la capacidad de ahorro de las empresas y de las personas, haciendo a las primeras dependientes del ahorro de terceros y obligándolas a recurrir al sistema bancario, y en cuanto a las personas a disminuir su ahorro al tener que pagar más impuestos; y b) afectar la inversión por disminución en el ahorro y pérdida de competitividad de la economía al incrementar los impuestos.

La hipótesis detrás de estas críticas es que el único cambio en la economía será el incremento de impuestos, lo que constituye un error. Sería también un error sostener que una reforma de las características de la que se propone no tiene ningún efecto en variables como la decisión de invertir o ahorrar, pero se extreman posiciones al asociar toda esa decisión a una sola variable y no considerar el conjunto de las decisiones de política económica. Conviene recordar que este mismo discurso se ha manifestado en otras oportunidades, siendo la más significativa de ellas con cuando se produjo el restablecimiento de la Democracia. El discurso fue muy parecido al que hoy se desarrolla, y el resultado fue muy diferente del que ese discurso crítico pronosticaba, ya que después de la reforma tributaria de la administración Aylwin se produjo el período de mayor expansión económica de la historia económica reciente de Chile. En las decisiones de inversión pesan más otras variables diferentes de los tributos: la



previsión de rentabilidad de los proyectos; la accesibilidad de los mercados; la profundidad de los mercados financieros; la infraestructura; la existencia de una adecuada legislación económica; la calidad y credibilidad de las políticas macroeconómicas; y también la cohesión social y la estabilidad política.

Obtener nuevos recursos tributarios puede tener costos en eficiencia económica, pero éstos deben contrastarse con las ganancias de productividad obtenidas de un mayor gasto en educación y mejoras en la equidad, a lo que hay que agregar la mayor estabilidad macroeconómica.

La discusión también ha alcanzado las medidas específicas, que afectan intereses de diversa índole. La discusión asociada a las propuestas contenidas en el proyecto sobre eliminación del FUT, incremento en los impuestos a los alcoholes, establecimiento de una sobretasa a las bebidas con alto contenido de azúcar, impuestos correctores de actividades contaminantes (impuestos verdes), reducción del valor de las viviendas respecto de los que las empresas constructoras pueden recuperar impuestos pagados e incremento en la tasa del impuesto a los actos jurídicos, entre otras, más que una discusión técnica es una deliberación política: ¿quiénes se quiere que paguen más impuestos?

En anteriores reformas tributarias la presión de los actores afectados y la amenaza de que no se pudiera financiar las políticas sociales generó el contexto para disminuir la progresividad de la carga tributaria y centrarla en el IVA, que hace que el sistema tributario incremente las diferencias de ingreso que genera el mercado en lugar de reducirlas, junto a sucesivas disminuciones de la tasa más alta del impuesto a la renta, lo que también ocurre en esta reforma, en beneficio de lo más ricos.

La tributación promedio en la OCDE es de 34% del PIB, y de 25% sin cotizaciones de seguridad social. La de Chile es de 21% y de 20% del PIB, respectivamente. Con esta reforma faltan al menos 2% de PIB para llegar al promedio de la carga tributaria de la OCDE, o acercarnos al nivel de países como Corea, por ejemplo, y faltaría después de la reforma un 24% de PIB para llegar al nivel de Dinamarca, el de más alta carga tributaria y un PIB de 60 mil dólares por habitante

## LA DESCENTRALIZACIÓN PENDIENTE

Mayo 2014, Nº 30

Chile es un país históricamente centralizado desde que nació como Estado-nación. En 1970, un 36% de la población residía en la región de Santiago, proporción que aumentó a 38% en 1982, a 39% en 1992 y a 40% en 2002 y, según las estimaciones preliminares del INE, se habría mantenido en 40% en 2012. El polo central del país, que incluye las regiones Metropolitana, de Valparaíso y de O'Higgins, concentra un 62% del PIB en 2012, algo menos que el 64% de 1970. Pero la Región Metropolitana pasó de una participación en el PIB de un 48% en 1970 a un 45% en 1989, un 47% en 1992 y a un 49% en 2012. La región de la Araucanía sigue siendo la más pobre y las más ricas son ahora las regiones mineras del norte.

Existe un diagnóstico compartido de que la concentración económica y el centralismo político-administrativo limitan el desarrollo e impiden echar raíces más profundas a la democracia en Chile. Diversos estudios demuestran, además, que en la experiencia internacional existe una fuerte asociación entre crecimiento y grado de descentralización, medida en porcentaje del gasto público realizado por jurisdicciones subnacionales y proporción de autosuficiencia en los recursos.

En Chile se han consolidado administraciones de nivel regional y comunal, pero las funciones y atribuciones que la ley les encomienda son escasas y muchas son compartidas con el nivel central, mientras sus presupuestos son limitados, configurándose una autonomía híbrida. Durante la dictadura, en la segunda mitad de los años setenta, se concretaron ideas emanadas de CORFO desde los años 40 y más tarde de ODEPLAN, para crear Regiones en sustitución de las antiguas 25 provincias, que se consideraban sin tamaño ni capacidad suficiente para revertir la centralización económica y poblacional en el polo central del país. Entonces se habló de doce Regiones y un Área Metropolitana, pero finalmente se optó por que esta última fuera a su vez una Región. Simultáneamente se crearon dos mecanismos presupuestarios, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional y el Fondo Común Municipal. Ambos, aunque redistributivos, fueron débiles en generar un mayor equilibrio entre regiones y comunas. La regionalización, así como la municipalización de la educación básica y media y de la salud primaria en la década de los años 80, y la gestión de los fondos de compensación territorial se mantuvieron en el espacio de la desconcentración.

Después de 1990 se dieron los primeros pasos descentralizadores, para darle vida autónoma y democrática a las instituciones sub-nacionales. Las nuevas bases constitucionales y legales en los ámbitos municipal y regional se establecieron mediante un acuerdo firmado en agosto de 1991 entre el Gobierno elegido y las fuerzas representadas en el parlamento. Dicho acuerdo permitió una reforma constitucional que estableció que la "administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la Ley", y consagró el carácter autónomo de los municipios en tanto entidades encargadas de la administración local de cada comuna, con autoridades electas por los ciudadanos, incluyendo la supresión de todo nombramiento de alcaldes por el Presidente de la República. A la vez, creó los gobiernos regionales como nuevas entidades administrativas con personalidad jurídica y patrimonio propios. El primer gobierno

post dictadura propuso la elección directa de los consejeros regionales sobre la base de distritos provinciales y la creación de áreas metropolitanas. En las condiciones de la época, con capacidad de veto de la oposición debido a la existencia de Senadores designados, el gobierno sólo obtuvo que los consejeros regionales fueran electos por vía indirecta, por votación de los concejales municipales de cada provincia. La propuesta original, de elección directa por los ciudadanos de los Consejeros Regionales, se pudo concretar recién en 2013, cuando se eligieron por primera vez.

La reforma constitucional de noviembre de 1991 y la ley de Gobierno y Administración Regional de marzo de 1993 establecieron que el Gobierno Regional y el Consejo Regional constituyen el Gobierno Regional, radicando en el primero la gestión y dirección administrativa del mismo, y en el Consejo, como el ente llamado a hacer efectiva la participación de la comunidad regional, la aprobación de los presupuestos y planes de inversión, entre otras materias.

El papel dual del Intendente se expresa en que en éste están radicadas las funciones de Gobierno Interior y es además el órgano Ejecutivo del Gobierno Regional y, por lo tanto, el responsable del cumplimiento de las tareas vinculadas a la “administración superior” del desarrollo social, cultural y económico de la Región, sin embargo esto ha generado una situación de subordinación real de los Gobiernos regionales al poder central, ya que el Intendente sigue siendo de la exclusiva confianza del Presidente de la República y los representantes de los ciudadanos de la región no tienen capacidad real de fiscalizarlo.

La ley de Gobierno Y Administración Regional modificó los criterios de distribución interregional del FNDR, que hasta 1990 se regía por una repartición pareja por región de un 70% del total y un manejo discrecional de la autoridad de la proporción restante. La nueva legislación identificó indicadores de disparidad de desarrollo y disminuyó la discrecionalidad del gobierno central, lo que permitió que a menor nivel de desarrollo de una región, mayor fuera su participación en la distribución del Fondo. A su vez, en concordancia con el nuevo artículo 19 No 20 de la Constitución, por medio de la Ley se pudo asignar a los Gobiernos Regionales ingresos que derivan de tributos y permisos de clara identificación regional, además de los recursos que le otorga anualmente la Ley de Presupuestos, que contempla tanto los gastos de funcionamiento de los gobiernos regionales, el aporte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y los recursos de los Ministerios para solventar programas de inversión sectorial de asignación regional.

La regulación macroeconómica, la defensa nacional y las relaciones exteriores, entre otras, son funciones estatales que no pueden ser descentralizadas. Tampoco puede serlo la inversión pública de “interés nacional”, es decir la que por su naturaleza afecta al conjunto de la actividad económica nacional (grandes rutas, puertos, aeropuertos). Sin embargo, ésta puede ser objeto de proyección plurianual a través de “convenios de programación”, que también fueron consagrados en la reforma constitucional de 1991. Estos permiten a la región conocer y adecuar su programación a la totalidad de la inversión, mecanismo que no se ha utilizado con intensidad suficiente. Los Consejos Regionales han tendido a privilegiar proyectos locales sin inscripción en programas de inversión de largo plazo, lo que ha disminuido la capacidad de impacto de este mecanismo en el desarrollo regional, que en origen buscaba asegurar que el gobierno regional coordinara y compatibilizara la inversión propia, la inversión sectorial de

asignación regional y la inversión en regiones de interés nacional. Se suma a esto el decaimiento de las capacidades de planificación del desarrollo territorial de largo plazo en Chile, que ha impedido que estos mecanismos cumplan la función para los que fueron creados.

La ley contiene muchas otras funciones y atribuciones que se le otorgan al gobierno regional, pero el tiempo demostró que fueron más programáticas que reales, incluyendo un mecanismo de transferencia de competencias flexible que no se ha utilizado nunca desde su creación en 1993, sufriendo la misma suerte que las asambleas provinciales de la Constitución de 1925.

### **Hacia una nueva etapa de redistribución del poder**

Hay tareas de los Estados democráticos que tienen su espacio en la nación y sólo en la nación: la garantía de libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos, la creación de condiciones de equidad, la política económica y social, la defensa y el orden público, no pueden existir en una región o comuna y en otras no, en función de la diversidad local. Además, con territorios tan desiguales como los existentes en Chile, una dispersión del poder estatal haría imposible toda redistribución para garantizar derechos sociales universales. No quedaría nada del pacto social democrático si se permitiera una autonomía local absoluta que permitiera autorizar, por ejemplo, el no cobro de impuestos en una comuna.

Establecida esta premisa, no tiene ningún sentido que un Estado democrático moderno mantenga los altos niveles de centralización política y presupuestaria que existen en Chile. A nivel central, el ejecutivo podría cumplir mejor su rol de impulso de la cohesión nacional y social sobre bases democráticas y ser más eficiente y eficaz en la medida en que, además de ejercer su función normativa (establecer las leyes junto al parlamento y dictar reglamentos) y resolutive sobre las grandes orientaciones de la política nacional, se organice en cuerpos más pequeños, más flexibles, más especializados en el impulso y coordinación de las diversas funciones públicas. El ideal es que las jurisdicciones descentralizadas provean todos los servicios públicos que se puedan racionalmente descentralizar, en tanto lo hagan en condiciones similares en todo el territorio, pues no puede haber distintas clases de ciudadanos y distintos grados de garantía de derechos según se viva en uno u otro lugar.

### **Trasposos de competencias hacia las regiones**

Dado que diversas actividades no pueden ser ejecutadas o coordinadas a nivel local ni es indispensable que sean asumidas por el nivel central, La administración supralocal y a la vez subnacional, bajo la forma de Región –y eventualmente provincia-, está llamada a ser el nivel administrativo relevante para la aplicación de la descentralización democratizadora. Ello será real en tanto no se fragmente como las antiguas provincias, que terminaron por no tener peso frente al polo central y a Santiago.

Los gobiernos regionales debieran rápidamente recibir desde el nivel central nuevas funciones y atribuciones en materia de desarrollo urbano y vivienda, de transporte (no tiene sentido que el Transantiago sea manejado por el gobierno central, por ejemplo), de fomento productivo y de medio ambiente. Toda la inversión asociada a territorios específicos (que la ley define como “inversión de interés regional”) debiera ser

traspasada para decisión regional, mientras la inversión nacional en regiones debiera ser objeto de consulta y, en su caso, de inclusión activa en amplios Convenios de Programación multianuales entre el gobierno central y los gobiernos regionales. También deben hacerse cargo de la salud y la educación en los niveles primario y secundario, cuyas identidades y características son mayormente de ese nivel antes que nacionales, y de diversas funciones de planificación territorial, incluidos los Planes de uso del territorio y del Borde Costero, para aumentar la capacidad de reconfigurar el uso del territorio hacia una mayor integración física.

La redefinición del ordenamiento administrativo y de reasignación de responsabilidades y funciones debe incluir las Áreas Metropolitanas que la derecha se negó a crear en 1991 y que constituyen un enorme vacío en la estructura de nuestro Estado. La evidencia ha mostrado que numerosos servicios, como la educación, la salud primaria, la recolección de basura, pierden eficiencia al ser gestionados exclusivamente en el nivel comunal en las condiciones territoriales de Chile. Para que esta relevancia sea efectiva se debe avanzar en la transferencia de competencias y se debe resolver a favor de las regiones la definición de la máxima autoridad regional.

### **Elección directa del Jefe del Gobierno Regional**

Conquistada la facultad de elegir a los Consejeros Regionales por voto universal, se debe ahora separar la función de representante del Presidente y la de Jefe del Gobierno Regional, que debe emanar del sufragio universal. Ambas funciones deben ser distintas y complementarias en un Estado Unitario Descentralizado. El interés regional no es la mera suma de los intereses locales. En este contexto, parece natural la evolución hacia un esquema de Intendentes electos que asuman la Presidencia del Consejo Regional y de sus entidades administrativas propias, a las que se les debe dotar de facultades exclusivas y excluyentes, con funciones diferenciadas del representante del Presidente de la República en la Región, que también debe tener atribuciones específicas claramente establecidas para evitar un conflicto administrativo. Estas dos figuras son necesarias, la primera para gobernar el proceso de desarrollo de la Región, y la segunda para coordinar en el territorio las tareas propias del gobierno central en materias internacional, de defensa, orden público, apoyo en catástrofes y redistribución económica, social, cultural, de género y de dotación de infraestructuras.

La elección directa, por los ciudadanos, del Jefe del Gobierno Regional será un paso decisivo para que haya descentralización efectiva en Chile.

### **Hacia un Fondo Común Municipal más redistributivo**

En las sociedades espacialmente polarizadas, como Chile, se plantea un severo problema: la disparidad de recursos propios entre municipios. El municipio (o agrupaciones de estos cuando no alcanzan -sobre todo en los espacios rurales- un mínimo crítico de capacidad de gestión y movilización de recursos) parece ser la entidad mejor habilitada para hacerse cargo de las tareas de gestión urbana básica (ejecución y control de las normas de uso del suelo, regulación del transporte, recolección y tratamiento de desperdicios, alumbrado público, mantención de áreas verdes y espacios recreativos, entre otros), pero también de la administración directa de una parte de las políticas estatales de inversión en capacidades humanas y de

integración social y espacial. Esto siempre que no se mantenga la abismal diferencia de ingresos, que está asociada a las capacidades técnicas administrativas y a la de atraer inversiones productivas en la lógica de crear ventajas competitivas en el territorio.

Las transferencias gubernamentales hacia los municipios se justifican en tres situaciones: a) por existencia de “desbordes interjurisdiccionales”, es decir efectos más allá del territorio local en los beneficios de la prestación local; b) por disparidad de las capacidades fiscales, especialmente el valor de la propiedad del suelo y c) por disparidad de los costos unitarios de prestar servicios, especialmente en la áreas rurales o periféricas. El Fondo Común Municipal es hoy un mecanismo que, siendo redistributivo, no corrige lo suficiente las desigualdades de ingresos entre municipios como para posibilitar el cumplimiento de generar capacidades similares y que garanticen servicios justos o de calidad equivalente a todos los chilenos. Este debe transformarse en un mecanismo de disminución de la disparidad de capacidades tributarias comunales y en un mecanismo de compensación de los sobrecostos de prestación de servicios y provisión de bienes públicos locales. La concentración de población en determinadas ciudades, particularmente en Santiago, y de riqueza en determinadas comunas, particularmente en el sector oriente de Santiago, hace necesario redefinir los componentes del Fondo Común Municipal para fortalecer los mecanismos de redistribución y procurar que el poder de compra de servicios colectivos por habitante de las bases tributarias se aproxime razonablemente en cada entidad territorial. Avanzar hacia una mayor autonomía fiscal en los municipios, particularmente en la aplicación de tasas (lo que es el fundamento de la descentralización fiscal y de la democracia local, que hoy solo rige para la patente industrial y comercial), requiere pasar de un sistema que redistribuye ingresos a un sistema que redistribuya bases tributarias, por un lado, y establezca un mecanismo de compensación por diferencias de situación de pobreza y ruralidad, para aminorar la enorme disparidad de recursos por habitante de que disponen unas y otras comunas en Chile.

**Cuadro 1: Concentración de Población y Disparidad de PIB e Ingresos por Regiones, 2012**

Regiones	Población 2012	%	PIB 2012 (millones de pesos)	%	Encuesta Ingresos INE 2012 (miles de pesos)	%	Disparidad de PIB por habitante (% del promedio)	Disparidad de Ingreso por habitante (% del promedio)
<b>XV De Arica y Parinacota</b>	179,736	1.0	655,605	0.7	41,302,151	0.9	64.1	89.7
<b>I De Tarapacá</b>	331,396	1.9	2,436,272	2.4	94,201,991	2.1	129.2	111.0
<b>II De Antofagasta</b>	593,767	3.4	10,650,091	10.7	201,311,287	4.5	315.3	132.4
<b>III De Atacama</b>	286,519	1.6	2,612,209	2.6	67,171,963	1.5	160.3	91.5
<b>IV De Coquimbo</b>	746,571	4.3	3,180,494	3.2	167,845,545	3.7	74.9	87.8
<b>V De Valparaíso</b>	1,800,571	10.3	8,171,445	8.2	454,024,156	10.1	79.8	98.4
<b>RMS Región Metropolitana de Santiago</b>	7,001,546	40.0	48,640,425	48.9	2,104,789,206	47.0	122.1	117.3
<b>VI Del Libertador General Bernardo O'Higgins</b>	909,142	5.2	4,466,981	4.5	186,338,952	4.2	86.4	80.0
<b>VII Del Maule</b>	1,032,899	5.9	3,515,969	3.5	182,454,106	4.1	59.8	69.0
<b>VIII Del Biobío</b>	2,082,274	11.9	7,888,699	7.9	405,285,761	9.0	66.6	76.0
<b>IX De La Araucanía</b>	998,437	5.7	2,228,267	2.2	179,158,681	4.0	39.2	70.0
<b>XIV De Los Ríos</b>	385,907	2.2	1,267,122	1.3	83,312,102	1.9	57.7	84.3
<b>X De Los Lagos</b>	865,447	5.0	2,528,094	2.5	211,869,305	4.7	51.3	95.6
<b>XI Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo</b>	107,880	0.6	506,935	0.5	31,875,862	0.7	82.6	115.3
<b>XII De Magallanes y de la Antártica Chilena</b>	159,995	0.9	843,499	0.8	67,430,115	1.5	92.7	164.5
<b>Total País</b>	17,482,085	100.0	99,457,586	100.0	4,478,371,181	100.0	100.0	100.0

Fuente: A partir de Banco Central de Chile e Instituto Nacional de Estadísticas.

## Instrucciones para los autores

La Revista “Políticas Públicas” es una publicación del Centro de Políticas para el Desarrollo del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile orientada al análisis y debate de materias vinculadas al Estado, Gobierno, Políticas y Gestión Pública. Los artículos son solicitados por los editores.

Sin embargo, se invita a académicos, investigadores y profesionales interesados a remitir sus artículos a la dirección señalada para la correspondencia, los que serán considerados para su inclusión en la Revista.

Para facilitar la consideración y publicación de los trabajos, existen las siguientes normas.

1. La extensión máxima debe ser de unas 13.000 palabras.
2. Toda colaboración deberá venir precedida de una página en la que aparezca, además del título del trabajo, el nombre del autor, una breve reseña biográfica (200 palabras, aprox.), su afiliación institucional y su dirección postal, electrónica y página web. Se solicita acompañar un resumen.
3. Las citas o referencias a trabajos de otros autores, deben consignarse en el texto según los formatos siguientes, dependiendo del caso:
  - Apellido del autor (año de publicación: página de la cita). Ejemplo: Miranda (2004: 458)
  - Apellido del autor (año de publicación). Ejemplo: Miranda (2004)
4. Las notas al pie de página deben restringirse a lo estrictamente necesario, reservándose únicamente para hacer aclaraciones o ampliaciones sobre alguna idea contenida en el texto.
5. Las referencias deben contener con exactitud solo la información de los trabajos citados (nombre del o de los autores, título completo incluido subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación; si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente).

La presentación de las referencias deber ser del siguiente modo (en orden alfabético de apellido):

- i) Libro (el título del libro va en cursiva):  
**Peters, B. Guy.** 1999. *American Public Policy: Promise and Performance, Fifth Edition.* New York: Chatam House Publishers.



- ii) Artículo de un libro (el título del libro va en cursiva):  
**Aquina, Herman; Bekke, Hans.** 1993. "Governance in Interaction: Public Tasks and Private Organisations." En *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Jan Kooiman, editor. London: Sage Publications, pp. 59-88.
- Habermas, Jürgen.** 2009. "¿Tiene Aún la Democracia una Dimensión Epistémica? Investigación Empírica y Teoría Normativa". En *¡Ay, Europa! Pequeños Escritos Políticos*. Madrid: Editorial Trotta, pp. 136-183.
- ii) Artículo de una revista (el título de la revista va en cursiva):  
**Avritzer, Leonardo.** 1993. "Além da Dicotomia Estado/Mercado." *Novos Estudos CEBRAP*. 36, pp. 277-93.
- Booth, Alan ; Edwards John N., Johnson, David R.** 1991. "Social Integration and Divorce". *Social Forces*. 70: 1, pp. 207-224.
- iii) Documento no publicado (no se coloca el título en cursiva y se indica "documento no publicado"):  
**Amaro, Nelson.** Diciembre 1997. "Hacia una Cultura de Participación". Documento no publicado, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, Tegucigalpa.
- iv) Ponencias presentadas a eventos (deben especificarse también los siguientes datos: nombre del evento, instituciones patrocinadoras, ciudad y fecha en que se llevó a cabo):  
**Carassus, David; Favoreu, Christophe, Gardey, Damian y Maurel, Christophe.** 2011. La Caractérisation et la Définition de la Performance Publique: une Application aux Collectivités Locales. En Actes Colloque Airmap, Versailles-Saint Quentin, 29/06-1/07/2011. Disponible en <http://www.airmap.fr/index.php/publications/actes-des-colloques>. Consultado el 01-06-2014.
- v) Documento de trabajo (no se coloca el título en cursiva y se indica "documento de trabajo"):  
**Cameron, Stephen V.** 1998b. "The Dynamics of Educational Attainment for Blacks, Hispanics, and Whites." Documento de Trabajo, Columbia University Department of Economics, Septiembre.
- vi) Documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet (deben indicar el URL respectivo y, de ser posible, la fecha de la consulta, día-mes-año):  
**Congress of the United States. Congressional Budget Office.** 2006. The Long Term Budget Outlook. Disponible en: <http://www.cbo.gov/ftpdocs/69xx/doc6982/12-15-LongTermOutlook.pdf>. Consultado el 5-5-2007.

6. Los cuadros y gráficos que sean indispensables para la comprensión del texto deben consignarse en blanco y negro, sin tramas ni sombreados.