
DIÁLOGOS DE FUTURO

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO
Facultad de Economía y Negocios

ENCUENTROS 2016



Universidad del Desarrollo
Universidad de Excelencia

ÍNDICE

Introducción	5
Cómo volver a crecer	7
Anexo 1. Presentación de Guillermo Le Fort V.	14
La infraestructura y la economía digital	19
Anexo 2. Presentación de Carlos Cruz L.	26
Anexo 3. Presentación de Pelayo Covarrubias C.	32
Capital humano	37
Anexo 4. Presentación de Harald Beyer B.	44
Sistema de pensiones	51
Anexo 6. Presentación de Augusto Iglesias P.	56
Anexo 5. Presentación de Alejandro Ferreiro Y.	61
Sistema de salud	67
Anexo 7. Presentación de Manuel Inostroza P.	72
Modernización del Estado	83
Anexo 8. Texto de Cristián Larroulet V.	91
Diálogos de Futuro en la prensa	103

INTRODUCCIÓN

En el último tiempo diversas voces se han levantado para alertar sobre la existencia de una crisis en Chile. Unos afirman que se trata de una crisis de confianza y otros afirman que atravesamos una crisis institucional. Más allá de estas diferencias, podemos observar un clima de crispación y falta de diálogo entre distintos sectores sociales y políticos. Una de las causas de esta situación se encuentra en el empeño de ciertos grupos por imponer su particular diagnóstico sobre los problemas de la sociedad y además sus medidas para resolverlos. Grupos de corte populista o corporativista, que mantienen una posición maximalista, es decir, del “todo o nada”. Que además rechazan la posibilidad de escuchar y buscar acuerdos con quienes piensan diferente.

Chile vivió en el pasado la amarga experiencia de la intolerancia y el populismo, prácticas que provocaron dolorosas divisiones y conflictos sociales que aún no hemos superado completamente. La democracia se nutre del respeto y la amistad cívica y, por sobre todo, de la valoración del aporte que todos los ciudadanos pueden hacer en favor del bien común.

Por eso impulsamos Diálogos de Futuro. Una iniciativa encaminada a servir de punto de encuentro y convergencia entre personas de diferentes pensamientos y ámbitos profesionales, con el propósito de intercambiar opiniones con rigor y buscar ideas, propuestas y soluciones para los problemas y desafíos que enfrenta el país. Como objetivo nos trazamos reflexionar prioritariamente acerca de cómo Chile puede recuperar el fuerte crecimiento económico que tuvo en el pasado.

En cada sesión de Diálogos de Futuro comprobamos que es posible recuperar el diálogo que en el pasado permitió

la construcción de acuerdos amplios y transversales que, en diversos sectores, pavimentaron el desarrollo y el progreso de nuestro país. Chile necesita hoy más que nunca revalorizar el diálogo como elemento esencial de una sociedad diversa, tolerante y democrática. Entendiendo diálogo bajo dos premisas: responsabilidad y tolerancia.

Los seis encuentros de 2016 se efectuaron en la Universidad del Desarrollo, Campus Rector Ernesto Silva Bafalluy en Santiago. En ellos se reunieron personas de diferentes pensamientos y ámbitos de vida, con el propósito de intercambiar opiniones, buscar ideas, propuestas y acuerdos que permitan a Chile ser un país con mayor desarrollo humano en todos los ámbitos. Cada sesión comenzó con la presentación de uno o dos “motivadores” encargados de hacer un diagnóstico del tema en cuestión, y, de plantear algunas tesis y propuestas.

La primera reunión de Diálogos de Futuro se realizó en enero de 2016, el tema fue “Cómo volver a crecer”. Dos conclusiones prioritarias surgieron: buscar aumentar la participación laboral de mujeres en edad de trabajar y de grupos independientes; la segunda, fue la de levantar la idea de mejorar la infraestructura, como eje central para invertir y fomentar una alianza público-privada. Los incrementos constantes en la productividad del trabajo y del capital, serán otros factores a destacar. El cambio tecnológico es fundamental en esa tarea. En esta ocasión, realizó una presentación para motivar el debate, el académico y exrepresentante de Chile en el Fondo Monetario Internacional, Guillermo Le Fort.

En la segunda edición, en junio de 2016, se discutió más finamente sobre cómo la inversión en infraestructura y la economía digital pueden contribuir directamente

al crecimiento y al desarrollo humano. Una de las principales coincidencias fue la urgencia de realizar una profunda modernización de las agencias del Estado, para profesionalizarlo y acercarlo más a las necesidades territoriales. Los motivadores fueron Carlos Cruz, Gerente General del Consejo de Políticas de Infraestructura y Pelayo Covarrubias, Presidente de Fundación País Digital.

El tercer encuentro se efectuó en agosto: versó acerca del rol que tiene el capital humano en el actual momento económico. Así como, los cambios más importantes para aumentar su calidad, tanto en la educación escolar y superior, como en la formación de nuevas destrezas en los trabajadores. Se discutió asimismo, sobre el impacto que tendrán en esta materia las reformas educacionales promovidas por el actual Gobierno. Los motivadores fueron Harald Beyer, exministro de Educación y Osvaldo Larrañaga, economista de reconocida trayectoria en el área social.

En septiembre se realizó la cuarta edición de Diálogos de Futuro. Se reunieron distintas personalidades en torno a los desafíos que enfrenta el sistema previsional chileno. Expusieron Alejandro Ferreiro, exministro de Economía y exsuperintendente de AFP y Augusto Iglesias, exsubsecretario de Previsión Social. Una de las propuestas apuntó a la necesidad de fortalecer el Pilar Solidario con cargo a rentas generales de la nación, mientras que otras señalaron diferentes opciones complementarias de financiamiento.

En la quinta reunión se discutió sobre los problemas que afectan al sistema público y privado de salud en Chile. Los motivadores de este encuentro fueron Jaime Mañalich, exministro de Salud y Manuel Inostroza, exsuperintendente de Salud. En esta oportunidad se analizaron los desafíos que enfrenta el sistema de salud como el envejecimiento de la población, el descontento de los pacientes por las listas de espera y la calidad de la atención, el crecimiento de los costos de salud, entre otros problemas.

El sexto Diálogos de Futuro de 2016, se realizó en el mes de diciembre y trató sobre la modernización del Estado. Los motivadores fueron Cristián Larroulet, exministro de la Secretaría General de la Presidencia y Eduardo Aninat, exministro de Hacienda. En el encuentro se discutió acerca de las diversas falencias específicas que afectan al Estado, y, sobre la urgencia de reformular la organización no solo del Ejecutivo sino también de los poderes Legislativo y Judicial. De manera de mejorar su gestión, transparencia, rendición de cuentas (accountability) y cercanía con la ciudadanía.

De distintas maneras en los seis Diálogos celebrados, diferentes participantes destacaron el rol que juega el cuidado de la estabilidad económica, social e institucional. Hay numerosa literatura de casos de países con desarrollos frustrados que muestra que un factor común fue siempre un ambiente continuo de inestabilidades en diversas áreas, que finalmente termina frenando la motivación laboral a la innovación y la inversión de capitales. El círculo conceptual virtuoso, sería -en cambio- como sigue: estabilidad económica que genera más crecimiento, un ambiente que otorga más recursos al Estado para redistribuir y expandir bienes públicos. Dicho hábitat favorece la movilidad social y un progreso social multifacético, todo lo cual estimula un cambio gradual, racional y ordenado en las organizaciones privadas y públicas. Comparar este marco de estabilidad general con uno disruptivo donde impere el azar y la volatilidad, es una obligación relevante de todos los actores de políticas públicas.

El presente documento contiene una breve síntesis de los temas tratados, las propuestas formuladas en cada uno de los seis encuentros de Diálogos de Futuro, junto con los nombres de quienes asistieron, y las presentaciones formales realizadas por los motivadores.

Eduardo Aninat U.
Cristián Larroulet V.

* Agradecemos a Anita Encina, Magdalena Ureta y Gabriela Neuling por su valiosa colaboración en la realización de estos encuentros.

CÓMO VOLVER A CRECER

PRESENTACIÓN
GUILLERMO LE FORT V.



Universidad del Desarrollo
Universidad de Excelencia

CÓMO VOLVER A CRECER

ASISTENTES

Fernando Alvear, Gerente General de la CPC; Mariana Aylwin, exministra de Educación; Raphael Bergoeing, economista; Gonzalo Blumel, ex jefe asesores de la Presidencia; Rodrigo Cerda, Investigador Clapes UC; Álvaro Clarke, exsuperintendente de Valores y Seguros; Daniel Contesse, Vicerrector de Innovación y Desarrollo, Universidad del Desarrollo; Pelayo Covarrubias, Director de Relaciones Institucionales, Universidad del Desarrollo; Carlos Cruz, exministro de Obras Públicas; Ricardo Cruzat, exgerente general de la Empresa Nacional del Petróleo (Enap); Cristián Echeverría, Director del Centro de Estudios de Economía y Negocios de la Facultad de Economía y Negocios, UDD; Álvaro Fischer, expresidente de la Fundación Chile; Fernán Gazmuri, presidente de la Asociación Chilena de Seguridad; Jacinto Gorosabel, editor de la Facultad de Economía y Negocios, UDD; Carolina Grünwald, investigadora Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo; Claudio Hohmann, exministro de Transportes y Telecomunicaciones; Javier Hurtado, Gerente de Estudios Cámara Chilena de la Construcción; Susana Jiménez, investigadora Instituto Libertad y Desarrollo; Joaquín Lavín, exministro de Educación; Guillermo Le Fort, economista; Manuel Melero, presidente de la Cámara Chilena de Centros Comerciales; Gonzalo Müller, abogado; Francisco Orrego, exsubsecretario de Minería; Rodrigo Pérez, exministro de Vivienda; Patricio Rojas, académico; Erica Salvaj, investigadora Facultad de Economía y Negocios de la UDD; Ignacio Santa María, empresario; Jorge Selume, economista; Ernesto Silva, diputado; Alfonso Swett, Consejero de SOFOFA; José Ramón Valente, Consejero de la Universidad del Desarrollo y Director Ejecutivo de Econsult; Eduardo Aninat, exministro de Hacienda; Cristián Larroulet, exministro de la Secretaría General de la Presidencia.

INTRODUCCIÓN

Chile está al fin de un periodo de bonanza en el precio del cobre y en los términos de intercambio. En el pasado, los ciclos del cobre han sido largos y la distancia entre los peaks alcanza a más de 50 años. Es decir, después de una gran bonanza del cobre prácticamente le va a tocar a otra generación volver a gozar de esas mismas condiciones. La tuvimos en el año 1914 y 1915, en 1965 y después ahora en los últimos años. Por lo tanto, nuestra evolución para el próximo quinquenio va a ser con términos de intercambio a la baja, y tal vez, bajos en comparación histórica, lo que implica restricciones de ingreso importantes tanto para el sector público como privado.

Por lo tanto, sostener y aumentar la tasa de inversión representa un gran desafío. El crecimiento futuro no puede estar basado principalmente en una expansión del sector del capital. Para lograr el crecimiento del sector de capitales, es importante reforzar las confianzas de las que se ha hablado, estabilidad macroeconómica y también una visión compartida respecto de un modelo de desarrollo y un apoyo político más amplio a un proyecto futuro en el cual la empresa juega un rol central.

Otra fuente de progreso, quizás la principal, es la expansión del empleo por medio de una creciente participación en el mercado laboral, especialmente de las mujeres, de la tercera edad, de los jóvenes. Y junto con una menor tasa de desempleo, que implique que esa mayor oferta de trabajo efectivamente llegue a actividades productivas. Podemos pensar además en la ampliación de la educación preescolar como elemento base para generar efectos sobre la oferta de mano de obra, la capacitación laboral y programas de reentrenamiento y actualización para gente de mayor

edad. Además hay que pensar en que se puede realizar empleo part time, a distancia, etc. Mayor flexibilidad pero con formalidades, es decir, con contratos con condiciones de previsión, salud, seguro de desempleo.

También es importante dar un mayor énfasis a productividad total de factores en distintas áreas. Hemos crecido basados solamente en la acumulación de recursos, particularmente de capital. Tenemos que lograr una mayor eficiencia en general pero también en sectores particulares, como la generación de energía eléctrica, usando fuentes renovables.

Asimismo, hay que impulsar la incorporación de tecnologías más eficientes a los procesos productivos. Hay avances en el sector de servicios, manufacturas y construcción. Las concesiones son los instrumentos para seguir ampliando la red de infraestructura que elimina cuellos de botellas y baja los costos de transportes. Esto también podría tener efectos importantes en la productividad.

Es necesario incrementar la competencia y eliminar barreras de entrada, castigar todas las prácticas de competencia desleal en los mercados de bienes y servicios, mejorar la eficiencia en la provisión de servicios del Estado, revisando el impacto de los programas y políticas públicas y ajustándolos a la relación entre el resultado buscado y efectivo.

El pesimismo sobre los términos de intercambio no nos debería detener: en los 90 los términos de intercambio fueron bajos y el crecimiento del PIB fue el más alto de nuestra historia: 6.5% en términos tendenciales.

Un crecimiento con énfasis en el empleo y la productividad además ayudaría a la integración de la

sociedad, ampliando la participación en el esfuerzo y en los frutos del desarrollo. Son desafíos complicados pero si queremos seguir creciendo y superar la situación actual no podemos sino enfrentar estos nuevos desafíos relacionados con el mundo laboral y la productividad, de lo contrario el crecimiento no podrá ser sostenido.

EMPRESARIOS Y SOCIEDAD

Se constata la paradoja expresada en la Encuesta Bicentenario, en donde un 76% de las personas declara que confía en la empresa en que trabaja, pero solamente un 13% confía en las empresas en general. Respecto de este asunto se plantea una autocrítica: es necesario que el mundo empresarial se comunique de manera más eficaz con el resto de la sociedad y que realice más propuestas que protestas.

Asimismo, las prácticas contrarias a la libre competencia han dañado el prestigio del empresariado y, aún más grave, han permitido cuestionar la legitimidad del modelo de libre mercado. Hoy en Chile presenciamos un deterioro de la confianza hacia los empresarios.

Se cuestiona si las utilidades obtenidas en un negocio fueron conseguidas compitiendo limpiamente o si se ganaron gracias a una colusión en la que además perdieron dinero los chilenos. Estas malas prácticas vienen de aquellos que prefieren violar la ley y tomar atajos que generen utilidades para la empresa pero no valor para la sociedad. Por otra parte, la viabilidad del modelo económico depende de que la mayoría sienta que todos están ganando.

La esencia del modelo de economía social de mercado es la competencia, el emprendimiento y la igualdad de oportunidades. Eso es lo que ha producido un

bienestar, como nunca antes hubo en nuestra historia, y por eso se debe explicar, defender y promover.

GRUPOS DE PRESIÓN

Hay que estar conscientes y alertas sobre las presiones que ejercen los diferentes grupos del país. En otros países, una de las razones del estancamiento de su crecimiento se debe a los grupos de presión que tras distintas medidas de fuerza, se apropian del progreso dañando las oportunidades de los más vulnerables.

Existen muchas señales de un excesivo crecimiento en el tamaño del Estado. Por ejemplo, la detención de las concesiones hospitalarias, las restricciones a la educación particular subvencionada, la expansión de Enap en el sector energético, la AFP estatal, etc. Además se demanda una Constitución que establezca una serie de derechos sociales que significarán más gasto fiscal. Podemos llegar a ser como Brasil donde el gasto público pasó del 20% al 40% del producto, produciéndose una trampa que los brasileños sufren hoy.

Finalmente, ninguno de los actores sociales por sí solos, podrá superar la compleja situación social y económica que atraviesa el país. Para ello se requiere de la colaboración y el compromiso de toda la sociedad, entendiéndose en definitiva, que todo lo que hagamos y dejemos de hacer por Chile, será el legado que entregaremos a nuestros hijos.

Nuestro país debe retomar la senda del crecimiento económico y para ello se necesita tanto de la empresa privada como de políticas públicas que valoren e incentiven el emprendimiento, la libre competencia y las buenas prácticas.

DIAGNÓSTICO DE LA SOCIEDAD

Sentimos orgullo por el país que hemos construido juntos en las últimas tres décadas. Sin embargo, existen sectores de la sociedad que no han entendido que se acerca un ciclo histórico distinto, que consiste en la transformación de Chile en un país moderno, y enfrentar ese cambio requiere un tipo de esfuerzo diferente y un liderazgo distinto a los actuales.

Los chilenos ya no solo valoran los resultados sino también los procesos, es decir, en qué forma y cómo se obtuvieron esos resultados.

Por otra parte, en Chile y en otros países vivimos una suerte de rebelión contra los privilegios, que se traduce en el desprestigio de las elites. Tenemos grandes problemas de credibilidad respecto de los poderes públicos, las instituciones civiles y la Iglesia Católica, entre otros. Estamos ante una sociedad nueva, muy conectada, con acceso a gran cantidad de información, más educada que antes, y que percibe todo tipo de abusos y los privilegios como amenazas a sus propios derechos. Sin duda, hoy los chilenos tienen mayor conciencia sobre los derechos que poseen y también un mayor celo sobre su ejercicio y respeto por parte de los demás.

Este fenómeno, se debe en parte a la constante difusión en los últimos años de un discurso muy centrado en la promesa de mejorar el bienestar de la sociedad garantizando, e incluso creando nuevos derechos, dejando de lado el reconocimiento a la importancia de la responsabilidad, el esfuerzo y el mérito como claves para mejorar la calidad de vida. Otra causa se encuentra en un sector político que, en lugar de ejercer su rol de conducción con miras al bien común, encauzando y articulando las demandas sociales, se limitó a replicarlas y amplificarlas en busca del respaldo ciudadano.

DESPRESTIGIO DE LA POLÍTICA

Relacionado con lo anterior, es posible constatar un deterioro de la calidad de la actividad política nacional. Actualmente se ha impuesto una visión peyorativa de los acuerdos entre distintas corrientes, asimilándolos a transacciones motivadas más por intereses grupales que por el bien general. El desprestigio del consenso va de la mano de la valoración de las posturas políticas maximalistas.

Otra fuente de desprestigio de la política viene de los escándalos por el financiamiento ilegal de la política, generalizándose la idea de que el que financia es el que más influencia tiene para conseguir favores. Estas crisis de confianza no solo debilitan la solidez de la institucionalidad sino también la capacidad que tiene el país para atraer inversión, dificultando a la vez su capacidad para crecer. Revertir este estado de cosas requiere mucho liderazgo y coraje de parte de los políticos.

Cada vez es más difícil sumar personas valiosas al servicio público. En parte, ello se debe al nivel de agresividad que se observa en la opinión pública, en las redes sociales. Y en la medida que no tengamos a las mejores personas comprometidas con la política, Chile puede terminar finalmente con problemas mucho más graves. Hoy más que nunca es necesario que tengamos líderes políticos capaces de adoptar decisiones aunque sean impopulares, asumiendo sus costos.

PROPUESTAS

A continuación se presentan algunas de las distintas propuestas que se realizaron durante el desarrollo de este encuentro:

- Promover instancias de diálogo y búsqueda de acuerdos amplios tanto en el Gobierno, como en el Congreso y en la sociedad civil, tal como ocurrió en la década de los 90. Es necesario que los actores públicos y privados revaloricen el diálogo y los consensos en favor de la consecución del bien común.
- Volver a levantar la idea de la infraestructura como eje central de las posibilidades de invertir, a través de una alianza público-privada, no solo para aumentar demanda agregada sino también para generar otras dinámicas positivas.
- Es necesario que los empresarios tengan una mejor comunicación con la ciudadanía. Por ejemplo, sobre el concepto y sentido que tiene el lucro que, para la mayoría de los empresarios, equivale a la utilidad la que, a su vez, representa un indicador del trabajo bien hecho. También es importante crear conciencia acerca de los efectos positivos que se generan para la sociedad cuando las empresas aumentan sus utilidades, pues ello permite el pago de más impuestos que se traduce en una mayor recaudación de recursos fiscales para financiar mejores condiciones de educación, salud y bienestar para todos.
- Necesitamos un organismo público, técnico y autónomo de los gobiernos de turno que evalúe el diseño, la calidad y el impacto en la productividad de las políticas públicas que se vayan a implementar. Un ejemplo es el Congressional Budget Office (CBO) de Estados Unidos, una institución del Congreso que señala, entre otros aspectos, cuáles serán las presiones fiscales de los proyectos.
- Cuando hablemos sobre crecimiento económico tenemos que decir que éste es un medio y que su fin es el desarrollo humano. Así lo plantean los reportes de Desarrollo Humano de la ONU donde a Chile le ha ido bien pues está junto con Portugal, Hungría y Polonia. Si Chile se pone como meta estar entre los diez o veinte países con mejor desarrollo humano, tenemos que tener las mismas políticas públicas de los países que están liderando el ranking, y eso significa crecer por sobre los 30 mil dólares per cápita.

PROPUESTAS

- Para volver a crecer, la innovación, investigación y emprendimiento son temas fundamentales. Chile está muy alejado de la realidad mundial en materia de tecnología. Hoy se invierte 0.38% del PIB en investigación y desarrollo, y 3.1% del PIB en tecnología, en circunstancias que los países de la OCDE están cerca del 6.5% y los que lideran alrededor de 9%.
- El Estado debe continuar avanzando en estrechar la brecha digital. En la década de los 90, el Servicio de Impuestos Internos se integró a Internet; en el Gobierno anterior se dieron otros pasos como la creación de “Chile Atiende” y “Empresas en un día” pero no ha habido más avances en los últimos años.
- Es necesario tener presente y abordar el rol que juegan los medios de comunicación y el Poder Judicial en el diseño e impacto de las políticas públicas. Los medios de prensa generan estados de opinión y estados de ánimo en la ciudadanía. Y por otra parte, los tribunales deben tener presente el impacto social que sus decisiones tienen en la inversión, empleo y productividad del país.

¿Puede Chile volver a crecer sostenidamente al 4% anual?

Guillermo Le Fort Varela

Seminario UDD Enero 2016



gfortv@leyf.cl

www.leyf.cl

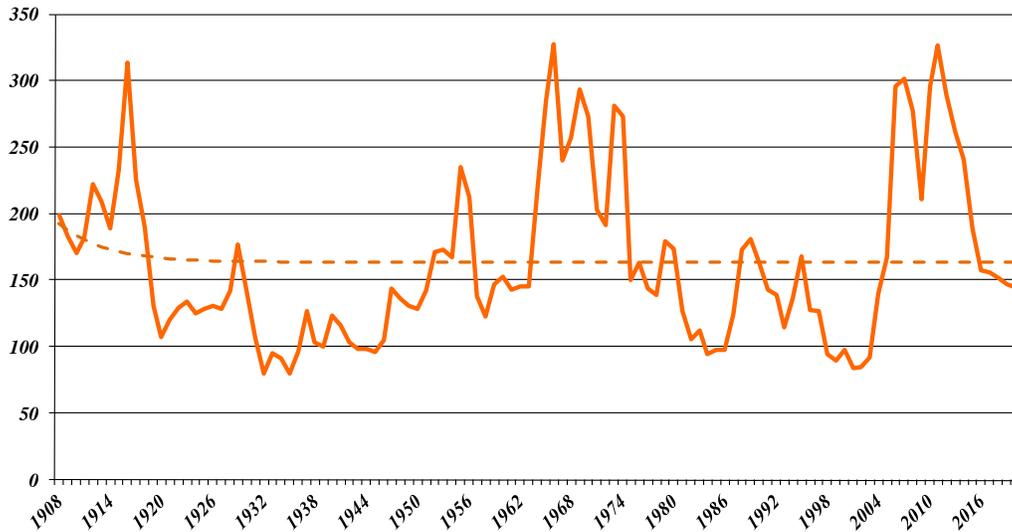
Fono: (+56-2) 2202-8360

El crecimiento tendencial se ha desacelerado y algunos pronósticos apuntan a una desaceleración más profunda.

PIB Tendencial y Proyecciones						
	Crecimiento PTF tendencial	Crecimiento Empleo Tend.	Crecimiento Capital Tend.	Crecimiento Índice factores Tend.	Crecimiento PIB tendencial	Crecimiento PIB Estado estac.
1961-1970	0,5%	3,8%	3,8%	3,9%	4,3%	4,2%
1971-1980	-0,2%	2,8%	1,9%	2,4%	2,1%	2,5%
1981-1990	0,4%	4,6%	2,1%	3,5%	3,8%	5,0%
1991-2000	1,8%	3,9%	5,5%	4,4%	6,5%	5,7%
2001-2010	0,4%	2,8%	4,8%	3,8%	4,2%	3,2%
2011-2020	0,2%	2,4%	4,7%	3,6%	3,8%	2,7%
2011-2015	0,0%	2,7%	5,7%	4,3%	4,1%	2,7%
2016-2020	0,4%	2,2%	4,0%	3,0%	3,5%	2,6%

La historia indica ciclos largo para el precio del cobre, por lo que los próximos años serán de TI decrecientes aproximándose al promedio de LP.

Precio Real del Cobre (c/lb 2005)

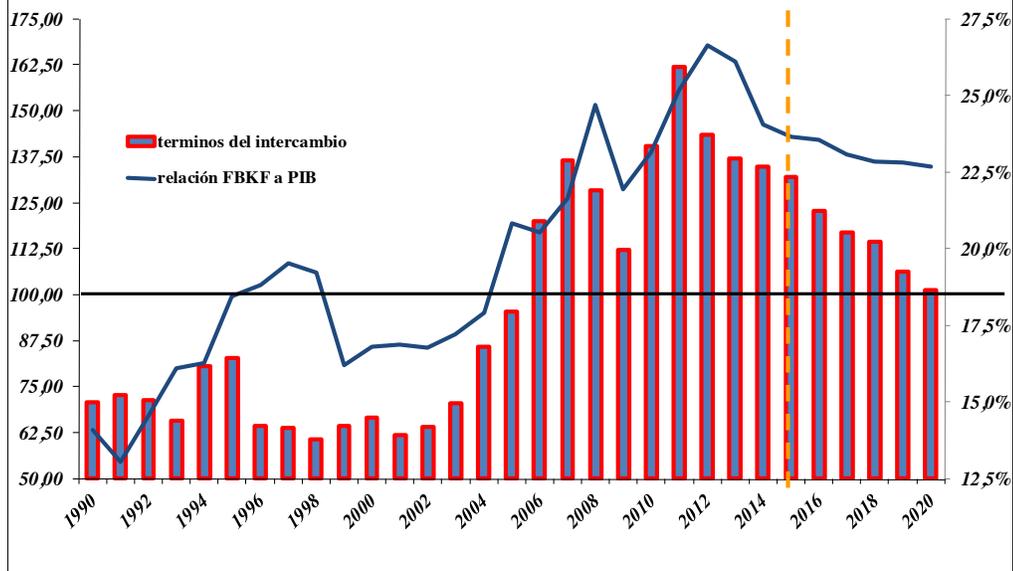


Fuente: BCCH y estimaciones LE&F

21 de Enero de 2016

El crecimiento del stock de K se hace cada vez más difícil por el K/Y alcanzado y por la caída de los términos del intercambio

Términos del Intercambio y Tasas de inversión Bruta a PIB
(TI: Índices, Promedio 1990-2012=100)



Fuente: BCCH y estimaciones LE&F

21 de Enero de 2016

Más Crecimiento del PIB con TI bajos o declinantes requiere énfasis en empleo...

No basado en la expansión del stock de K y los proyectos mineros. Es difícil movilizar ahorros cuando los TI son bajos, porque la IED disminuye y porque el ingreso nacional disponible baja.

Solo mantener el crecimiento del stock de capital es un desafío que requiere reforzar las confianzas en la estabilidad macroeconómica y en un modelo de desarrollo que incremente el empleo y mejore las remuneraciones.

Una mayor tasa de expansión del empleo por medio de una creciente participación en el mercado laboral, especialmente de mujeres, tercera edad, jóvenes; junto a una menor tasa de desempleo.

-Ampliación de la educación pre-escolar.

-Capacitación Laboral y Programas de Reentrenamiento y actualización.

-Contratos laborales para nuevos empleos con flexi-seguridad: sin indemnización pero con seguro desempleo portable; part-time, a distancia, pero formales (previsión, salud, seguro desempleo).



21 de Enero de 2016

...y mayor énfasis en la Productividad Total de Factores (PTF)

Una mayor tasa de expansión de la PTF; la piedra angular del crecimiento, vuelve a ser central.

-Mayor eficiencia en la generación de la energía eléctrica usando fuentes renovables. Seguir avanzando en un terreno ya explorado por el Ministro Pacheco.

-Impulsar la incorporación de tecnologías a procesos productivos, hay avances en sectores de servicios, pero no en manufactura y construcción.

-Concesiones para seguir ampliando red de infraestructura que eliminen cuellos de botella y bajen costos de transporte.

-Desarrollar “clusters” o agrupaciones de productos y servicios relacionados a las exportaciones tradicionales.

-Incrementar la competencia y eliminar barreras a la entrada y prácticas de competencia desleal, en mercados de bienes y servicios.

-Mejorar la eficiencia en la provisión de servicios del Estado, revisar el impacto de programas y políticas públicas ajustándolo de acuerdo a resultados buscados y efectivos.



21 de Enero de 2016

¿Podemos volver a crecer al 4% sostenido? Difícil, pero no imposible.

Requiere aumentar el ritmo de incremento del trabajo corregido por productividad de 2,6% a 3,4% anual. Algo más que en la década 2001-10 (3,2%), pero bastante menos que en los 90 (5,7%).

En los años 90 los TI fueron bajos y el crecimiento del PIB altísimo (6,5%); este no estuvo basado en el stock de K (5,5%), de hecho el PIB creció más que K, lo que se revirtió desde el 2000.

Un crecimiento basado en empleo y productividad ayudaría a integrar la sociedad participando más ampliamente del esfuerzo y los frutos del desarrollo.

Si queremos seguir creciendo debemos superar nuevos desafíos, ahora relacionados al mundo laboral y de la productividad. Es indispensable, de lo contrario no será posible sostenerlo.



21 de Enero de 2016

¿Puede Chile volver a crecer sostenidamente al 4% anual?

Santiago Enero 2016



glefortv@leyf.cl

www.leyf.cl

Fono: (+56-2) 2202-8360

LA INFRAES- TRUCTURA Y LA ECONOMÍA DIGITAL

PRESENTACIÓN
CARLOS CRUZ L.
PELAYO COVARRUBIAS C.

2



Universidad del Desarrollo
Universidad de Excelencia

LA INFRAESTRUCTURA Y LA ECONOMÍA DIGITAL

ASISTENTES

Fernando Agüero, expresidente de la SOFOFA; Pablo Allard, Decano Facultad de Arquitectura y Arte, Universidad del Desarrollo; Eduardo Aninat, exministro de Hacienda; Rafael Ariztía, ex jefe de la Unidad de Agenda Modernizadora del Estado; Sergio Bitar, exministro de Educación; Álvaro Clarke, exsuperintendente de Valores y Seguros; Daniel Contesse, Vicerrector de Innovación y Desarrollo, UDD; Germán Correa, exministro de Transportes y Telecomunicaciones; Raúl Ciudad, presidente de ACTI; Carlos Cruz, exministro de Obras Públicas; Pelayo Covarrubias, Director de Relaciones Institucionales, UDD; Gonzalo Chamorro, periodista; Joanna Davidovich, Directora Ejecutiva Comisión de Productividad, CPC; Álvaro Fischer, expresidente de la Fundación Chile; Jacinto Gorosabel, editor de la Facultad de Economía y Negocios, UDD; Cristian Hermansen, presidente del Colegio de Ingenieros; Claudio Hohmann, exministro de Transportes y Telecomunicaciones; Gloria Hut, exsubsecretaria de Transportes del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones; Susana Jiménez, Investigadora del Instituto Libertad y Desarrollo; Cristián Larroulet, exministro de la Secretaría General de la Presidencia; Guillermo Le Fort, economista; Claudio Muñoz, Presidente de Telefónica en Chile; Lucas Palacios, exsubsecretario de Obras Públicas y Vicerrector Económico, Universidad del Desarrollo; Danilo Pavlovic, director ejecutivo CMT de Accenture Chile; Gonzalo Rivas, Presidente del Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo; Mauricio Ríos, Gerente General Everis; Fernando Rojas, exsubsecretario de Educación; Sonia Tschorne, exministra de Vivienda y Urbanismo; José Ramón Valente, Consejero de la Universidad del Desarrollo y Director Ejecutivo de Econsult.

INTRODUCCIÓN

Chile enfrenta cuatro grandes desafíos. En primer lugar, la necesidad de mantener las políticas e instituciones que permitieron grandes avances sociales y económicos; segundo, responder a las diversas demandas ciudadanas que exigen mejoras, por ejemplo, en salud, educación y pensiones; tercero, reactivar su economía para recuperar los niveles de inversión, generación de empleo y crecimiento, sin los cuales no podrá continuar progresando ni satisfacer las nuevos requerimientos sociales. Y cuarto, restablecer la búsqueda de acuerdos amplios y transversales como el medio democrático que durante 24 años utilizó nuestro país para zanjar sus diferencias y consensuar políticas públicas en favor del bien común.

Para avanzar hacia la superación de estos desafíos, en la primera edición de Diálogos de Futuro, se propuso levantar la idea de hacer una alianza público-privada enfocada a incrementar la inversión en infraestructura pública, aumento que además beneficiaría la reactivación de la economía. También se propuso seguir estrechando la brecha digital que separa a nuestro país de las naciones más desarrolladas y que afecta tanto al sector privado como al Estado.

En la década de los noventa aparecieron varios servicios estatales como el Servicio de Impuestos Internos que se integraron a internet, luego se impulsaron iniciativas como “Chile Atiende”, “Empresas en un día” y otras que han permitido modernizar y agilizar el Estado. Sin embargo, el ritmo de estas incorporaciones de nuevas tecnologías ha sido muy lento y es necesario recuperar el tiempo perdido.

En esta segunda edición de Diálogos de Futuro, se reunieron más de veinte profesionales expertos en

distintas áreas y de diferentes tendencias políticas para analizar y hacer propuestas sobre los desafíos que enfrenta Chile en materia de infraestructura pública y economía digital.

A continuación, presentamos una reseña de este encuentro que recoge los principales consensos alcanzados.

SUPERAR NUESTRO DÉFICIT EN INFRAESTRUCTURA

En Chile la infraestructura se ha transformado en una restricción para distintas actividades económicas, lo vemos en el sistema carretero, en ferrocarriles, en los puertos y en nuestras ciudades. Según la información disponible, se proyecta hacia el 2018 un déficit de infraestructura pública cercano al 0,8%. Una cifra en rojo que significa aproximadamente \$135 mil millones abajo.

Desde mediados de la década pasada hasta ahora, Chile ha retrocedido 12 puestos en el ranking mundial de competitividad. La infraestructura, contribuyó a esta baja de manera más significativa, pues pasamos del puesto 28 al 44 en el mundo, y en materia de carreteras, bajamos del lugar 12 al 35. Perdimos el impulso que tuvimos a mediados de los noventa y eso ha tenido implicancias importantes.

Desde el punto de vista internacional, Chile está perdiendo la oportunidad de ser la plataforma comercial del sur de Latinoamérica y se comienza a visualizar a otros países con mejores condiciones. Es el caso de Perú en el tema portuario, hoy se habla de la posibilidad de contar con un corredor bioceánico entre el Atlántico y el Pacífico que va a llegar a Perú. Nosotros lideramos en algún momento ese tema, pero

hoy no es parte de nuestros activos. Otro ejemplo es el aeropuerto de Santiago que durante años fue la terminal aérea de mejor rendimiento y calificación en América Latina.

La Cámara Chilena de la Construcción señaló que el déficit de inversión para los próximos 10 o 15 años es del orden de \$151 mil millones, o sea, un 50% del PIB. Por ello, es necesario revitalizar la infraestructura como una disciplina dinamizadora de la actividad económica en el país. Para ello hay que volver a poner la infraestructura en el centro de la discusión, que se reconozca que es una condición para el desarrollo.

Lo razonable es que el país se comprometa a invertir del orden del 3,5% de su PIB durante los próximos años para alcanzar un nivel de inversión que permita recuperar a la infraestructura como un agente dinamizador. Eso significa aumentar el esfuerzo respecto al 2,4%, que ha sido más o menos, el promedio durante los últimos 10 años.

ECONOMÍA DIGITAL

La industria de las telecomunicaciones ha crecido durante varios años, llegando a ser uno de los principales impulsores del crecimiento, con tasas promedio anuales superiores a 7% durante los últimos años. No obstante, si comparamos Chile con los países OCDE, encontramos una brecha superior a 50% en cuanto a conexiones de banda ancha. A 2015, el déficit de inversiones en infraestructura equivalía a cerca de 20.000 millones de dólares.

Los especialistas estiman que la demanda de tráfico de datos sobre las redes se multiplicará por 10 en los próximos cinco años, soportar este tráfico requiere importantes inversiones en conexiones de fibra óptica

y accesos para bandas fijas y móviles, entre otros. Es importante tener presente que la economía real y la economía digital están muy conectadas entre sí. Por ejemplo, en la Revolución Industrial el que inventaba la tecnología tenía una gran posibilidad de ganar; en el caso de la revolución digital la diferencia está en quién la usa, el que utiliza la tecnología es quien tiene la posibilidad de ganar.

Hacia el 2025 se calcula que habrán 50 mil millones de elementos que van a estar conectados con sensores, hoy cuesta entender qué es eso, qué significa el “internet de las cosas” y no estamos utilizando esta nueva tecnología. Por ejemplo, el Ministerio de Transportes tiene menos información que Google respecto de la movilidad que tenemos en los autos, por tanto, la pregunta es: ¿estamos usando la información disponible para ofrecerla a la ciudadanía para mejorar sus traslados?

Otras preguntas pertinentes ¿cuáles son las reformas laborales necesarias para que Chile tenga capacidad de adaptarse a esta tecnología? ¿Acoge este desafío la Reforma Laboral del Gobierno? El 52% de las empresas que estaban en Fortune 500 el año 2000, hoy no están. Necesitamos más flexibilidad para adaptarnos a las nuevas necesidades que van surgiendo en el mercado. Esta realidad de un cambio tecnológico profundo no ha sido abordada en todo por la Reforma Educacional. Hay un gran proyecto de CORFO, que es el Programa Ingeniería 2030, pero solo 5 Universidades lo tienen, en circunstancias que debiéramos tener el 100% de las Universidades con modelos 2030.

Asimismo, tanto la infraestructura física como la digital son poderosas herramientas para la descentralización del país, mejorando la conectividad material y virtual entre las distintas regiones.

Gran parte de las afirmaciones sobre la importancia que tiene la infraestructura física y digital para el crecimiento y otras, son compartidas por unos pocos pero no por la mayoría. Ello se debe a que no hemos logrado comunicar eficazmente cuál es la función social que tiene la inversión en infraestructura y su impacto en mejorar la calidad de vida de las personas.

Destacamos la importancia de las carreteras, por ejemplo, para sacar los productos forestales o mineros, pero eso no moviliza a nadie. Tenemos que fortalecer el componente humano de la infraestructura: los parques, las autopistas, hospitales, cárceles, etc; cómo benefician la calidad de vida de la comunidad.

RECUPERAR CONFIANZA EN LO PÚBLICO: EL ROL DE LA INFRAESTRUCTURA FÍSICA Y DIGITAL

Chile tiene un problema de desconfianza en el Estado y el sector privado. La ciudadanía considera que el Estado que tenemos no sirve para los desafíos que debemos enfrentar. En los últimos 40 años han cambiado radicalmente los roles que el Estado desempeña pero tenemos el mismo Estado de siempre. El Estado no compite con nadie y por tanto carece de incentivos para innovar ni adaptarse a los cambios.

En el caso de Canadá y el Reino Unido, el staff permanente en el Estado llega hasta el cargo de subsecretario y por tanto la gente que tiene interés en el servicio público y en las políticas públicas puede hacer una carrera en el Estado, relativamente interesante, estable y con desafíos profesionales. Si no hay una readaptación profunda va a ser imposible que esta institución pueda acompañar adecuadamente a los actores que compiten en los mercados internacionales.

Tenemos que crear una institucionalidad con visión de largo plazo que supere los Gobiernos de turno cada 4 años y que diseñe, implemente y mantenga en el tiempo políticas públicas de Estado permanentes. Se ha avanzado con leyes como la que estableció la Alta Dirección Pública pero se debe volver a revisar experiencias exitosas como las de Nueva Zelanda y otros países.

En esta tarea de hacer más confiable y cercano al Estado, es clave incorporar la tecnología digital disponible para hacerlo menos burocrático y cercano a las personas. Por ello deberíamos avanzar hacia la meta de “cero trámite” en las cadenas de logísticas. Cambiando los procesos de organización y enfrentando los intereses corporativos que evitan que esto ocurra.

PROPUESTAS

A continuación se presentan algunas de las distintas propuestas que se realizaron durante el desarrollo de este encuentro:

- Se propuso la creación de un Consejo Asesor de la Presidencia de la República en Políticas Públicas de Infraestructura. Nos parece que éste es el nivel donde debieran tomarse las decisiones principales y de largo plazo en esta materia, cumpliendo además con la función de observatorio haciendo seguimientos a las políticas implementadas de infraestructura. Esto es lo que opera con bastante éxito en Australia, por ejemplo, con “Infrastructure Australia”.
- Establecer un compromiso de inversión del Estado en materia de infraestructura expresado en un cierto porcentaje permanente de PIB durante los próximos 10 años. La idea es que se mantenga el nivel de inversión de la década precedente.
- Dada la escasez de recursos y la necesidad de invertir en infraestructura, es necesario continuar con el modelo de concesiones y el criterio de “el que usa paga”; porque de otra manera va a ser muy difícil generar los recursos necesarios.
- Repensar la forma en que planificamos nuestro territorio. En materia de infraestructura, los planes reguladores no conversan unos con otros. No hay integración del transporte, ni coordinación entre los planes reguladores y los sectores productivos.
- La economía digital, la revolución digital, y el IoT (Internet of things), nos ofrece la oportunidad de invertir de forma inteligente en diferentes sectores y así generar un aumento de la productividad del país. Para ello, la primera gran meta es que todos tienen que estar conectados, pero deben hacerlo con conectividad de clase mundial.
- Es indispensable que el sector público y privado acuerden enfrentar unidos cuatro desafíos fundamentales: infraestructura; avances en la regulación del mundo digital y modernización del Estado; avanzar en más y mejores usos de la tecnología; y finalmente, acelerar digitalización en las empresas y del Estado.

PROPUESTAS

- Impulsar un proyecto de descontaminación para el país: “Chile Sin Smog” con plazo al 2030. Un proyecto que tendría que combinar ingeniería dura y blanda. Hoy la digitalización nos provee nano sensores que junto con Google, nos permitirían medir todos los puntos contaminantes a través de mapas permanentes e instantáneos sobre lo que está ocurriendo.
- La definición de sustentabilidad ambiental y social de los proyectos debe estar dada por el Estado, cuando los estudios de sustentabilidad se transfieren a privados, se entraba su puesta en marcha.
- Reconocer a la ciudad como unidad política y administrativa a nivel nacional, tal como están reconocidas y reguladas las comunas.
- Pensar cómo enfrentaremos las futuras necesidades de capital humano y la brecha de talentos que tendremos en Chile. Hay países que ya tienen una estrategia de importación de talentos como Suiza, país pequeño con una población muy educada y que importa talentos. Nuestro país también tiene que diseñar una política de importación de talentos, en áreas sensibles para el desarrollo humano.
- Profesionalizar al Estado: equipos de profesionales de excelencia con autonomía e independencia de los Gobiernos de turno y de los partidos políticos.

Para diseñar una Política de Infraestructura

Carlos Cruz

Secretario Ejecutivo

Consejo de Política de Infraestructura (CPI)

10 de junio, 2016

1 Durante los 90 Chile hizo un esfuerzo muy importante por mejorar su infraestructura. El resultado de este esfuerzo fue:

- a) Mckinsey: Chile mejora su posición competitiva (WEF lo situó en el lugar 22 en 2005)
- b) En sanitarias, alta cobertura de agua potable y de tratamiento de aguas servidas (3° a nivel mundial)
- c) Programas de Agua Potable Rural (recursos públicos con amplia cobertura)
- d) Puertos con alta calificación en cuanto a productividad
- e) Aeropuertos premiados en el mundo
- f) 2500 km de Carreteras de alto estándar

- g) Red de caminos secundarios (recursos públicos)
- h) Autopistas urbanas (150 km en Santiago)
- i) Primer programa en el mundo de autopistas urbanas con sistema de TAG multi operador
- j) Corredores para el transporte público
- k) Plan de concesiones de recintos penitenciarios
- l) Recuperación del Ferrocarril (recursos públicos)
- m) Red de Metro más que se triplicó (recursos públicos)
- n) Otros

2 ¿Que pasó después...?...Este impulso se minimizó a partir de mediados de la década pasada:

- a) Prevalció en la administración de la "teoría de la captura" en el área de Concesiones
- b) Caída en concesiones sólo es compensado parcialmente por más presupuesto público
- c) En agua potable y tratamiento de aguas servidas: de la inversión a la administración del sistema
- d) Falta de decisión para el "puerto de gran escala"
- e) Postergación de las conexiones con los países vecinos
- f) Otros

3 Con los siguientes efectos...

- a) Paralización de los proyectos de cárceles concesionadas
- b) Demora innecesaria en las ampliaciones de los sistemas viales, a través de recursos privados
- c) Paralización del Plan de Corredores para el Transporte Público
- d) Paralización y revisión del Plan de Ferroviario
- e) Ningún avance en corredores bioceánicos
- f) Postergación (y parece que definitiva) del Puerto de Gran Escala
- g) Suspensión del Plan de Concesiones Hospitalarias

4 Con las siguientes Las consecuencias...

- a) Chile empeora en su posición competitiva:
 - i. Bajó en competitividad del lugar 22 al 34
 - ii. Bajó en infraestructura del lugar 28 al 44
 - iii. Bajó en carreteras del 12 al 35
- b) Congestión y tiempos de viaje en las ciudades aumentan
- c) Deficiente transporte público (OECD)
- d) Transporte interurbano empeora
- e) Hacinamiento en cárceles
- f) Mala infraestructura para la salud pública

- g) Pierde frente a Perú en capacidad de carga en gran escala
- h) Se proyectan corredores bioceánicos por otras latitudes
- i) Aeropuertos pierden liderazgo (45)
- j) Rezago ferroviario (70)
- k) otros
- l) Déficit estimado, según CCHC: 151 mil millones de US\$ en inversión (al 2030)

5 La propuesta del CPI....

- a) La infraestructura **es una condición para el desarrollo** del país y no un residual: calidad de vida y productividad
- b) **Mirada transversal:** debe ser parte de los Programas Presidenciales de todas las candidaturas del 2017
- c) Pasar de una inversión en infraestructura del 2,4% del PIB al 3,5% del PIB, por lo menos + energía, sanitarias y comunicaciones (la cifra del 3,5% ya se instaló)

5 La propuesta del CPI....

d) **Institucionalidad:** Se requiere coordinación operativa entre las agencias que tienen que ver con infraestructura, entre las que se encuentran al menos las siguientes: MOP, MTT, MINVU, SEP (EFE, METRO, Puertos, Sanitarias), MINSAL, MINJUST, Energía

PROPUESTA: Consejo Asesor PP de la Presidencia de la República para proponer, coordinar y darle seguimiento a las PI

5 La propuesta del CPI....

e. Se requiere una **Política de Financiamiento de Infraestructura:**

- Regla para la asignación de recursos fiscales (promedio de los últimos 10 años)
- Profundización de los mecanismos de asociación público-privado para alcanzar en inversión real 1% del PIB (Nuevo consenso para Concesiones)
- Fondo de Infraestructura (en discusión en el Parlamento)
- Validación del criterio “el que usa paga”

5 La propuesta del CPI....

- f. **Sustentabilidad** Ambiental y Social de los proyectos promovidos por el Estado (Estudios no deben ser transferidos a los privados)
- g. **Evaluación social** acorde con los objetivos de la política pública
 - Integración a los mercados internacionales
 - Ahorro energético
 - Descentralización y aprovechamiento del territorio
 - Integración social
 - Uso del suelo
 - Accidentabilidad
 - Otros



UDD
Universidad del Desarrollo

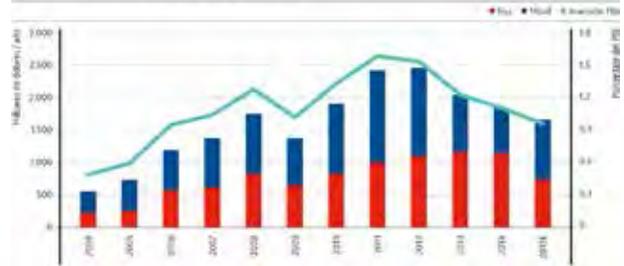
Pensando más allá de este periodo presidencial...

- 1 ¿Cuál será el futuro del país en un contexto en que digital acelerará la transformación de nuestra sociedad?
- 2 ¿Cómo adoptamos la tecnología para acelerar el crecimiento del país?
- 3 ¿Cómo redefinimos las normativas y la educación para promover la transformación de nuestro país?
- 4 ¿Cómo nos preparamos para enfrentar el nuevo escenario competitivo mundial dominado por economías con crecimiento exponencial?

Tenemos un impuesto al crecimiento...



Inversiones históricas del sector como % del PIB



26mi USD de inversión que se requieren en la industria de Telecomunicaciones para los próximos 10 años.

1800 Localidades rurales beneficiadas por contraprestaciones de 700 mhz y 2600 mhz. Aprox.

Fuente: [Sofofa](#), Cámara Chilena de la construcción, Entel, Movistar

...y sub-utilizamos los recursos que tenemos

	Tecnología	Velocidad	Uso	Indicadores
	EDGE	0,12 – 0,38 Mbps	IoT	Dispositivos por cada 100 habitantes Chile: 1,04 USA: 9,94 Francia: 11,57 Suecia: 54,00
	3G	1 -3 Mbps	Big Data	Google tiene mejor conocimiento del tráfico vehicular en Chile que el MOP
	4G LTE	20 – 40 Mbps	Alternativa a internet fija de alta velocidad	Plan de 10GB se consume en 2 horas a 20 Mbps

Fuente: [OECD](#), Movistar, Entel

Reformas laborales debiesen cambiar este escenario

52%

De las empresas de Fortune 500 han desaparecido desde 2000 por la **disrupción digital**

En época de crisis con libre flujo del mercado laboral, se abren las puertas a la **disrupción** por medio de oportunidades digitales.

Un ambiente proteccionista laboral es incompatible con la innovación, **especialmente en épocas de crisis** porque:

- Restringe el crecimiento de las PyMEs por los riesgos adicionales involucrados
- No promueve una cultura participativa y disruptiva



¿Cómo aprovecharemos la coyuntura para que digital promueva la **disrupción** en industrias y el cambio en el uso de recursos en Chile?

Fuente: Accenture

Futuro laboral, destrucción y creación de millones de puestos por tecnología y automatización

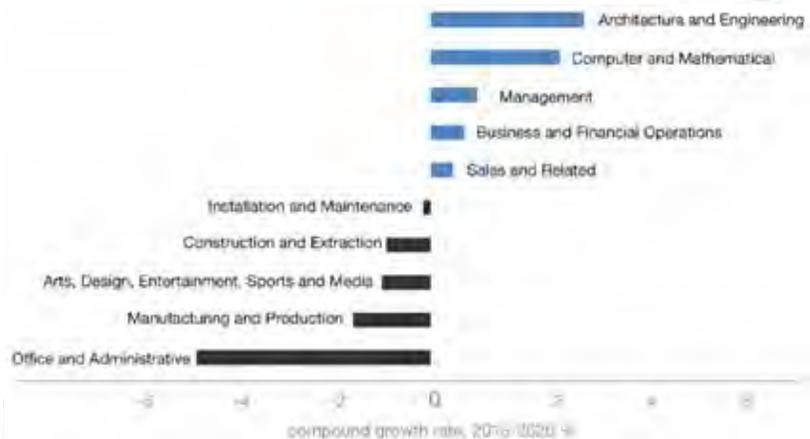
Categorías de trabajos, decline y crecimiento

WORLD ECONOMIC FORUM

“

“En los próximos 8-10 meses la mitad de los chilenos perderá su empleo y serán reemplazados por máquinas. Ese es el desafío que nadie quiere enfrentar” Sebastián Edwards, La Tercera

”



Fuente: Future of Jobs Report, 2016, WEF

La industria privada no se hace cargo del problema tampoco, ya sea a través de innovación o a través de programas sostenibles de desarrollo económico

3,4% Participación de la Economía de la Información en el PIB de Chile

8,5mil Millones USD en contribución al PIB de Chile

2,4% De trabajadores del país



0,39% Del PIB invertido en 2013 en I+D

¿Áreas de Innovación para...

- ...implementar e-commerce?
- ... una nueva forma de vender el mismo tipo de crédito?

¿Cuántas empresas privadas gastan grandes presupuestos en el crecimiento de las PyMEs y sus empleados, promueven a startups y generan ecosistemas abiertos y participativos con otras organizaciones gremiales?

Fuente: País Digital, Ministerio de Economía

Mirada de futuro

1 Tenemos la oportunidad de nivelarnos con los países líderes en economía digital

2 Desarrollemos un sistema de innovación digital vibrante

3 ¿Qué oportunidades e instancias tenemos?



3,4% Participación de la Economía de la Información en Chile

5,6% Promedio OCDE Economía de la Información

FORMA- CIÓN DE CAPITAL HUMANO

PRESENTACIÓN
HARALD BEYER B.

3



Universidad del Desarrollo
Universidad de Excelencia

FORMACIÓN DE CAPITAL HUMANO

ASISTENTES

Eduardo Aninat, exministro de Hacienda; Soledad Arellano, exsubsecretaria de Desarrollo Social; José Pablo Arellano, exministro de Educación; Pilar Armanet, exministra de la Secretaría General de Gobierno; Harald Beyer, exministro de Educación y director del CEP; Sergio Bitar, exministro de Educación; Gonzalo Blumel, exjefe de asesores de la Presidencia; Ignacio Briones, exembajador ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); Yessica Cartagena, Regional Sales Leader at IBM Hybrid Cloud- IBM; Álvaro Clarke, exsuperintendente de Valores y Seguros; Germán Correa, exministro de Transportes y Telecomunicaciones; Rossana Costa, exdirectora DIPRES y consejera del Banco Central; Pelayo Covarrubias, Director de Relaciones Institucionales de la Universidad del Desarrollo y Presidente de la Fundación País Digital; Gonzalo Chamorro, comunicador social; Francisca Dussillant, Directora de Centro de Políticas Públicas, UDD; Álvaro Fischer, expresidente de la Fundación Chile; Pablo González, investigador U. de Chile; Jacinto Gorosabel, editor de la Facultad de Economía y Negocios, UDD; Claudio Hohmann, exministro de Transportes; Juan Carlos Jobet, exministro del Trabajo; Matías Lira, Decano Facultad de Economía y Negocios, UDD; Osvaldo Larrañaga, economista, miembro de la Comisión revisora del sistema de capacitación e intermediación laboral; Cristián Larroulet, exministro de la Secretaría General de la Presidencia; Claudio Maggi, gerente de Desarrollo Competitivo de Corfo; Pedro Montt, Presidente del Consejo Nacional de Educación; Lucas Palacios, exsubsecretario de Obras Públicas y Vicerrector Económico, Universidad del Desarrollo; Cristóbal Philippi, gerente general de Corporación SOFOFA; Fernando Rojas, exsubsecretario de Educación; Josefina Santa Cruz, decana de la Facultad de Educación de la UDD; Alfonso Swett, director ejecutivo de Forus; Ernesto Tironi, exgerente general de Corfo y exembajador de Chile en la ONU; Juan Eduardo Vargas, Vicerrector de Pregrado, Universidad del Desarrollo; Carlos Williamson, exdirector del Consejo de Alta Dirección Pública.

INTRODUCCIÓN

Contrariamente a lo que algunos afirman, Chile ha mejorado lenta pero sostenidamente sus resultados en educación escolar, es decir, no estamos estancados o retrocediendo. Para continuar progresando se necesitan hacer cambios no refundacionales sino que se construyan sobre lo avanzado en calidad y equidad. Una de las prioridades más relevantes para mejorar la calidad de la enseñanza en las salas de clases es mejorar sustancialmente la formación inicial de nuestros docentes, junto con ofrecerles mejores condiciones de trabajo y oportunidades de perfeccionamiento de acuerdo a su desempeño.

A la luz de los resultados de la última Prueba Pisa, vemos que Chile se encuentra por sobre los países, de América Latina pero muy por debajo del grupo de países desarrollados. En estos países el origen socioeconómico de los alumnos no es determinante en su rendimiento educativo (Finlandia, Holanda, Australia, Canadá, Estonia, Islandia, Corea, Hong Kong, Macao, entre otros). En Chile, en cambio, tenemos bajo desempeño general y además el nivel socioeconómico de los niños explica fuertemente sus resultados deficientes. En otras palabras, hay mucho determinismo y poca varianza por nivel socioeconómico en los desempeños. Y eso tiene que ver con la segregación, entre otros factores.

Hasta ahora, distintos Gobiernos han impulsado iniciativas para mejorar esta situación pero, en general, han sido medidas aisladas y no permanentes y sistemáticas en el tiempo. Chile carece de una gran estrategia para nivelar a los establecimientos escolares que muestran bajo rendimiento. Tampoco existe una estrategia para nivelar rendimientos individuales al interior de los colegios, donde se observa una gran

dispersión de resultados. Precisamente, un elemento central del sistema educacional público y privado de Finlandia es que no permite que esa dispersión ocurra, pues tienen una preocupación especial y constante por los niños que exhiben un mal desempeño.

Otro problema de nuestra educación escolar es que no hay suficientes recursos de apoyo a la enseñanza en los colegios vulnerables. Uno de los indicadores que grafica esta deficiencia son los puntajes PSU de los egresados de Pedagogía: los que obtuvieron altos puntajes se concentran en colegios particulares pagados o cuando van a particulares subvencionados, éstos carecen de niños vulnerables. Sin embargo, si observamos la relación de gasto en la educación superior por estudiante y el sistema escolar, vemos que Chile junto con Brasil y México son los países que más gastan en la educación superior, superando el promedio OCDE. Y esta situación se vincula con nuestro nivel de desigualdad e inequidad.

FORMANDO CAPITAL HUMANO

Respecto de la relación entre PIB y cobertura en la educación superior, sabemos que Chile ha avanzado mucho en cobertura. Sin embargo, si nos fijamos en la relación entre el número de investigadores en las universidades y empresas por cada mil empleados y el PIB per cápita, Chile está muy abajo, tenemos un déficit enorme. Y si se piensa en vincular capital humano con crecimiento, aquí tenemos un gran déficit que afecta el desarrollo. Hoy Chile está en un 40% de la frontera tecnológica, y eso significa que la contribución que puede hacer el capital humano o la calidad de la educación es muy importante. Si Chile alcanzara la calidad de España, nuestra productividad total de factores podría crecer del orden de 0,5% adicional.

Cuando se mira la calidad de la educación en Chile, lo primero que llama la atención es el tremendo premio que hay a la educación superior comparado con los demás países. Con Francisco Gallegos calculamos si disminuimos el premio de la educación superior, en el caso de un aumento de su cobertura, encontramos que hay solo una pequeña baja. De hecho, el premio a la educación superior subió hasta el año 2000 y después cae pero poco.

Si revisamos la brecha de desempeño en la formación de capital humano a través de diferentes instrumentos que miden habilidades cognitivas, como las pruebas Batelle, TVIP, y el Simce, entre los niños del V y I quintil de ingreso, vemos que el grueso de la brecha se produce entre los 3 y los 6 años, después sigue aumentando pero de manera muy leve.

Un estudio de Brito y Noble (2014) señala al ambiente lingüístico y el stress como elementos del nivel socioeconómico que moldean el desarrollo del cerebro. Las habilidades lingüísticas están muy ligadas con la educación parvularia y también el stress que sufren muchos niños en edades tempranas que produce un desarrollo insuficiente de la memoria, el proceso socioemocional y el autocontrol, junto con afectar las habilidades cognitivas. Sin embargo, todavía la literatura no distingue claramente cuál de estos dos elementos pesa más.

PRECARIEDAD DE LAS POLÍTICAS DE CAPACITACIÓN

Chile tiene un problema objetivo con los bajos salarios. Hay una población enorme que gana salarios muy bajos en relación con el desarrollo del país. Según los datos de la Superintendencia de Pensiones, para diciembre de 2015, el 40% de los trabajadores

chilenos asalariados ganaba menos de \$300.000 pesos mensuales, lo cual es muy bajo para los índices de PIB per cápita que tenemos.

Nuestros trabajadores requieren continuar capacitándose pero tenemos un grave déficit en formación de competencias laborales de los adultos. Las pocas mediciones que tenemos como la Prueba PIAAC dicen que la mayoría de la población adulta tiene competencias en el nivel más bajo de lectura y matemáticas, muy por debajo de los países de la OCDE.

La política pública en capacitación de los diferentes Gobiernos ha sido precaria y no se vislumbra que ello cambie en el futuro próximo. En el gobierno del expresidente Piñera se formó una Comisión que hizo un levantamiento de todos los programas de capacitación existentes en el país y el resultado fue bastante malo. Las evaluaciones de impacto que se hicieron concluyeron que, en promedio, la política de capacitación no tiene impacto en salarios. A partir de este diagnóstico, el Ministerio del Trabajo trató de hacer una reforma para revertir esta situación, sin embargo inmediatamente surgieron tres problemas. En primer lugar, no hay oferta de buenos programas; en segundo lugar, el Sence históricamente ha sido un mal identificador de cuáles son las demandas laborales que se necesitan para determinar en qué se debe capacitar; y tercer lugar, la precariedad del mismo Sence.

En los países desarrollados la formación para el trabajo se entiende de manera más integrada, articulando la educación media técnico-profesional y la superior técnica profesional con la formación continua. En estos países existe un marco nacional de cualificaciones, donde hay un sistema de carreras

laborales, en las cuales se asciende gradualmente en base a la experiencia acumulada, ofreciendo cursos para quienes quieran adquirir mayores competencias.

La alta rotación en los puestos de trabajo es otra manifestación de las malas políticas de capacitación que tenemos. Un reciente estudio del Banco Central observó durante 10 años todos los puestos de trabajo por los RUT de empresas y personas. En promedio, la rotación laboral fue de 37%, es decir al año, 37 de cada 100 trabajadores cambian de empresa. Una cifra que está lejos por sobre el promedio de todos los índices que existen en esta materia en la OCDE. Esta alta rotación laboral se relaciona con la falta de interés por capacitar a los trabajadores por parte de los empleadores.

Otro obstáculo que enfrenta la capacitación de los trabajadores chilenos es el manejo político que hacen los partidos del Sence, sumado a una serie de prestadores del servicio de muy mala calidad. Es urgente reformar este sistema y enfrentar a los grupos políticos de presión porque programas de capacitación bien hechos pueden tener impacto positivo en los salarios bajos.

PROPUESTAS

A continuación se presentan algunas de las distintas propuestas que se realizaron durante el desarrollo de este encuentro:

- Hay una brecha en capacidad de formación de personas: las capacitaciones son muy deficientes, no hay interés por buenos programas de capacitación, ni oferta. Cerrar esa brecha es condición para alcanzar un mejor desempeño en productividad y para enfrentar el desafío de mayor sofisticación tecnológica de nuestra economía dado los signos de agotamiento de nuestro modelo exportador. Miremos economías que han hecho transformaciones productivas importantes como los países asiáticos, del norte de Europa, Nueva Zelanda o Canadá, donde las políticas de formación educativa han sido robustas por décadas. Chile debe tener una estrategia como país que sea consistente, de largo plazo y que robustezca los marcos de cualificaciones para lograr formación continua de los trabajadores y construir oferta pertinente de capacitación educativa y técnico profesional.
- Es necesario tener un marco nacional de cualificaciones pues ayudará a reconocer los aprendizajes útiles y concordantes con lo que está pasando en el resto del mundo y reformar nuestro actual modelo de educación universitaria, el cual es extremadamente profesionalizante y corresponde más a la pasada década o hace veinte años más que a los tiempos que vivimos.
- Reforzar las políticas que fortalezcan el vínculo del niño con la familia, por ejemplo, políticas laborales que flexibilicen los horarios de trabajo de los padres de manera de facilitar la relación con sus hijos.
- Si queremos tener capital humano avanzado, tenemos que actualizar nuestro modelo conceptual de universidad y crear una institucionalidad que canalice y vincule el mundo de la educación (universidades e institutos) con el mundo productivo. En nuestro país no existe una relación de coordinación o articulación entre las empresas y las instituciones educativas porque nuestro modelo de universidad es del siglo XIX, es decir, humboldtiano, napoleónico. En Australia, por ejemplo, el centro del esfuerzo en educación está en el mundo productivo.

PROPUESTAS

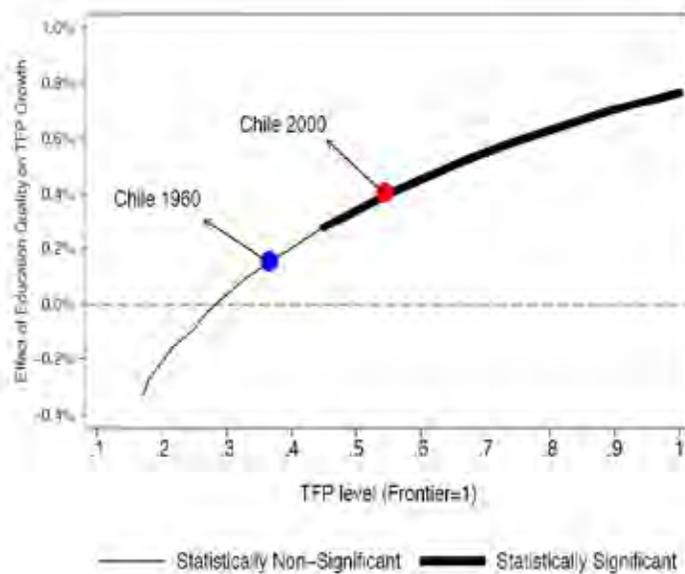
- Sabemos que el salario premia al cartón, es decir, la persona que posee un título tiene, en general, mejores ingresos que la que no lo tiene. Pero en nuestro país las capacitaciones no son tratadas de la misma manera. Por eso, es conveniente articular las capacitaciones de forma que ellas conduzcan a la obtención de un documento o diploma que se traduzca en un mejor reconocimiento laboral o profesional del trabajador que adquirió nuevas competencias y que simultáneamente releve la importancia de capacitarse.
- Es necesario mejorar la forma de medir la empleabilidad de las personas, ya que por ejemplo, los emprendedores no son considerados en este indicador y aparecen como desempleados. Esto en parte se debe a que no se entiende bien cómo tributa.
- Necesitamos que los estudiantes de Pedagogía tengan abundantes experiencias de práctica en salas de clases reales o simuladas, seguidas de una retroalimentación efectiva y basada en una reflexión conjunta. Para ello se requieren recursos para atraer a los mejores docentes para que formen a los futuros docentes de Chile. Los docentes deben ser parte de sistemas de formación continua, diplomados, magísteres, para que tal como los médicos, nunca dejen de formarse.
- Para obtener un buen rendimiento escolar; la escuela es importante, pero más importante aún es la familia. Es necesario tener políticas públicas que apoyen a las familias, por ejemplo, en materia de viviendas sociales con entornos seguros y acogedores. Cuando dos tercios de los niños chilenos nacen fuera del matrimonio, tenemos que preguntarnos si lo estamos haciendo bien como Estado.

Crecimiento y Formación de Personas

Harald Beyer
Centro de Estudios Públicos

29 de julio de 2016

Efecto marginal de calidad de capital humano sobre PTF (condicional a distancia respecto de la frontera)

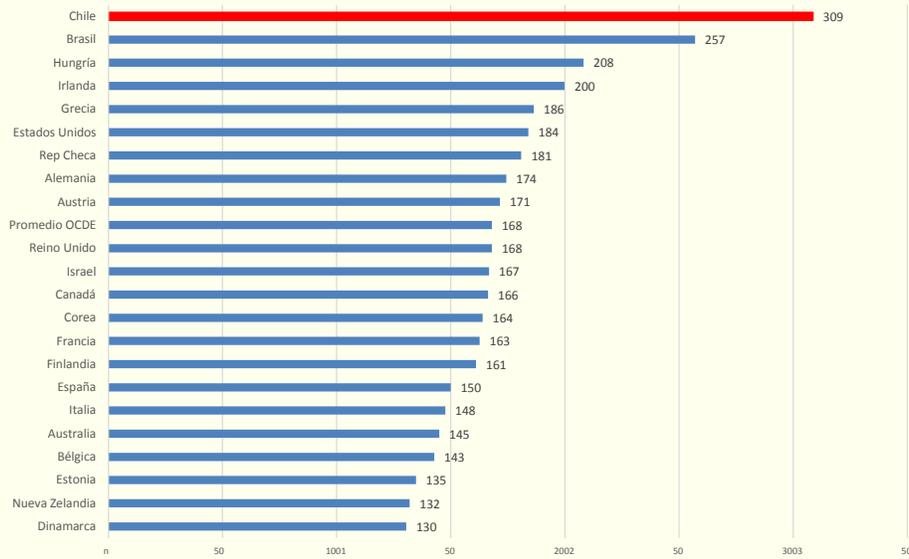


Interpretación de resultados

- En la medida que nos acercamos a la frontera tecnológica crece la importancia de la calidad de la educación para elevar el crecimiento de la PTF.
- El efecto marginal de alcanzar a España en calidad de la educación puede ser del orden de 0,5 puntos más de crecimiento.
- Hay círculo virtuoso.

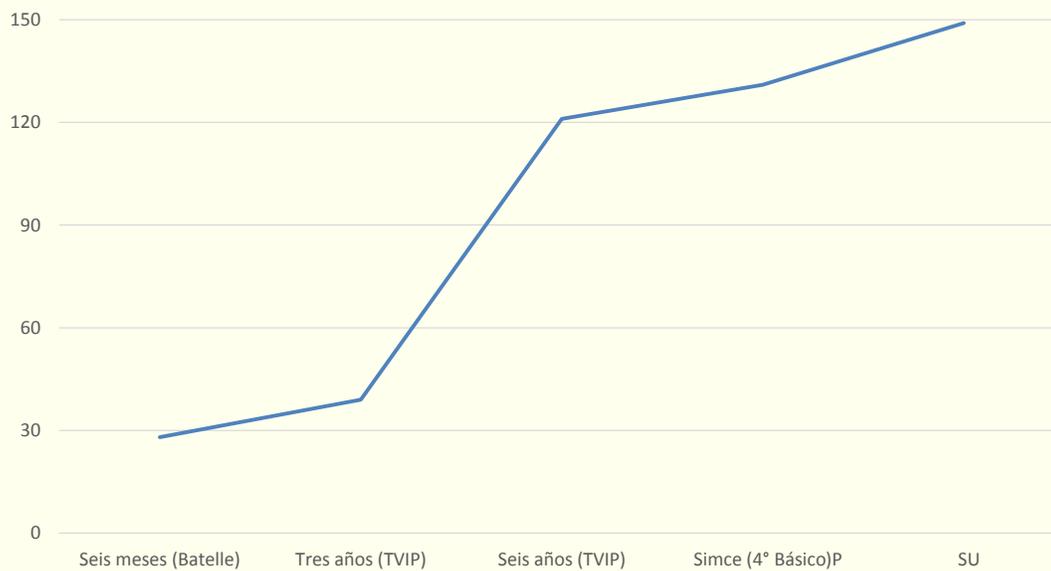
Fuente: Beyer y Gallego (2014)

Ingresos relativos de los egresados de universidades respecto de secundarios (2011 – 2013)



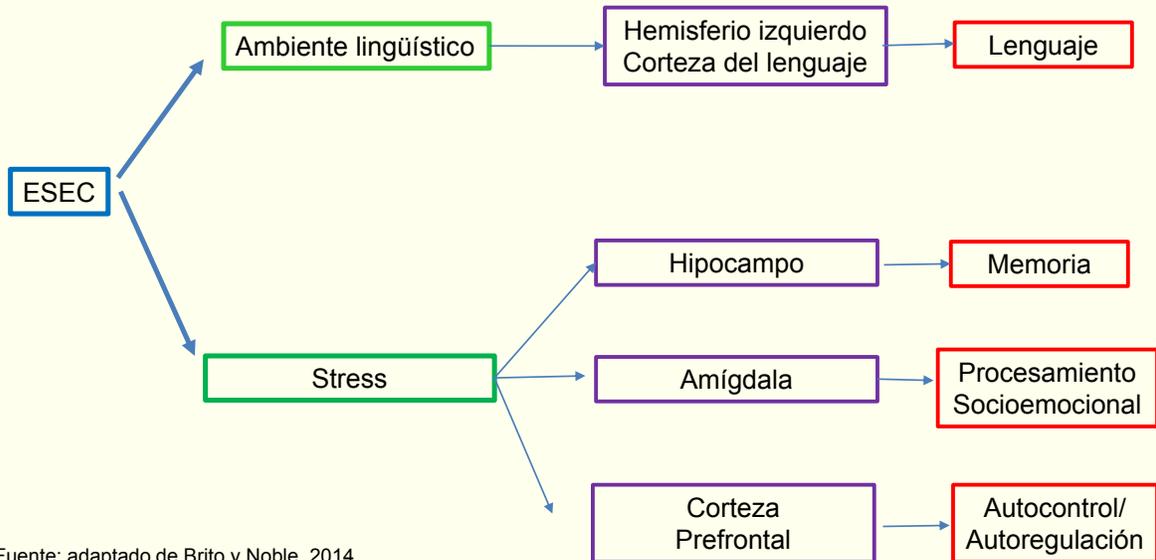
Fuente: OECD, Education at a Glance 2015

Brecha de “desempeños” entre Quintil V y Quintil I

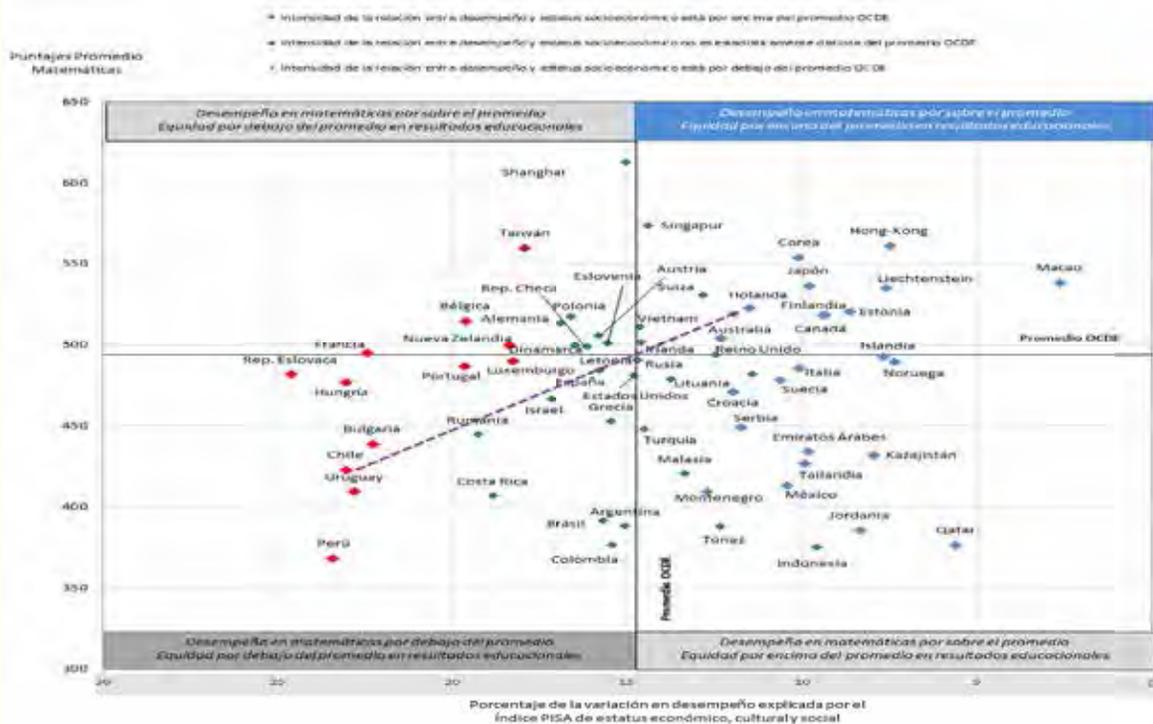


Fuente: Bravo (2013).

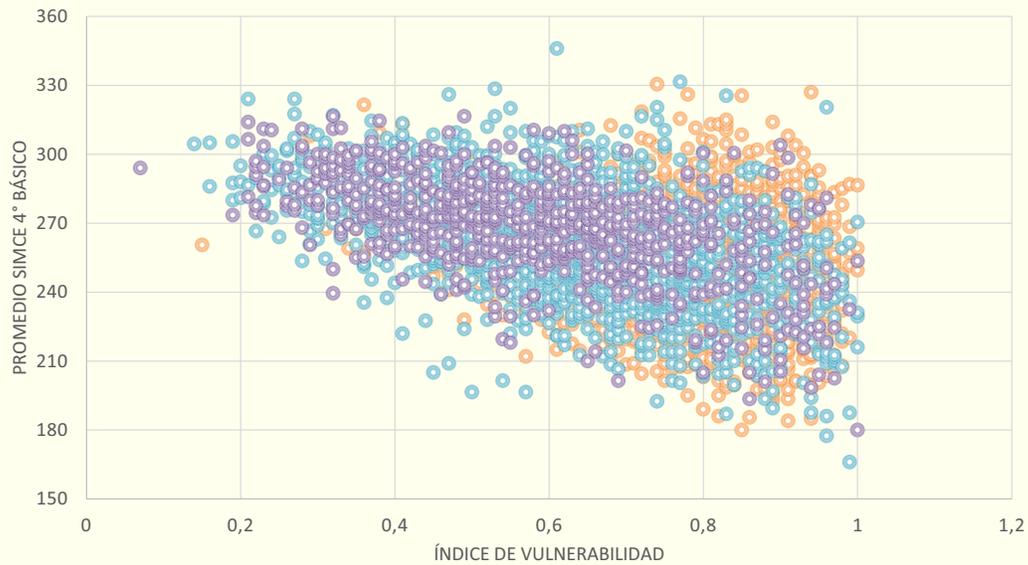
Mecanismos hipotéticos a través de los cuales ESEC operaría para moldear desarrollo del cerebro



Fuente: adaptado de Brito y Noble, 2014

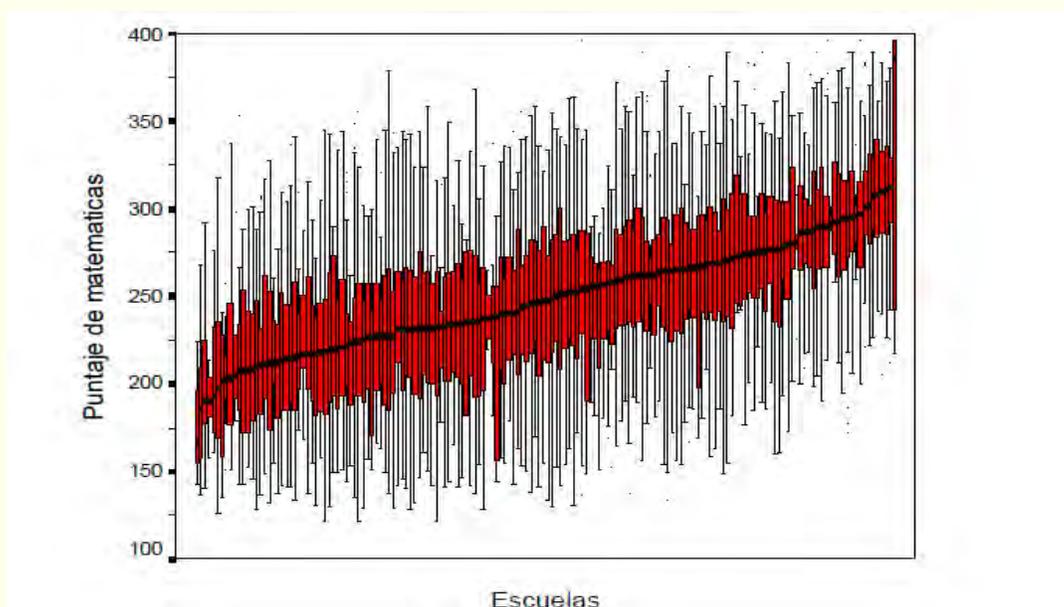


Estrategias de mejora Reducir heterogeneidad de desempeños de colegios similares



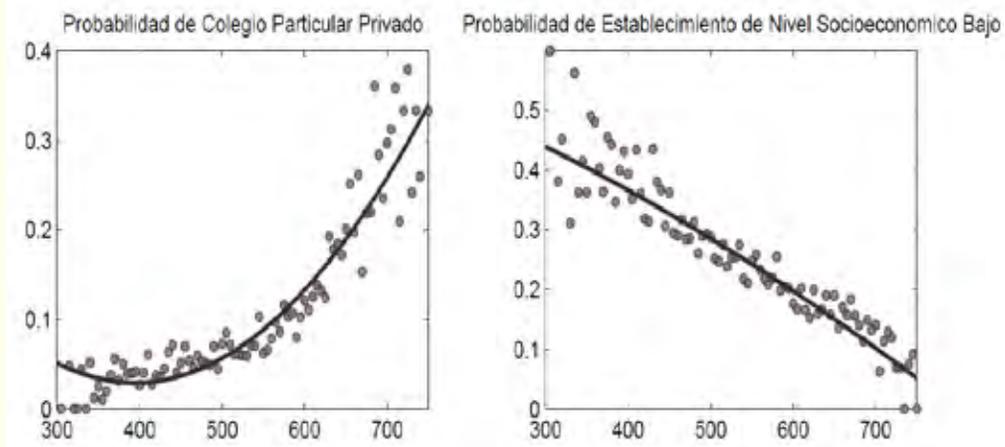
Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos SIMCE y JUNAEB

Reducir heterogeneidad al interior de planteles (Muestra aleatoria de colegios y escuelas)



Elaboración propia sobre la base de base de datos SIMCE

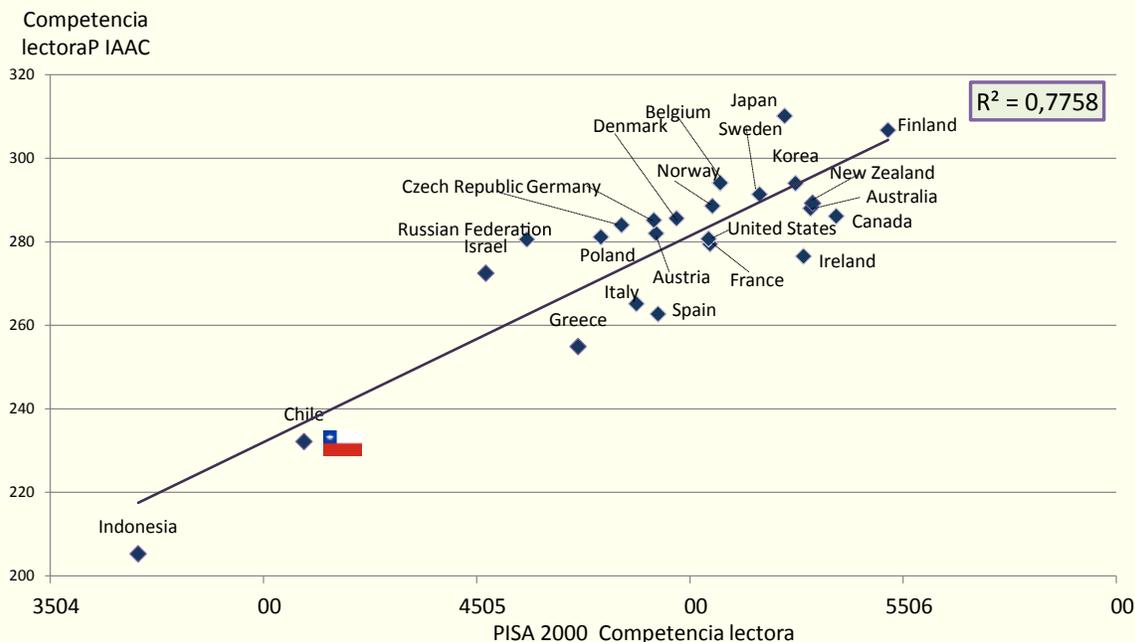
No hay suficientes recursos en lugares vulnerables



Docentes que obtuvieron puntajes altos sistemáticamente trabajan en colegios particulares y en colegios con menor probabilidad de ser categorizados como de nivel socio económico bajo

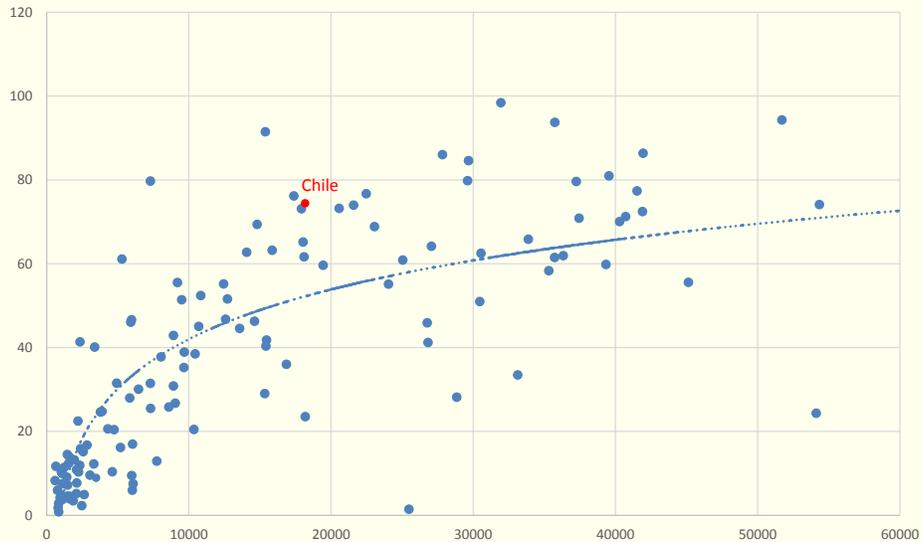
Competencia lectora en PISA y PIACC

PIAAC (Cohorte PISA 2000) y PISA 2000



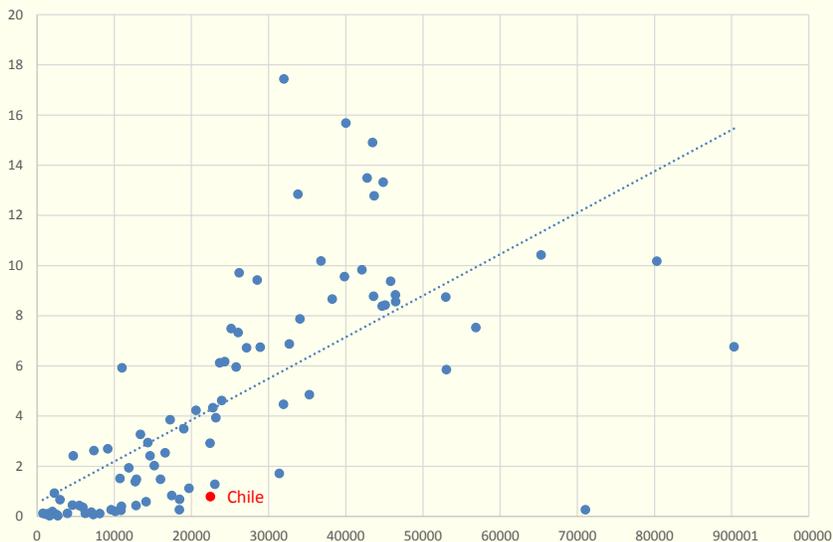
La tasa de matrícula bruta y PIB per cápita (US\$ PPC)

El sistema es masivo y va a seguir siéndolo / instituciones heterogéneas.
Rápido crecimiento pudo haberse administrado mejor. Marco regulatorio.



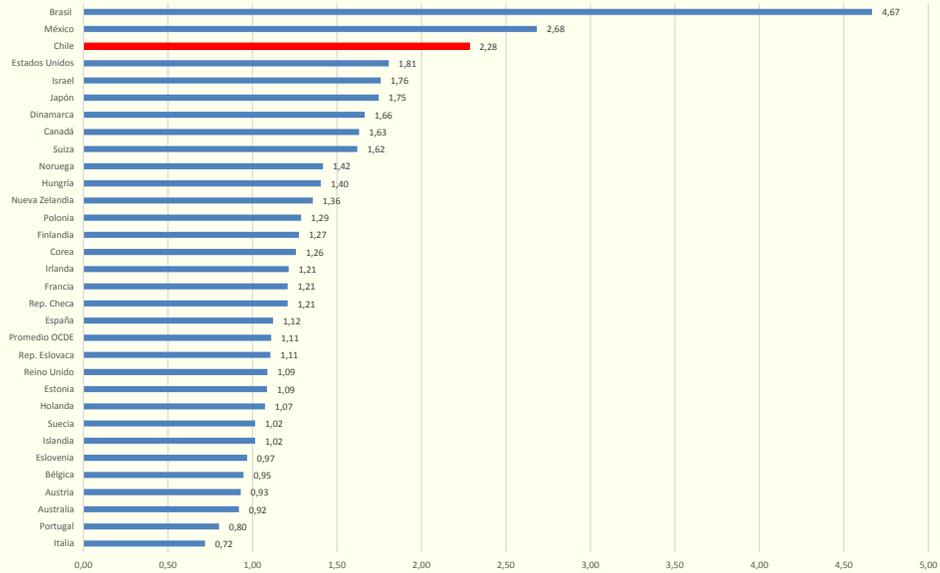
Fuente: elaboración propia a partir de FMI y Unesco Institute of Statistics

Número de investigadores por mil empleados y PIB per cápita (¿este desafío es relevante!)



Fuente: OECD y Unesco Institute of Statistics

Razón del gasto en educación superior por estudiante respecto de resto del sistema educacional



Fuente: elaboración propia a partir de Educationa t a Glance 2013

SISTEMA DE PENSIO- NES

PRESENTACIÓN
ALEJANDRO FERREIRO Y.
AUGUSTO IGLESIAS P.

4



Universidad del Desarrollo
Universidad de Excelencia

SISTEMA DE PENSIONES

ASISTENTES

Fernando Alvear, Gerente General de la CPC; Eduardo Aninat, exministro de Hacienda; Gustavo Alcalde, expresidente de AFP Provida; Patricio Arrau, economista; Sergio Bitar, exministro de Educación; Julio Bustamante, exsuperintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones; Alejandra Candia, investigadora del Instituto Libertad y Desarrollo; Rodrigo Cerda, Director alterno de Clapes UC; Pablo Correa, economista; Martín Costabal, economista; Pelayo Covarrubias, Director de Relaciones Institucionales de la Universidad del Desarrollo y Presidente de la Fundación País Digital; Gonzalo Chamorro, periodista; Hernán Cheyre, exvicepresidente ejecutivo de CORFO y Director del Instituto de Emprendimiento de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo; Cristián Echeverría, Director del Centro de Estudios de Economía y Negocios de la Facultad de Economía y Negocios, UDD; José Fernández, investigador de la Facultad de Economía y Negocios, UDD; Alejandro Ferreiro, exministro de Economía y exsuperintendente de Valores y Seguros; Álvaro García, exministro Secretaría General de la Presidencia; Jacinto Gorosabel, editor de la Facultad de Economía y Negocios, UDD; Augusto Iglesias, exsubsecretario de Previsión Social; Francisco Klapp, investigador del Instituto Libertad y Desarrollo; Christian Larraín, economista; Cristián Larroulet, exministro Secretaría General de la Presidencia; Guillermo Le Fort, economista; Matías Lira, Decano Facultad de Economía y Negocios, UDD; Mario Marcel, economista; Lorena Palomeque, investigadora de la Facultad de Economía y Negocios, UDD; Rodrigo Pérez, exministro de Vivienda; Cristián Pinto, académico de la Facultad de Economía y Negocios, UDD; Salvador Valdés, economista.

INTRODUCCIÓN

Para entender porqué Chile tiene el actual sistema previsional basado en el ahorro individual de los trabajadores es necesario recordar cómo funcionaba el anterior sistema que estuvo vigente hasta la década de los 80.

Existían 32 cajas de Previsión las que administraban más de 100 regímenes previsionales diferentes. Cada trabajador cotizaba en su Caja de acuerdo al trabajo que desempeñaba. Habían Cajas diferentes para empleados particulares, públicos, periodistas, trabajadores bancarios, del salitre, de hipódromos, de la marina mercante y ferroviarios, entre otros.

La mayoría de los trabajadores debía incorporarse obligatoriamente en el Servicio de Seguro Social. Solo podían obtener una pensión de vejez al cumplir 65 años de edad aquellos que pudieran comprobar que, a lo menos tenían 800 semanas de imposiciones (15 años aproximadamente). Diferente era el caso de los empleados públicos y de quienes eran considerados como empleados particulares, quienes tenían la alternativa de obtener una pensión de antigüedad si habían cotizado por 30 o 35 años, respectivamente.

Los montos de las pensiones no eran producto del ahorro del trabajador durante su vida laboral activa, sino que se calculaban, por regla general, como un porcentaje del salario promedio percibido en los últimos años de trabajo.

Cada Caja tenía su propia fórmula para calcular la pensión de sus afiliados. Los grupos de presión con mayor influencia política lograban mayores beneficios. Otra característica del antiguo sistema de reparto es que las pensiones no se reajustaban salvo que hubiese disponibilidad de recursos fiscales.

Respecto del financiamiento del antiguo sistema, el Estado aportaba el 40% de las pensiones contributivas, el 55% lo pagan las cotizaciones de los trabajadores, el 2% a 3 % la rentabilidad y otro 2% a 3% otros giros con los que percibían ingresos las Cajas.

Hoy día el 58% de una pensión que se paga corresponde a la rentabilidad obtenida por los aportes, el 32% al valor presente de los aportes en términos reales y aproximadamente el 10% es el valor del APS, es decir, el aporte fiscal. Claramente el actual modelo muestra una mejor sustentabilidad financiera que el anterior.

Otra ventaja del sistema actual respecto del anterior es que disminuye el riesgo de expropiación de los fondos, es más sustentable desde el punto de vista fiscal y mejora la capacidad de focalizar el gasto público.

DESAFÍOS DEL SISTEMA DE AFP

¿Cuáles son los problemas que enfrenta el actual sistema de ahorro individual? En primer lugar, ahorramos poco. Mientras en Chile se ahorra el 10%, en la OCDE se ahorra en promedio 19,6%. En segundo lugar, la densidad de las cotizaciones sigue siendo inferior, los independientes continúan fuera del ahorro obligatorio.

Otro problema que incide en las pensiones es que los contratos asalariados no han aumentado, a lo que se suma la caída en la rentabilidad de las pensiones del último tiempo.

En los últimos 15 años la pensión se ha encarecido en más de un 42%. Es decir, lo que se necesita de ahorro para comprar la misma unidad de pensión, ha pasado de 150 UF que se necesitaba el 2001 a 214 UF que se requiere actualmente. Este fenómeno afecta

especialmente a las mujeres porque a ellas se les encarece en 48% y al hombre en un 40%. Respecto de este problema, hay que señalar que la gran variable que explica el deterioro de las pensiones en Chile no es tanto la esperanza de vida, sino que la tasa de interés.

Chile ya experimentó los costos de la transición del sistema de reparto al de ahorro individual, una experiencia que es casi insostenible para la mayoría de los países, por lo que sería un grave error volver atrás.

Si bien es cierto que las pensiones están por debajo de las expectativas, no hay que olvidar que la OIT recomienda como meta para los sistemas de pensiones obligatorios, tasas de reemplazo de 45% de los salarios, mientras que en la OCDE el estándar es alrededor del 60% de los salarios. Si miramos la experiencia internacional, vemos que en Canadá, Irlanda, Estados Unidos, el componente voluntario representa un 40% de la pensión total. Mientras que en Chile ahorramos poco y esperamos mucho del componente obligatorio.

No hay que olvidar que la obligatoriedad de contribuir al sistema previsional nació como una manera de preparar a las personas para vivir cuando ya no generen ingresos, de manera que no dependan del Estado. Por eso cada persona debe preocuparse y hacerse responsable de cómo van a ser sus ingresos cuando esté retirado. Y el Estado pone la infraestructura institucional para que las personas puedan hacer eso.

Sin perjuicio de lo anterior, la vejez no puede transformarse en una condena a la pobreza para aquellas personas que no lograron reunir en su vida laboral los ahorros suficientes. Por eso debe existir un Pilar Solidario que ayude a complementar los ahorros individuales en las pensiones. El Pilar Solidario

establecido en 2009 cumplió un rol muy relevante en la reducción de la pobreza de la tercera edad. En 2006, antes del Pilar Solidario, la pobreza de los adultos mayores (sobre 60 años), era el 80% de la tasa de pobreza del país y hoy es un 56%.

Existe muy poco conocimiento e información sencilla disponible para el público general, sobre cómo opera el sistema previsional. Según una encuesta de Cadem de comienzos de agosto de 2016, cuando se les pregunta a las personas de quién cree usted que es la propiedad de los ahorros que se acumulan en su cuenta de AFP, el 48% respondió que de las AFP; el 36% suyo y el 2% no sabe. Por otra parte, otra percepción que refleja una falta de conocimiento sobre el sistema es que la gente espera una pensión en base a su última remuneración y no en base al promedio de su ingreso permanente.

Por lo anterior, es importante crear conciencia de que el futuro depende del ahorro que uno haga y enfatizar la importancia que tiene el ahorro voluntario. Decirles a las personas que la pensión es lo que usted quiere que sea. Si quiere una pensión más alta, ahorre más. Sin desconocer que hay personas desfavorecidas que necesitarán más apoyo del Estado y para eso está el Pilar Solidario.

PROPUESTAS *

A continuación se presentan algunas de las distintas propuestas que se realizaron durante el desarrollo de este encuentro:

- Fortalecer el Pilar Solidario.
- Incentivar una mayor competencia entre las administradoras de fondos previsionales.
- Impulsar una mejor educación financiera de los afiliados respecto de sus derechos y de la forma en que funciona el sistema previsional, posibilitando que la ciudadanía tome decisiones más informadas sobre su futuro.
- Visibilizar el fruto de estos ahorros, mostrando en la cartola del afiliado la rentabilidad que obtendrán los dineros que deposita en su cuenta individual. Si un afiliado tiene una meta respecto de la pensión con la que desea jubilarse, también sería útil que la AFP le informara cuánto debe ahorrar para lograrla. Ello podría incentivar el ingreso de personas al sistema y estimular el ahorro voluntario junto con contribuir a mejorar la deteriorada imagen de las AFP.
- Abordar con urgencia el problema que enfrentan las mujeres, quienes reciben pensiones más bajas que las de los hombres, ya que generalmente, tienen menor densidad de cotizaciones -asociadas a mayores niveles de desempleo y lagunas previsionales-, factores que se suman a una menor edad de jubilación, salarios más bajos y mayores expectativas de vida.
- Agregar a las alternativas de fondos existentes un fondo con cero riesgo para aquellas personas que privilegien la seguridad por sobre la rentabilidad de sus ahorros.

* El 11 de agosto 2017, la Presidenta Michelle Bachelet envió al Congreso un proyecto de Ley sobre Reforma al Régimen de Pensiones, documento que por su data no alcanzó a ser conocido y debatido por los asistentes. Estamos seguros que muchos de los comentarios aquí descritos y según nuestro Dialogo, serán debatidos con ocasión del debate parlamentario próximo.

Reforma de Pensiones: antecedentes y definiciones principales



VOLVER A CRECER DIÁLOGOS DE FUTURO UD D

ALEJANDRO FERREIRO

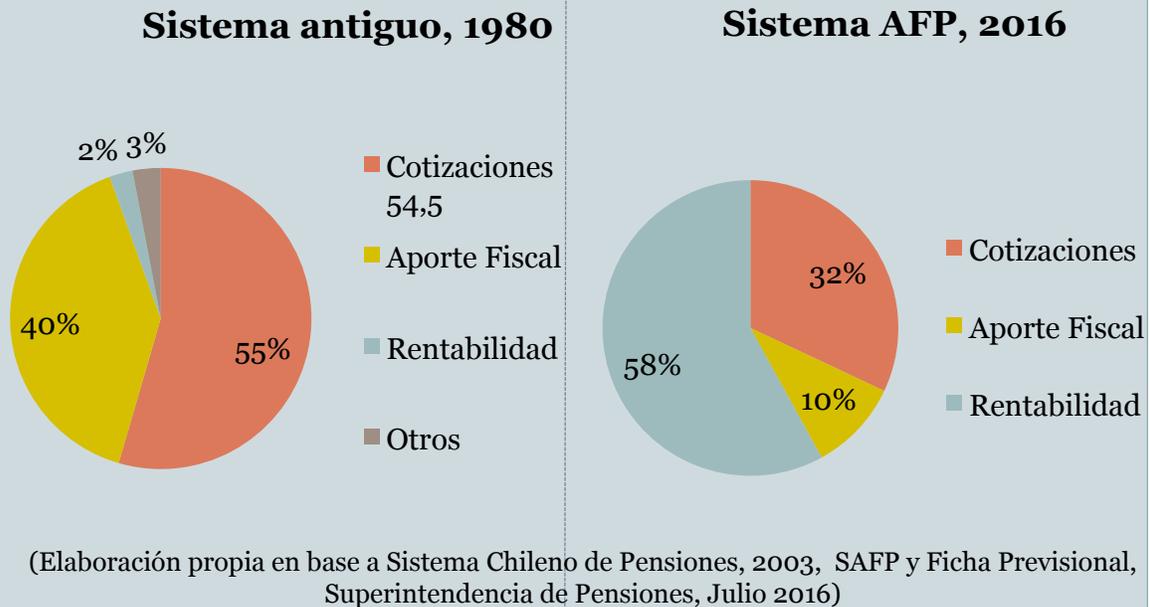
Antecedentes para un debate complejo



1. Datos sobre Sistema de Reparto en Chile, 1980:

- 32 Cajas; 120 regímenes distintos, 2.227.000 trabajadores cubiertos. De ellos, el 62% pertenecían al Servicio de Seguro Social.
- Tasa de Cotización: 23% SSS; 25% Empart, 16% Canaempu.
- Acceso a Beneficios:
 - SSS: 800 semanas (15 años y 4 meses) , densidad 0,5%:
Bajo estas exigencias, la mitad de quienes se pensionaron el año 2015 en Chile, no habrían obtenido pensión alguna.
 - Empart: $SB * N^{\circ} \text{ años cotizaciones} / 35$. En definitiva, **solo con 35 años de cotizaciones se accedía a la pensión equivalente al salario base.**

¿Cómo se financian las pensiones en reparto y capitalización en Chile?



Antecedentes...

2. La esencia del problema: pensiones insuficientes.

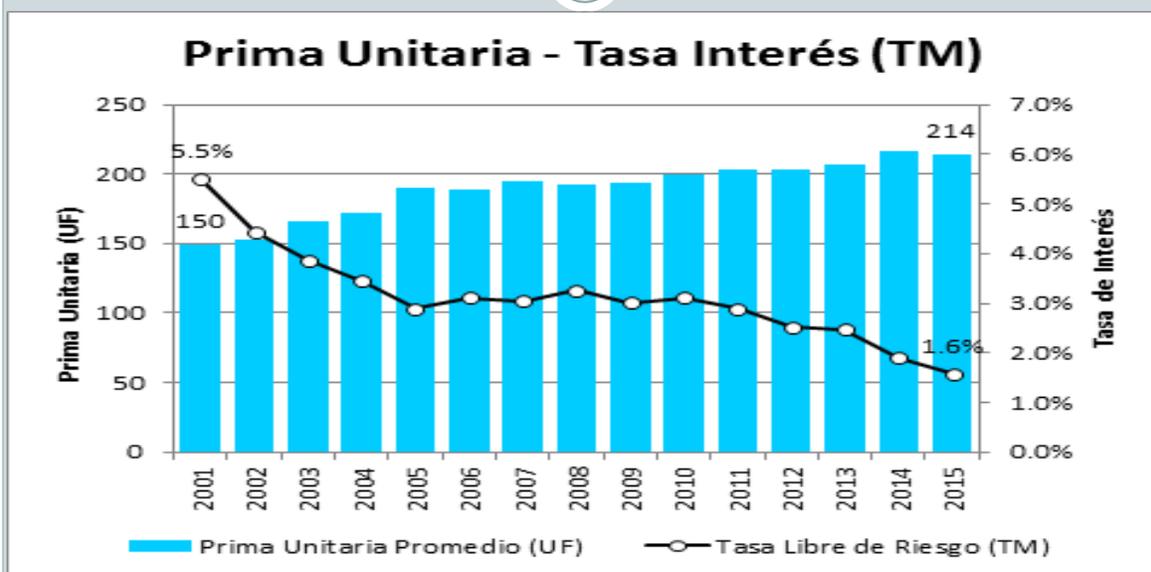
• ¿Tormenta perfecta?

Variables claves de conversión de ahorro previsional en pensión se han deteriorado:

- i. **Tasa de cotización:** 10% al fondo. Promedio OCDE 19,6%
- ii. **Densidad de cotizaciones:**
 - Los independientes siguen fuera del ahorro obligatorio, evasión e informalidad se mantienen altos.
 - Honorarios en el Estado (100.000 o más)
 - Contratos asalariados no aumentan... ni aumentarán.
- iii. **Aumento de expectativas de vida**
- iv. **Caída en la rentabilidad de las inversiones**

En suma: sólo en los últimos 15 años, la pensión se ha encarecido en más de un 42%.

La pensión se ha encarecido un 42,6% en 15 años



Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Valores y Seguros

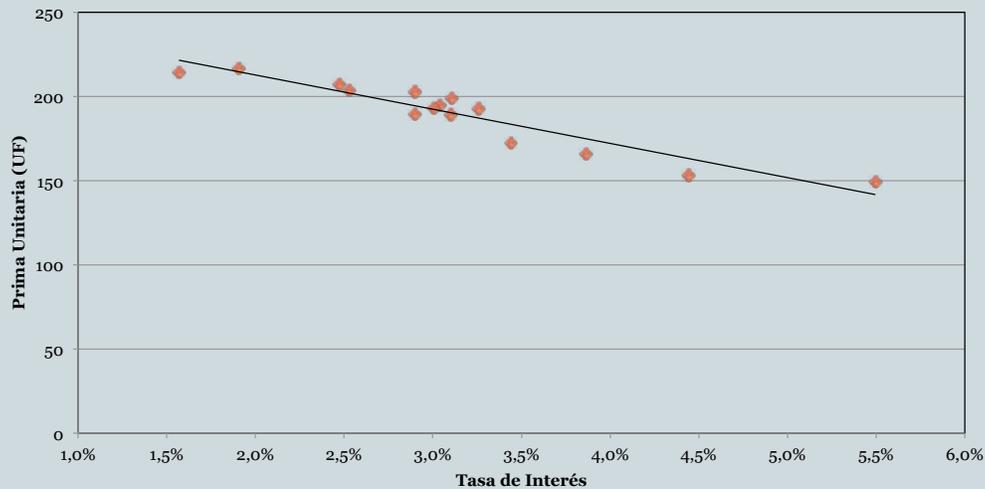
Encarecimiento de la pensión es mayor en mujeres (48%) que en hombres (40,4%).



Caída en la tasa de interés es el factor determinante



Prima Unitaria - Tasa Interés (TM)



1. Antecedentes...



- 3. La superioridad del sistema de ahorro sobre el reparto.**
 - ✖ Si Piketty tuviera razón (capital renta más que el trabajo) es mejor financiar pensiones con rentabilidad del capital que sobre la base de la masa salarial.
 - ✖ Sólo el ahorro permite acumulación de rentabilidades (que debiesen ser superiores al aumento de los salarios reales)
 - ✖ El sistema de cuentas individuales elimina/reduce el riesgo de “zarpazos”.
 - ✖ Sustentabilidad fiscal y capacidad de focalizar gasto público.
 - ✖ Factor clave en la dinámica ahorro/inversión/crecimiento.
 - ✖ Chile ya experimentó los costos de la transición... sería un disparate desandar el camino.

Afirmaciones esenciales



1. Ajustes paramétricos son imprescindibles, principalmente, la tasa de contribución.
2. El mejoramiento de pensiones actuales es complejo y choca con la estrechez fiscal presente.
3. Reparto no es necesariamente solidario, pero es, estructuralmente, insostenible.
4. Fortalecer el pilar solidario: la clave es reformular y potenciar el APS:
 - Más cobertura; mayores aportes; premio a las contribuciones efectuadas.
5. ¿Cómo financiarlo?
 - Compromiso fiscal de largo plazo
 - ¿deuda pública?
 - ¿Cotizaciones?



EL DEBATE DE LAS PENSIONES

Augusto Iglesias P.
Septiembre 2016

2

Antecedentes (1)

• Sistema de pensiones en Chile: estructura

- ✓ **Pilar Solidario: 1,3 millones de beneficiarios (580.000 PBS y 720.000 APS. U\$ 1.800 millones/año, financiados con presupuesto público)**

(Hay también pensiones de gracia; a exonerados; a presos políticos)

- ✓ **Pilar Contributivo:**

- **AFP (12,5% cotización): 10,1 millones afiliados; 5,2 millones cotizantes; 1,1 millones pensionados. U\$ 167 mil millones acumulados.**
- **INP (21% cotización): 0,045 millones cotizantes; 0,67 millones pensionados.**
- **FF.AA. y de Orden (cotización aprox. 6% pensiones): 0,12 millones cotizantes; 0,15 millones pensionados.**

(Hay también pensiones pagadas por Mutuales -ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales)

- ✓ **Pilar Voluntario: 1,6 millones de cuentas. U\$ 8.500 millones acumulados.**

Antecedentes (2)

- **Sistema de pensiones en Chile: beneficios**
 - ✓ *Pilar Solidario:*
 - **Pensión Básica Solidaria:** \$93.543 a 580.283 que no reciben ninguna otra pensión
 - **Aporte Previsional Solidario:** Complemento de pensión (con máximo igual a PBS) a 767.781 que reciben pensiones contributivas de menos de \$304.062.
 - ✓ *Pilar Contributivo:*
 - **Pensiones de Vejez:** 1,8 millones (1,1 AFP)
 - **Pensiones de invalidez:** 0,22 millones (0,12 en AFP)
 - **Pensiones de sobrevivencia:** 0,5 millones (0,25 en AFP)
 - **Otros:** Cuotas mortuorias; Bonos por Hijo; pensiones por trabajos pesados.

¿Cuál es la situación?

- **Pensiones (de vejez), por bajo las expectativas:**
 - ✓ *Expectativas altas: mayores que referencias internacionales*
 - ✓ *Pensiones negativamente afectadas por: aumento en expectativas de vida; caídas en tasas de retorno (especialmente durante la vida pasiva); baja densidad de cotizaciones; crecimiento de salarios durante la vida activa; componentes no imponibles de remuneraciones*
- **Sistema de AFP con baja adhesión popular**
- **Fuerte crítica “política” (ideológica) al sistema de pensiones**
- **Influencia creciente de pensionados (y adultos cerca de la edad de pensión) en la definición de prioridades de política pública (y el tema se va a decidir en pleno periodo electoral)**

Alternativas de reforma

- **Los modelos que se enfrentan:**

- ✓ *Responder a las demandas con la actual estructura del sistema de pensiones*
- ✓ *Responder a las demandas creando un nuevo programa "solidario", de reparto "parcial", financiado con un aumento de cotizaciones*

¿Qué se demanda?

- **Mejorar las pensiones en curso de pago**
- **Mejorar las pensiones futuras**
- **Mejorar las pensiones de las mujeres y de los más pobres**

[Omisión importante: el objetivo de pensión es desconocido]

- **Perfeccionar operación del sistema de AFP**

Propuesta de Gobierno **(“Marco de referencia para el debate”)**

- ✓ *Se rechazó la idea de crear un sistema de reparto para reemplazar el sistema de ahorro individual*

Pero se propuso crear un nuevo programa, el “pilar de ahorro colectivo solidario” aumentando la tasa de cotización en 5 puntos porcentuales (de cargo del empleador). Desde este nuevo programa (que es de reparto parcial), se pagaría un reajuste de las pensiones en curso de pago y mayores pensiones futuras a algunos de los que aporten

- ✓ *Al mismo tiempo se propuso:*
 - *“Fortalecer Pilar Solidario”, para mejorar las pensiones de los más pobres*
 - *Tablas Unisex para mejorar pensión de mujeres*
 - *Incorporar gradualmente a independientes al sistema de pensiones*
 - *Eventualmente, aumentar edad de pensión (especialmente de las mujeres)*
 - *Cambios para mejorar eficiencia y competencia en la industria de AFP (destacan la AFP estatal y la licitación de stock)*

Críticas a propuestas del Gobierno

- ✓ *No se necesita crear un “Pilar de Ahorro Colectivo Solidario” para mejorar las pensiones: ya existen los programas e instituciones que permiten hacerlo*
- ✓ *El “Pilar Colectivo Solidario” sería un régimen de reparto (parcial), que exigiría aportes cada vez mayores para mantener en el tiempo los beneficios que ofrezca*
- ✓ *Financiar reajustes de pensiones y “solidaridad” entre quienes aportan con un impuesto al trabajo, es una mala política: regresiva y desincentiva el empleo formal*
- ✓ *La combinación de una AFP estatal y licitación de stock significará la estatización del sistema de pensiones en el mediano plazo*
- ✓ *No se han hecho propuestas para mejorar las pensiones del Pilar Contributivo en el largo plazo (aunque este es el principal problema a resolver)*

[Desafío principal para “visión alternativa”: ¿cómo financiar -si no es con un tax al trabajo- los mayores beneficios solidarios que se desea otorgar? (y, si eso no es posible, ¿cómo bajar expectativas respecto a la reforma?)]

ANEXO

Críticas a propuestas específicas

- ✓ *Tablas Unisex: son un mal instrumento para mejorar las pensiones de las mujeres, pues lo hacen a expensas de las pensiones de los hombres. Además, para implementarlas será necesario hacer otros cambios muy complejos al sistema. Mejor alternativa es el Bono a Pensiones de las Mujeres, financiado con presupuesto público*
- ✓ *Seguro de longevidad para afiliados a AFP: es regresivo y las rentas vitalicias ya incluyen un "seguro de longevidad". Mejor alternativa es introducir un seguro de longevidad -financiado con presupuesto público- para quienes reciben pensión bajo la modalidad de retiro programado y son beneficiarios del Pilar Solidario*

**EL
SISTEMA
DE SALUD
PÚBLICO
Y
PRIVADO**

**PRESENTACIÓN
MANUEL INOSTROZA P.**

5



Universidad del Desarrollo
Universidad de Excelencia

EL SISTEMA DE SALUD PÚBLICO Y PRIVADO

ASISTENTES

Eduardo Aninat, exministro de Hacienda; Ernesto Behncke, exsubsecretario de Salud; Rafael Caviedes, presidente de la Asociación de Isapres; Pelayo Covarrubias, Director de Relaciones Institucionales de la Universidad del Desarrollo y Presidente de la Fundación País Digital; Gonzalo Chamorro, periodista; Marcelo Dutih, Gerente General de Isapre Consalud; Cristián Echeverría, Director del Centro de Estudios de Economía y Negocios de la Facultad de Economía y Negocios, UDD; Jaime García, Presidente de Colmena; Jacinto Gorosabel, editor de la Facultad de Economía y Negocios, UDD; Manuel Inostroza, exsuperintendente de Salud de Chile y exsuperintendente de Isapres; Sibila Ñiguez, exjefa del departamento de Salud Primaria del Ministerio de Salud; Liliana Jadue, Vicedecana de las Carreras de la Salud de la Universidad del Desarrollo; Javier Labbé, investigador de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo; Guillermo Larraín, economista; Cristián Larroulet, exministro de la Secretaría General de la Presidencia; Andrea Mackenney, Directora Ingeniería Comercial – Santiago, UDD; Jaime Mañalich, exministro de Salud; Lorena Palomeque, investigadora de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad del Desarrollo; Ricardo Ronco, Decano de la Facultad de Medicina CAS-UDD; Carolina Velasco, investigadora del Centro de Estudios Públicos (CEP); Pablo Vial, Director Instituto de Ciencias e Innovación en Medicina, UDD.

INTRODUCCIÓN

Desde el año 1880 existen a nivel dos grandes tipos de modelos de seguridad social y salud. El primero fue fundado por el canciller von Bismarck, quien dictó las primeras leyes de seguridad social para financiar las pensiones, salud y jubilación. Su estructura se basa fundamentalmente en la contribución, tanto del empleador como del empleado, a través de cotizaciones obligatorias, y de fondos donde se imputan los gastos que los jubilados, pensionados, licencias médicas y salud tienen que registrar. En Chile, en la ley de seguridad del trabajo, encontramos las mutuales de seguridad que corresponden a modelos bismarckianos.

El segundo modelo nace en Gran Bretaña en 1942, con el Informe Beveridge, y se fundamenta en varias leyes. Una de ellas que crea el sistema vital de salud. Este sistema es costado por impuestos generales de la nación, libre de pagos o copagos al momento del servicio. Este modelo está reflejado en nuestro país en el sistema de Fonasa para los beneficiarios tipo A.

A través del tiempo, los países oscilan entre ambos, como ocurre con Chile donde aunque tenemos una mezcla de los dos sistemas, debatimos si nos movemos más hacia Beveridge o hacia Bismarck.

CONSTANTE ALZA DE COSTOS

Nuestro sistema de salud está compuesto por dos grandes tipos de cobertura: Fonasa y las Isapres. Chile tiene un 76% de la población cubierto por Fonasa, mientras que, alrededor de un 20% de la población se encuentra cubierta por las Isapres. Esto quiere decir que el problema de nuestro sistema de salud no es de cobertura universal, sino que de cobertura efectiva.

Es decir, a pesar de los avances en el programa Auge o GES, el sistema no está siendo capaz de responder adecuadamente los desafíos de envejecimiento, de enfermedades crónicas, problemas de equidad en el acceso a los servicios de salud y al incremento de los costos de los tratamientos médicos, medicamentos, etc.

Es así como la incapacidad de controlar los costos en el sector público se traduce en listas de espera y en el crecimiento de la deuda hospitalaria. Este mismo fenómeno en el sector privado se expresa en el incremento de precios de los planes de salud con la consecuente judicialización por parte de los usuarios que tratan de impedir estas alzas, además de la sensación de que no existe una relación justa entre precio y calidad del servicio recibido.

Cada día, el acceso a la salud se está haciendo mucho más costoso y no sólo por un problema de recursos humanos, como era antes, sino especialmente, por la complejidad de la tecnología, por el alza de los costos de insumos, de medicamentos, etc. Es así como, entre el 2005 y el 2014 hemos duplicado el gasto total en Fonasa e Isapre. La tasa de crecimiento anual del gasto de Fonasa es de 10, 2% promedio, pasando de 1,9 billones de pesos chilenos a 4,6 billones de pesos chilenos como gasto total. Mientras que el gasto de las Isapres ha pasado aproximadamente de 1 billón a 1,9 billones.

A lo anterior, debemos agregar que a pesar de haber contratado más personal médico y no médico, se mantiene el déficit de especialistas y la productividad varía muy poco. Si tomamos como referencia el periodo que va de 2011 a 2015 veremos que la eficiencia del gasto ha disminuido en 5 años un 15%.

En pocas palabras, cada vez es más caro producir una misma cantidad de bienes y servicios de atención a la población.

Ese aumento de costos se divide en tres grandes conceptos. El gasto hospitalario, que ha crecido en los últimos años en tasas del 4%. El gasto ambulatorio, que ha estado creciendo al 6% por beneficiario. Y el tercer gran tema de costos, es controlar el gasto de licencias médicas. Está creciendo al 12% anual real por persona. El hospitalario 4%, el ambulatorio 5% y el de licencias 12%. Si se quiere dar más cobertura, el 7% es absolutamente insuficiente y lo vemos en las isapres que la cobertura no es un 7%, sino que pasa a ser un 10%. Pero esa es una decisión política que se tiene que dialogar.

Dentro de la población, un sector especialmente afectado por el aumento de costos son las mujeres. Las mujeres viven más, son la mayoría de la población y en promedio tienen sueldos más bajos y simultáneamente tienen planes de salud más caros.

¿Y qué están pensando los chilenos sobre el sistema de salud? Según la última encuesta Cadem del año 2016, cuando se pregunta si la reforma de ley de Isapres implicará que la gente de las Isapres se viera obligada a cambiarse a Fonasa, un 56% de los afiliados a Fonasa expresaron su desacuerdo con esta posibilidad, mientras que un 70,5% de los afiliados a las Isapres declararon que no le gustaría trasladarse a Fonasa.

Ante la pregunta qué le gustaría que pasara con las isapres, a un 63,6% le gustaría que permanezcan pero con una reforma significativa. Luego un 21,5% de personas respondieron que les gustaría que desaparecieran, y un 9,5% de las personas indicaron que no les gustaría que hubiera cambios.

Por otra parte, haber terminado con las concesiones hospitalaria fue un gran error. La contribución económica de las concesiones en salud significaba un aporte en el movimiento de la economía de 400 millones de dólares en 4 años.

PROPUESTAS

A continuación se presentan algunas de las distintas propuestas que se realizaron durante el desarrollo de este encuentro:

- Reorganizar la Subsecretaría de Redes Asistenciales del Minsal y generar un conjunto de empresas públicas del Estado con directorios independientes, alta dirección pública, etc., en cinco macro regiones.
- Mantener un cuidado permanente sobre los costos agregados del sistema -tanto del sistema público como privado- para no provocar una elevación desmedida en el ratio (Gasto Salud/PIB); existen muchos elementos de corrección y reasignación de costos para elevar la eficiencia general del sistema nacional de Salud.
- Aumentar las competencias de los profesionales no médicos para el manejo de condiciones que en la salud primaria, entregada actualmente sólo a los médicos, incluyendo casos como, por ejemplo, el manejo de la diabetes, de la hipertensión. Mientras nuestro sistema siga hiper medicalizado, sin necesidad de que sea así, tendremos un problema de eficiencia.
- Crear un sistema de ahorro de salud voluntario, similar al Ahorro Previsional Voluntario, además de pedir al sector público que incentive el ahorro de los jóvenes para su salud.
- Retomar el plan garantizado de salud para el manejo de licencias médicas, para avanzar y dar más estabilidad jurídica al sistema de financiamiento que tenemos y luego incluir a Fonasa.
- Generar clínicas de familia como las existentes en Canadá, con actores privados que reciben fondos públicos.



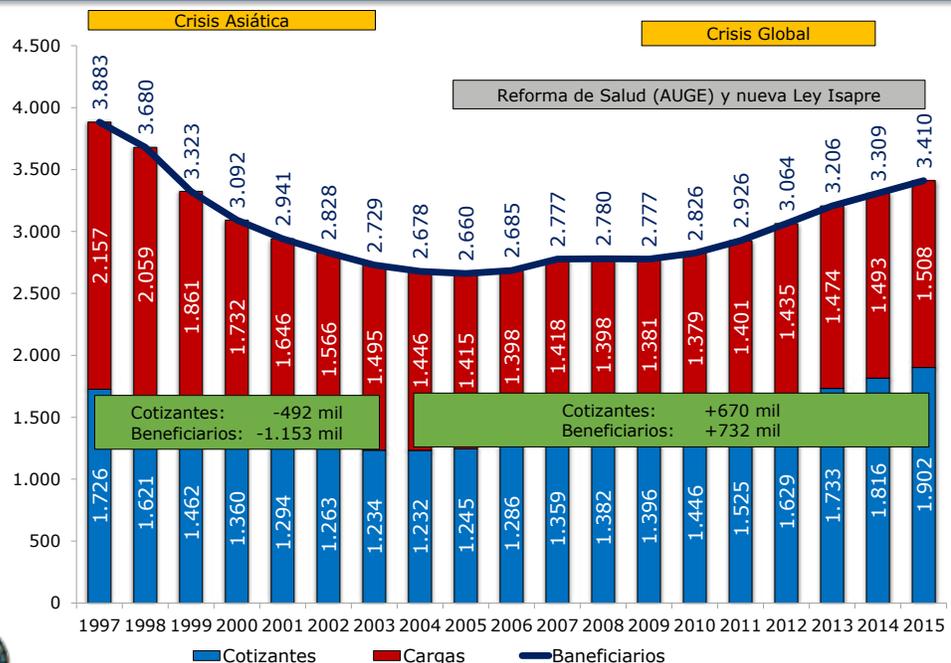
UNIVERSIDAD
ANDRÉS BELLO

Instituto de Salud Pública Andrés Bello

UDD, Diálogos del Futuro: ¿cómo volver a crecer?
“ Los desafíos del Sistema de Salud
y sus nuevas posibilidades de Reforma”

Dr. Manuel Inostroza Palma
Santiago, 30 de Septiembre 2016

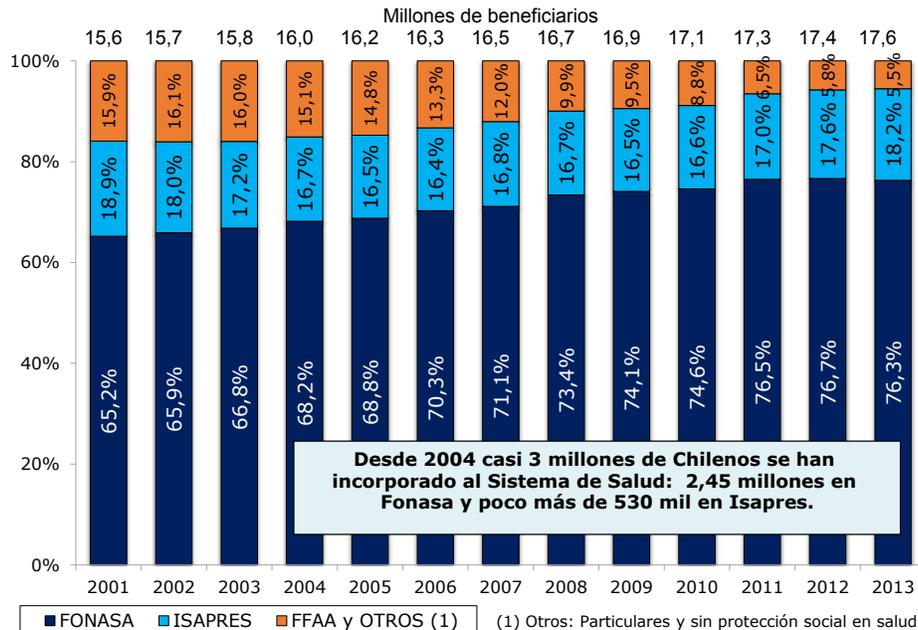
Evolución de Cartera de Isapres 2001-2015 (En miles)



Instituto de Salud Pública
Andrés Bello

Fuente: Superintendencia de Salud. Series Estadísticas de Beneficiarios.

Distribución de la Población de acuerdo a su sistema de Aseguramiento 2001-2013



Instituto de Salud Pública
Andrés Bello

¿Donde están los verdaderos desafíos del Sistema de Salud?

- **En el envejecimiento de la población**
 - Chile envejece a mayor velocidad : El índice de envejecimiento se ha duplicado en 20 años. El índice de dependencia ha aumentado un 43% en igual período
 - Consecuencias: mayor grado de dependencia económica, cada vez con mayor subsidio fiscal, sobre todo en salud y seguridad social. El Estado como “ASEGURADOR y COMPRADOR” de nuevos servicios en salud.
- **En el cambio del perfil epidemiológico**
 - Crecimiento de las principales enfermedades crónicas prevenibles
 - Consecuencias: Aumento de la demanda de servicios de salud con aumento de los costos, generando desajustes entre los modelos de financiamiento y atención existentes y las necesidades de la población.
- **En la Inequidad en Salud**
 - Chile tiene dos subsistemas que funcionan con lógicas diferentes. Isapres seleccionan por riesgo e ingresos. El gasto privado supera el 50% y tiene alto gasto de bolsillo (38%)
 - Consecuencias: Chile es uno de los países mas inequitativos en salud. Inequidad en el acceso, en los niveles de calidad de los servicios que reciben, en los resultados (hay varios países en Chile) y en el financiamiento.



Instituto de Salud Pública
Andrés Bello

Nuestra incapacidad de gestionar los desafíos tienen como consecuencia:

- **El crecimiento de los costos en salud**

- Perfil demográfico y epidemiológico y desajuste entre los modelos de compra que usan los seguros y los modelos de atención de los prestadores (traspaso de mayores costos a precio v/s gestión eficiente de riesgos en el sector privado y listas de espera + deuda en el público).
- Consecuencias: Alza de los precios de los planes y seguros en las Isapres. Los Prestadores aumentan rentabilidad en el corto plazo. Se prevén presiones para bajar sus precios, junto con presiones al gasto público en salud y su impacto fiscal.

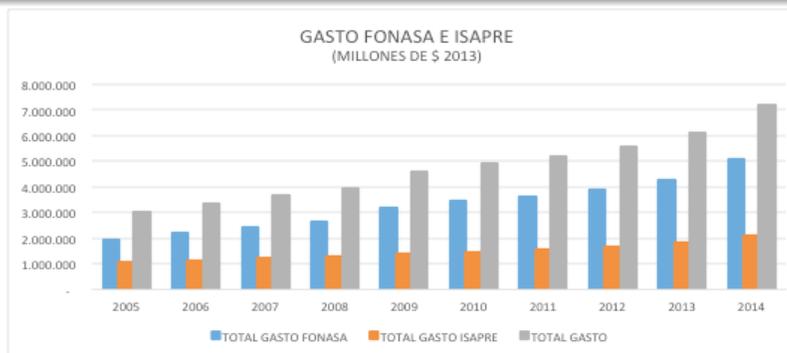
- **Población descontenta**

- Consumidor Chileno más exigente: En lo Público el alto precio que se paga por baja calidad y altos tiempos de espera. En el Privado el alto precio de seguros y prestadores, además del alto costo de los medicamentos .
- Consecuencias: Mala evaluación del sistema de salud y su judicialización. Presión por reformas y mayor regulación a pesar de que aun no se implementan totalmente las del 2003-2005.



Instituto de Salud Pública
Andrés Bello

Crecimiento del Gasto en FONASA e ISAPRES 2005-2014



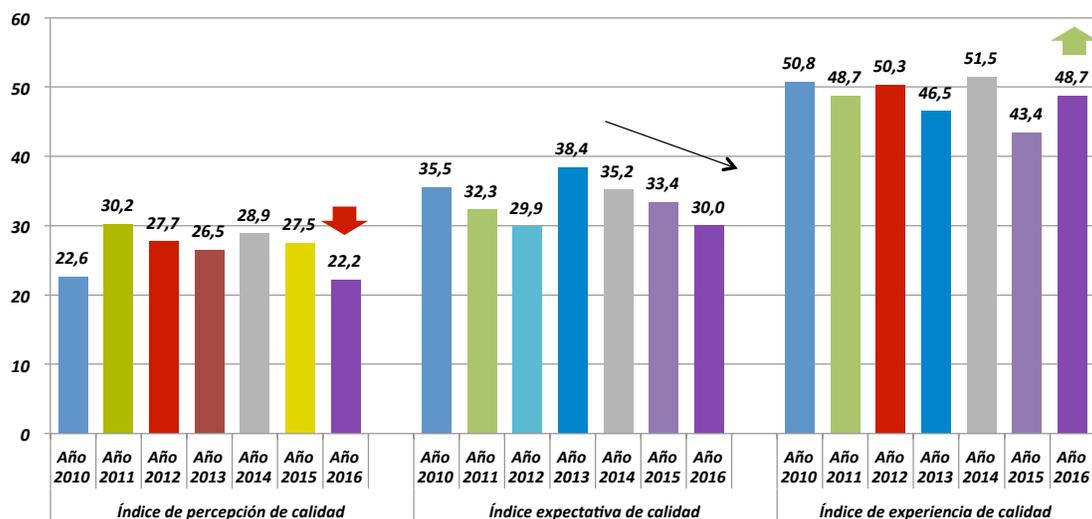
Fuente: Estimaciones propias en base a Boletín Estadístico de FONASA, varios años; y, Boletín Estadístico de Isapres, varios años.

Año	TOTAL GASTO FONASA	Tasa Crec. Anual (%)	TOTAL GASTO ISAPRE	Tasa Crec. Anual (%)	TOTAL GASTO	Tasa Crec. Anual (%)
2005	1.951.368		1.056.467		3.007.835	
2006	2.205.719	13,0	1.127.777	6,7	3.333.496	10,8
2007	2.421.255	9,8	1.225.256	8,6	3.646.511	9,4
2008	2.628.836	8,6	1.302.805	6,3	3.931.642	7,8
2009	3.170.311	20,6	1.402.682	7,7	4.572.993	16,3
2010	3.450.516	9,2	1.461.182	4,2	4.911.697	7,6
2011	3.608.651	4,3	1.559.589	6,7	5.168.240	5,0
2012	3.867.601	7,2	1.669.702	7,1	5.537.302	7,1
2013	4.276.898	10,6	1.846.825	10,6	6.123.723	10,6
2014	4.666.844	9,1	1.935.899	4,8	6.602.743	7,8
Acum 2005-2014		139,2		83,2		119,5
Promedio Anual 2005-2014		10,2		7,0		9,1



Instituto de Salud Pública
Andrés Bello

Encuesta UNAB: Índices de calidad 2010-2016



Instituto de Salud Pública
Andrés Bello

Análisis de Eficiencia del Gasto en el Sector Público

Indicadores de Microeconómicos del SNSS 2011-2015 (moneda \$ 2013)

Concepto 1/	2011	2012	2013	2014	2015
Costo Operacional Total en MM\$ (CT) 2/	2.212.508	2.385.106	2.589.009	2.896.174	3.149.733
Producción (K)	12.154.147	12.805.586	13.299.603	14.048.499	14.763.712
Gasto en personal médico en MMS	459.945	499.650	539.261	611.878	699.391
Gasto en personal no médico en MMS	901.155	966.628	1.012.008	1.075.409	1.130.394
Gasto en personal médico y no médico en MMS (W*U)	1.361.100	1.466.278	1.551.269	1.687.287	1.829.784
Gasto en bienes y servicios de consumo en MMS (CTbysa)	851.408	918.828	1.037.740	1.208.887	1.319.948
Costo Operacional Medio Total en \$ (CmeX= CT/X) 3/	182.037	186.255	194.668	206.152	213.657
Eficiencia del Gasto: Producción por cada \$1.000.000 (X/CT)	5,5	5,4	5,1	4,9	4,7
Costo Operacional Medio Remuner en \$ (W*U/X)	111.986	114.503	116.640	120.103	123.946
Costo Operacional Medio Bys en \$ (CTbysa/X)	70.051	71.752	78.028	86.050	89.411
Participación del gasto en personal en el gasto en salud (ra)	0,62	0,61	0,60	0,58	0,58
Participación del gasto en bienes y servicios de consumo en el gasto en salud (rb)	0,38	0,39	0,40	0,42	0,42
Dotación en hrs semanales (L)	1.779.688	1.902.589	4.022.175	4.201.980	4.360.609
Dotación Cargos equivalentes	85.902	88.695	91.413	95.500	99.100
Dotación médicos en hrs semanales	479.172	503.272	516.790	531.878	588.599
Dotación no médicos en hrs semanales	1.300.516	1.399.317	3.505.385	3.668.102	3.772.210
Remuneración Médica Promedio Mes en \$ 4/	3.515.543	3.640.277	3.826.100	4.202.370	4.856.850
Remuneración No Médica Promedio Mes en \$ 5/	1.001.327	1.042.651	1.058.570	1.074.988	1.099.766
Remuneración Promedio Mes en \$	1.320.400	1.377.637	1.414.157	1.472.334	1.538.524
Productividad Media estimada sobre dotaciones medias (X/L)	141,5	144,4	145,5	147,1	149,0



Notas:

1/ Valores expresados en moneda año 2013.

2/ Costo Operacional Total (CT) considera gasto en Remuneraciones y Bienes y Servicios.

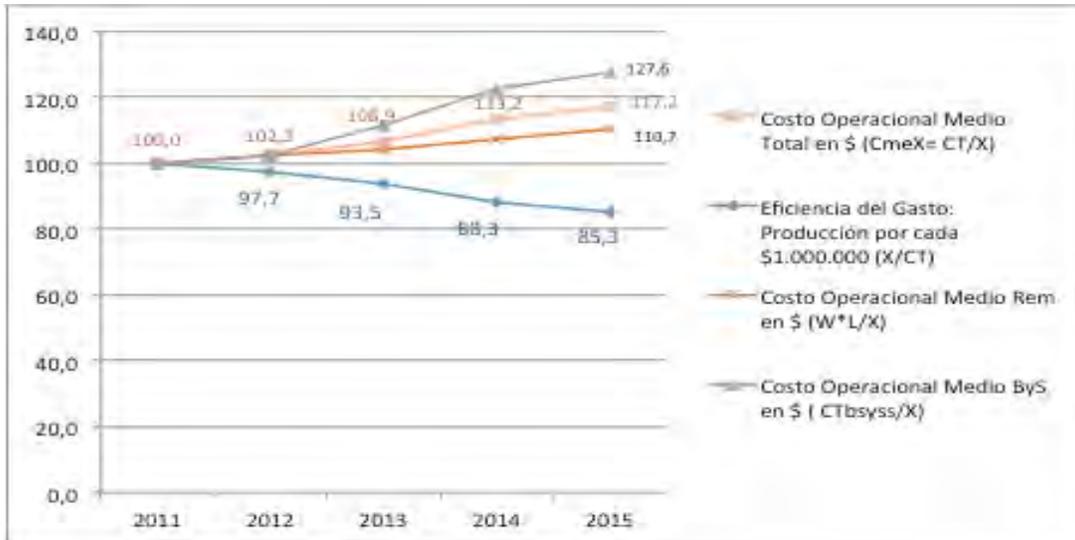
3/ Costo Operacional Medio Total corresponde al CT dividido por la producción total equivalente (obtenido del IACC).

4/ Remuneración Médica Promedio Mes correspondió al total de haberes de un cargo equivalente de 44 horas semanales.

5/ Remuneración No Médica Promedio Mes correspondió al total de haberes de un cargo equivalente de 44 horas semanales.

Análisis de Eficiencia del Gasto en el Sector Público

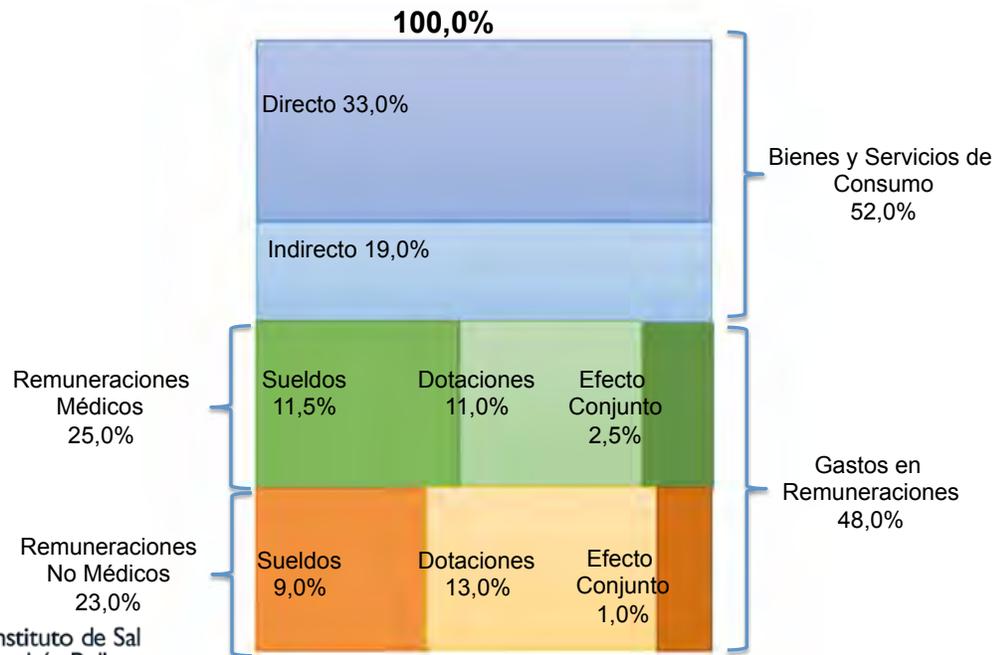
Evolución de Costos Operacionales Medios y Eficiencia del Gasto, período 2011-2015
(Índice)



Instituto de Salud Pública
Andrés Bello

Análisis de Eficiencia del Gasto en el Sector Público

Descomposición del Incremento del Gasto en Factores Causales 2011-2015



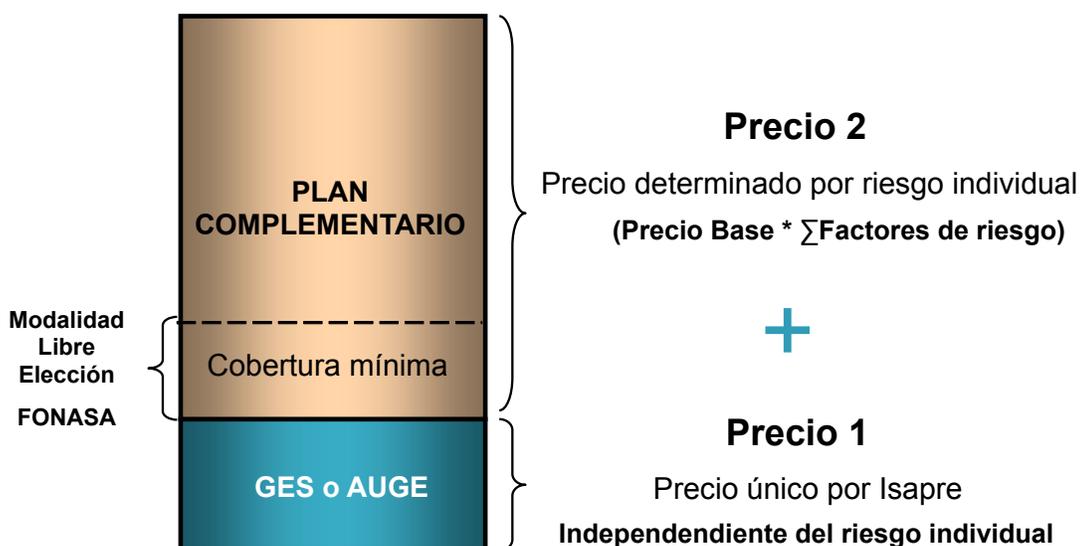
Instituto de Sal
Andrés Bello

Fortaleciendo el Régimen General de Garantías con un nuevo Plan Garantizado en FONASA que sea mas eficiente



Instituto de Salud Pública
Andrés Bello

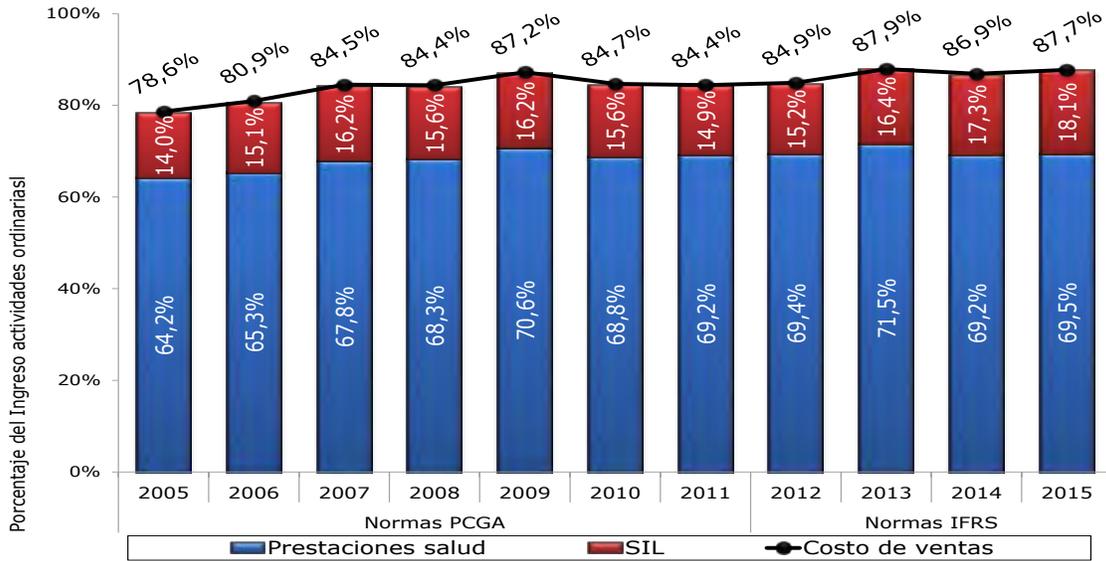
Estructura de precios de los planes de salud en Isapres: El problema de selección de riesgo en el Plan Complementario



Instituto de Salud Pública
Andrés Bello

Evolución de la Siniestralidad

(Costo de Ventas como % del Ingreso actividades ordinarias)



Gobierno de Chile | Superintendencia de Salud



Instituto de Salud Pública
Andrés Bello

Nueva Plan de salud en Isapres como incentivo a la eficiencia y control del costo técnico o siniestralidad



Precio seguros complementarios o suplementarios

Precio determinado por riesgo colectivo o individual



Precio único por Isapre
Para el
Plan Garantizado de Seguridad Social

Independiente del riesgo individual

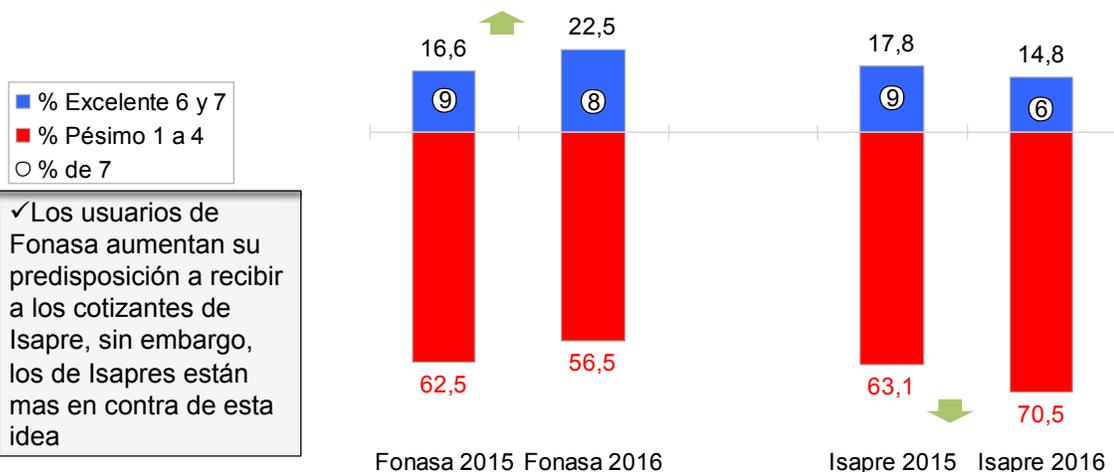


Instituto de Salud Pública
Andrés Bello

Evaluación a la idea de que los cotizantes de Isapre se vieran obligados a cambiarse a Fonasa

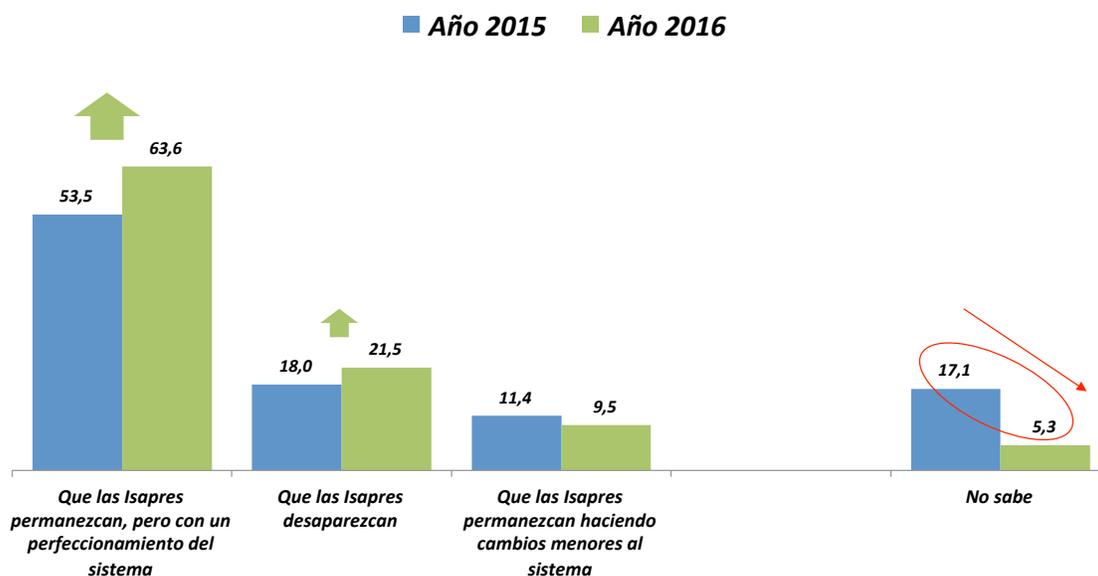
P17. Si la reforma a la Ley de Isapres implicara que la gente que cotiza en Isapre se viera obligada a cambiarse a Fonasa, ¿qué le parece esto a Ud? Use una escala de 1 a 7 como en el colegio, donde 1 es pésimo y 7 es excelente.

Base afiliados a Fonasa: 816/ Afiliados a Isapre: 300



Instituto de Salud Pública
Andrés Bello

Encuesta UNAB ¿Qué le gustaría a Ud que pasara con las Isapres?



Instituto de Salud Pública
Andrés Bello

P16. Y a Ud, ¿qué le gustaría que pasara con las Isapres?
Base total: 1199 casos, 897 Fonasa/ 229 Isapre

PRINCIPALES CONTENIDOS DE UNA AGENDA DE PROGRESO EN SALUD:

- Promoción y Prevención en Salud:
 - Renovar estrategias de Salud Pública sobre factores de riesgo y deberes con los estilos de vida saludables, nuevas estrategias de financiamiento y nuevas regulaciones para incentivar el cambio del modelo de atención.
- Gobierno y Gestión Clínica Innovadora y de Calidad:
 - Gobiernos corporativos de las Redes, de los Hospitales y de la APS
 - Redes de atención en base a procesos
 - TICs para el modelo de atención y registros clínicos (BIGDATA)
 - Nuevas formas de contratación de RRHH
 - Acreditación y cambio cultural para la mejora continua y gestión de riesgos
 - Nuevos paradigmas: Genómica, Medicina Molecular y Nanotecnología (Salud Personalizada)
- Resolutividad:
 - Una agenda de productividad en la APS y en las Redes de Atención (RISS)
 - Sistemas de Gestión de Espera con Auditoría Social (RGGGS)
 - Cambios en los mecanismos de pago
 - Coberturas de Medicamentos y el gasto de bolsillo
 - Complementariedad Público Privada
- Solidaridad: Cambios graduales
 - Fonasa como Seguro del Estado
 - Isapres dan paso a Instituciones Privadas de Seguridad Social
 - Nuevo Sistema Universal de Seguridad Social en Salud



Instituto de Salud Pública
Andrés Bello

Etapa 1: Normalización de ambos subsistemas y definición de un marco regulatorio común (4-5 años)

Reformas que afectan ambos subsistemas

Reformas Subsistema Público

1. Asignar aporte fiscal en base al costo del plan
2. Reforma del FONASA: Rol e Institucionalidad
3. Avanzar a que el PPV en hospitales alcance ojala al 70% de pp.
4. Perfeccionar los mecanismos de compra a privados por PAD o DRG o soluciones en Institucional y Libre elección
5. Reformas a la gestión de 1 y 2 generación

1. Creación de un PGS Universal que incluya lo AUGE no AUGE y medicamentos
2. Crear una Institucionalidad del plan para definir cobertura y precio
3. Fortalecer Institucionalidad Superintendencia de Salud
4. Mantener ambos subsistemas

Reformas Subsistema privado

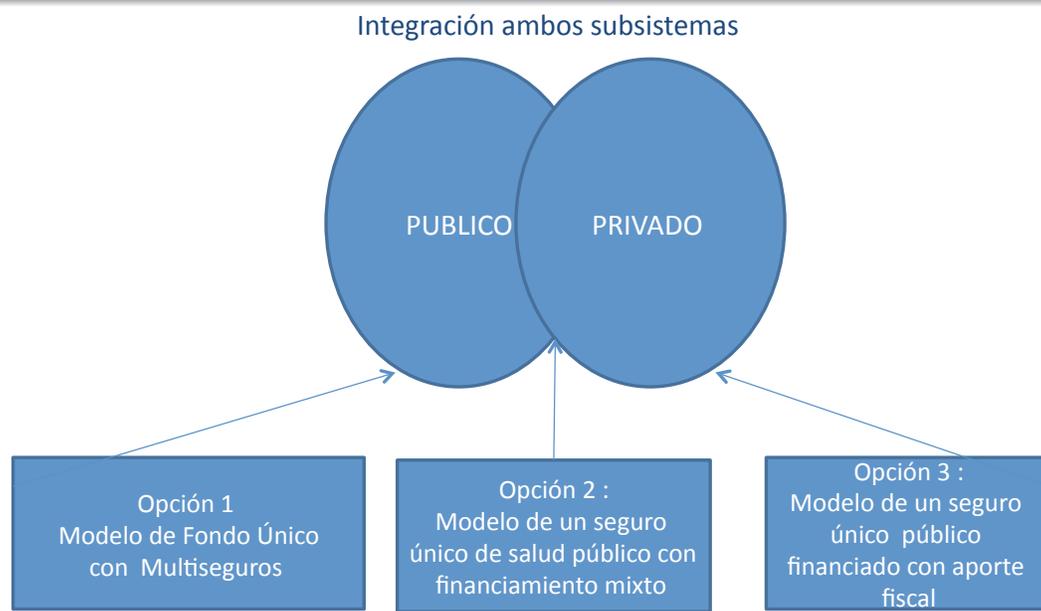
1. Se crean las Instituciones privadas de la seguridad social en salud que reemplazan a las Isapres (sin selección al ingreso, libre movilidad y sistema precios regulados del PGS sin tabla de precios por riesgo)
2. Se regula el traspaso población entre subsistemas
3. Se establece la obligatoriedad de otorgar como mínimo el PGS y comprar una parte como soluciones, PAD y GRD

Ambos subsistemas empiezan a operar en forma similar

Etapa 2 : Creación de un fondo compensatorio Universal y reforma del modelo de gestión del sistema público (4-5 años)



Etapa 3: Implantación del modelo Integrado en su totalidad generando interacción público-privada en un marco conceptual diferente al actual.



MODER- NIZACIÓN DEL ESTADO

PRESENTACIÓN
CRISTIÁN LARROULET V.

6



Universidad del Desarrollo
Universidad de Excelencia

MODERNI- ZACIÓN DEL ESTADO

ASISTENTES

Eduardo Aninat, exministro de Hacienda; Isabel Aninat, investigadora del Centro de Estudios Públicos; Cristóbal Aninat, investigador asociado de Expansiva UDP; Rafael Ariztía, exjefe de la Unidad de Agenda Modernizadora del Estado; Ignacio Briones, académico y ex embajador ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); Álvaro Clarke, exsuperintendente de Valores y Seguros; Rosanna Costa, exdirectora DIPRES y consejera del Banco Central; Pelayo Covarrubias, Director de Relaciones Institucionales de la Universidad del Desarrollo y Presidente de la Fundación País Digital; Gonzalo Chamorro, periodista; Alejandro Ferreiro, exministro de Economía y exsuperintendente de Valores y Seguros; Jacinto Gorosabel, editor de la Facultad de Economía y Negocios, UDD; M. Paz Hermosilla, periodista; Bettina Horst, Gerente General de Libertad y Desarrollo; José Inostroza, director ejecutivo del Programa de Modernización del Sector Público Ministerio de Hacienda; Guillermo Larraín, economista; Cristián Larroulet, exministro Secretaría General de la Presidencia; Roberto Munita, asesor legislativo; Rafael Pastor, abogado; Clemente Pérez, abogado y exsubsecretario de Obras Públicas; Alberto Precht, ex presidente de la Comisión Defensora Ciudadana y director ejecutivo de Chile Transparente; Lorena Recabarren, ex asesora de la División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia; Carlos Ríos, asesor Fundación Avanza Chile; Eugenio Rivera, economista y exjefe de la División de Regulación del Ministerio de Economía; Ernesto Silva, diputado; Sebastián Soto, exjefe de la División Jurídica de la Segpres y Director del Área Constitucional de Libertad y Desarrollo; Carlos Williamson, exdirector del Consejo de Alta Dirección Pública.

INTRODUCCIÓN

Para hablar de la reforma al Estado chileno, vale la pena considerar como preámbulo las tres áreas clásicas que se señalan* para el rol de todo Estado moderno. Ellas son las de coordinación macroeconómica (Ministerio de Hacienda, Banco Central), de provisión y financiamiento de bienes públicos (relaciones exteriores, seguridad interna y externa, etc.) y corrección de externalidades (por ejemplo, medio ambientales, etc.), y la de avanzar en la equidad horizontal y vertical del sistema (impuestos, gasto social).

En el caso del Chile de los últimos cuarenta años, hay un relativo consenso en que en las primeras dos áreas generales (coordinación macro, externalidades) ha existido un avance sustantivo respecto del patrón histórico que se alcanzaba, y un alto grado de consensos. Es en el área redistributiva del Estado donde se han centrado los mayores disensos, pasando esa, a esta altura, a ser casi una constante histórica de discrepancias en el país.

Más allá de las legítimas posiciones políticas que se pueden sostener en una democracia, es también cierto que un análisis racional y más fino que apunte a resolver algunos nudos gordianos de la administración del Estado, tal como opera en Chile, es una tierra fértil para mejorar los grados de libertad del sistema, dando más eficacia a una gestión pública necesaria, según los roles arriba señalados. La presente sesión sobre Modernización del Estado se centró, por ende, en los temas de diseño, organización, agencias e incentivos. Temas muy claves para elevar la productividad del sector público nacional.

Al diagnosticar la situación del Estado chileno encontramos coincidencias que apuntan a la necesidad de adaptar su organización a la realidad del siglo XXI ya que, a grandes rasgos, esta fue diseñada en una época en la que el mundo cambiaba muy poco. Otro tema en el que también hay acuerdo dice relación con la preocupación que existe dentro del Estado por el manejo de los presupuestos, dado que no tenemos un ente dedicado a mejorar la capacidad de gestión interna en los organismos estatales. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, el equivalente a nuestra Dipres es la “Office of Management and Budget”, una organización que atiende tanto a la gestión como al presupuesto.

Asimismo, hubo consenso en señalar que el Estado carece de un órgano que se dedique a pensar los proyectos de infraestructura que necesitará el país en el futuro. Situación que explicaría tanto la ausencia de grandes innovaciones en esta materia como las sucesivas renovaciones de las concesiones ya existentes. Otro aspecto que fue subrayado como una tarea pendiente dentro de la modernización del Estado fue la actualización del Estatuto Administrativo.

La modernización del Estado ha sido un proceso eficaz en los países que acometen esta tarea con una mirada de largo plazo y de mejora permanente. Lamentablemente en Chile, este proceso es una labor que se lleva adelante en reformas específicas y aisladas. No darle la prioridad que merece la mejora en la gestión del Estado puede significar evitarse ciertos costos políticos a corto plazo, sin embargo puede acarrear consecuencias muy negativas no solo para nuestra democracia sino también para el desarrollo social del país.

* Ver a los tratadistas clásicos del campo de finanzas públicas integrales como Musgrave, Baumol y Tinbergen.

Cuando se habla de la actual crisis de confianza, se olvida que gran parte de esa desconfianza obedece al mal funcionamiento de las instituciones públicas. Y aunque hemos hecho importantes avances en materia de transparencia y en la cantidad de información disponible, aún nos queda mucho por avanzar en cuanto a rendición de cuentas o accountability.

La reforma del Estado, más que una sumatoria de buenas reformas tiene que ver con una orgánica, con una capacidad del Estado de seguir haciendo buenas reformas a sí mismo. Hay dos que son las principales, una es el “Centro de Gobierno” y la otra tiene que ver con la capacidad del Congreso para ser una buena contraparte. En cuanto al centro de gobierno es importante destacar que esto se trata de capacidades del presidente para cumplir con sus funciones y no con incluir nuevas atribuciones al gobierno y a la presidencia. Estamos hablando de capacidades técnicas y políticas.

¿A qué nos referimos con fortalecer el centro de gobierno? A temas de institucionalidad y de recursos humanos. En cuanto a la institucionalidad, en costos de transacción, administrativos y políticos es menor. En términos de recursos humanos, vemos que en Chile se va un gobierno y llega otro y se encuentra con el escritorio vacío. Hay que tener la capacidad de tener funcionarios con continuidad. Eso abarcaría todas las reformas de las que estamos hablando. La segunda parte tiene que ver con la capacidad legislativa, con el músculo interno, que sean capaces de ver otros problemas que el gobierno no esté viendo. Hay que tomarnos en serio la reforma del Congreso.

Otro tema ligado a la necesidad de reformar al Estado es la gran desconfianza y lejanía que la ciudadanía siente frente a las instituciones públicas. Estamos viviendo

una peligrosa comodidad, con un sistema político que relativamente funciona bien, pero que últimamente ha visto una descomposición del sistema. Los casos en el Sename, Carabineros, Dipreca, Registro Civil, INE, Gendarmería, y en diferentes municipios, ilustran esta realidad.

De acuerdo a los datos del VII Estudio Nacional de Transparencia destinado a evaluar la percepción ciudadana respecto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la percepción que tienen los chilenos de la corrupción en el país mostró que el 57% cree que los organismos públicos en Chile son “muy corruptos”, lo que implica un alza de 6 puntos respecto a la medición realizada en 2012. Respecto de la extensión de la corrupción, un 54% cree que “mucha gente está involucrada” y un 84% cree que por lo general las personas involucradas en actos de corrupción no son castigadas por dichos delitos.

Dentro de lo que es el rol del Estado, se pueden identificar tres aspectos esenciales. Una es su rol como regulador. Y en esto aún hay mucho por avanzar. Otro ámbito es el empresarial. Y a pesar de que se ha avanzado bastante en el gobierno corporativo, aún hay mucho por hacer para garantizar que esas empresas sean manejadas de manera eficiente.

El tercer rol clave es el de ejecutor de políticas públicas. Para ello es indispensable que estas se ejecuten independientemente de quien sea el gobierno de turno. También es relevante pensar en rediseñar la organización del Estado, la sociedad ha cambiado pero el Estado no ha cambiado.

ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

Respecto de la descentralización del Estado, la pregunta es cómo llevamos el poder del Estado a regiones y municipios. La experiencia colombiana demuestra que la corrupción se logró mantener relativamente a raya en los grandes centros urbanos, pero no se pudo controlar en centros urbanos pequeños. Mientras más lejano el centro urbano o mientras más pequeña la comunidad, la situación de seguridad y de corrupción estuvo fuera de control.

Acerca de la capacidad de organización del Estado, lo que hoy observamos es que las distintas instituciones o servicios públicos presentan una serie de deficiencias que tienen que ser abordadas de distintas maneras, tanto en su estructura como en su organización interna.

El mundo cambia constantemente, pero la orgánica del Estado no cambia. Hoy día la velocidad del cambio aumenta y el Estado no tiene ninguna capacidad de adaptación. Es necesario hacer un énfasis en la capacidad de agilidad para responder a programáticas nuevas y distintas. Crecientemente la forma de adaptarse es la creación de nuevas institucionalidades pero pareciera que eliminar aparato público es algo que no está al alcance. El ejemplo clásico es el Ministerio de Bienes Nacionales, que todos los gobiernos han querido sacarlo de su agenda pero no lo han hecho.

Los gobiernos deberían poder organizarse de manera ejecutiva en cierto ámbito. No tener que pasar por el Congreso por temas en que la discusión puede no aportar valor, porque se trata solo de una nueva forma de organización. Hay que entregarles confianzas a las personas, a los gobiernos para que sean capaces de llevar adelante grandes cambios.

Sobre la gestión interna de los gobiernos, no hay nadie institucionalmente que tenga como rol ocuparse de la gestión transversal. Prestar apoyo legal, contractual, etc. Un caso típico es el del Registro Civil. Este no tiene ninguna capacidad de ser contraparte con las empresas transportistas. Los equipos legales de Morpho son los mejores del país. Chilecompra es un ejemplo de servicio transversal pero opera como un servicio aparte. Necesitamos una política de Estado para el Estado.

Respecto del open data y la digitalización, hay que recordar que la comisión de productividad de Australia acaba de sacar un informe sobre el tratamiento de datos en el que estiman que ellos están muy atrasados en el tema, porque lo que observan es que la gente es cada vez más reticente a compartir sus datos con el Estado. Es interesante entonces, incluir a la discusión de digitalización cómo lograr que los servicios públicos compartan bases de datos, teniendo presente el tema de protección de datos.

Es necesario realizar una reforma al Estado acerca del acceso de información. En el gobierno de Piñera hubo un esfuerzo de sistematizar la información, con las protecciones necesarias, pero fracasó por el temor del mal uso de esa información. Sin duda, se trata de un desafío que requiere mucho más ingeniería de la que el Estado está mostrando en este momento, sobre todo en el ámbito del desarrollo digital.

ESTADO Y OBRAS PÚBLICAS

Es necesario reformular la capacidad del Estado de tomar decisiones y de sacar adelante los proyectos. Hoy día tenemos una gran cantidad de energías renovables, que se están perdiendo porque no hay capacidad de tomar decisiones oportunamente para utilizarlas.

Por ejemplo, en materia portuaria se discute si nuestra capacidad va a quedar saturada el 2021 o el 2025, asumiendo que se concretará la ampliación del puerto de Valparaíso. Pero la discusión se ha estancado sin tomar una decisión, en circunstancias que estamos ante un proyecto de 3.000 millones de dólares, sin contar toda la infraestructura adicional que tiene que ver con carreteras y/o líneas de tren especiales. Y evidentemente se trata de un proyecto de envergadura que supera los 10 años. Necesitamos definir una política de infraestructura, qué vamos a concesionar, cuáles son los criterios.

Otro tanto sucede con la eficiencia en la toma de decisiones y de ejecución de proyectos de licitaciones y concesiones. Es poco probable que sea el MOP el más indicado y apropiado para hacerse cargo de esta tarea. Parece más razonable que si se quiere concesionar hospitales u otros ámbitos, se establezca una Subsecretaría de Hacienda o de Economía que tome los mejores proyectos y haga la labor de promoción y de desarrollo, que tenga que ver contrataciones y financiamiento.

¿Quién está pensando los proyectos nuevos en infraestructura en Chile? ¿Dónde está el ente que piensa cuáles van a ser los nuevos proyectos? Pese a los pocos incentivos a la iniciativa privada, ellos representan el segundo grupo más grande de los que están en carpeta.

Sobre el tema de los empleados públicos, hay que decir que no se ha hecho nada respecto del servicio civil, ya que lamentablemente solo existe como un término. Dentro de las instituciones del Estado, donde más servicio civil hay, es en la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y en el Banco Estado. En ellos hay una burocracia bien establecida y una carrera funcionaria. Lamentablemente esto a nivel municipal no existe y en los ministerios tampoco. Por ello es necesario no solo poner énfasis en la alta dirección pública, sino también y muy especialmente en elaborar una buena estrategia hacia el servicio civil. Asimismo, resulta indispensable revisar el gobierno corporativo de las entidades públicas. Cómo uno descentraliza de forma eficiente ciertos servicios públicos para que puedan responder mejor a las demandas de la ciudadanía. La idea es que haya mayor cercanía en la forma como los servicios públicos gestionan las necesidades de las personas.

ESTADO Y DIGITALIZACIÓN

También es necesario mejorar la colaboración de las instituciones dentro del gobierno. Los presupuestos participativos deberían fomentarse, por ejemplo, desde el Ministerio de Hacienda o desde el Ministerio del Interior, en el sentido de asignar porcentajes del presupuesto a procesos participativos y dar apoyo a través de fondos a municipios que los quieran implementar.

Tenemos presupuestos que deberían hacerse a nivel municipal, es decir, no partir con los ministerios, sino que con las municipalidades. Y fortalecer el tema de innovación abierta. Lo que recién estamos viendo a través del laboratorio de Gobierno, con sus procesos de Impacta Salud, Impacta Energía, masificar eso en el sentido de que afuera del Gobierno existe

mucho conocimiento y experiencia que deben ser aprovechados para resolver los problemas públicos. El Gobierno no puede pretender por sí solo resolverlos y para eso debe abrirse al conocimiento que está en las universidades, ONGs y empresas. Y que al definir problemas específicos podamos abrir procesos de colaboración, donde la ciudadanía con sus conocimientos específicos puedan proponer soluciones concretas a distintos problemas.

MODERNIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

Cuando hablamos de modernización del Estado, tendemos a hablar de la modernización del Ejecutivo, hay un sesgo presidencialista, de siempre pensar en el Ejecutivo y olvidar a los poderes Legislativo y Judicial. En el caso del Poder Judicial, su estructura se configuró en la Constitución de 1828 y desde entonces no ha cambiado nada y otro tanto sucede con nuestro Congreso que sigue dictando las leyes como en el siglo XIX y eso es absurdo.

¿Quién es el buen parlamentario? ¿Es el buen legislador? La verdad es que en el mundo los parlamentarios cada vez legislan menos. El buen parlamentario es el controlador, la contraparte del sentido común. Y la dinámica democrática de hoy día nos lleva a pensar que el buen parlamentario es cada vez más un buen controlador y una especie de hombre que está cerca de la ciudadanía que intenta gestionar y satisfacer de algún modo los problemas del ciudadano con el poder ejecutivo. Hay que pensar reformas que contribuyan a que los parlamentarios puedan estar más cerca de la ciudadanía y satisfacer esas peticiones y requerimientos de la administración.

Hoy tenemos un Congreso débil en dos planos: por un lado hay una debilidad política e institucional,

por ejemplo cuando se hizo la reforma del sistema electoral, los parlamentarios fueron juez y parte, entonces existe la tentación de no pensar en lo que es mejor para el país, sino en el beneficio propio.

Otro aspecto importante es que el Congreso ha avanzado muy poco en gestión y en el proceso mismo de elaboración leyes. Para poder mejorar hay que profesionalizar las asesorías. Se requieren asesores políticos más empoderados que puedan ser contraparte y que sepan de la materia.

PROPUESTAS

A continuación se presentan algunas de las distintas propuestas que se realizaron durante el desarrollo de este encuentro:

- No se justifica la existencia del Ministerio de Bienes Nacionales.
- Entregar instrumentos y flexibilidad al Ejecutivo para reorganizar el Estado.
- El Gobierno debería tener una política institucional de Open Data que pusiera a disposición de la ciudadanía información de interés resguardando la privacidad de las personas. Por ejemplo, la cifra de funcionarios policiales, entre otras.
- Debe regularizarse la relación laboral de las personas que trabajan en el sector público con su empleador, el Estado.
- Continuar profundizando el proceso de transparencia en los órganos del Estado que hoy se ha estancado.
- Promover la descentralización del Estado a nivel municipal más que regional.
- Crear una Agencia de Gobierno Digital, altamente profesionalizada y de carácter permanente.
- Los parlamentarios necesitan una asesoría profesional pero de confianza, la Biblioteca del Congreso no cumple esa función.
- También es necesario modernizar el Poder Judicial cuya estructura data de la Constitución de 1828.
- Potenciar el rol de los parlamentarios como intermediarios, interlocutores y facilitadores entre la ciudadanía y el Ejecutivo.

Un mejor Centro de Gobierno para los chilenos

Revisión y recomendaciones del la experiencia del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera

Santiago, Chile

Cristián Larroulet Vignau

Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Arts, Universidad de Chicago. Profesor Investigador de la Facultad Economía y Negocios, Universidad del Desarrollo

Carlos Ríos Canales

Ingeniero Civil Industrial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador Fundación Avanza Chile. Santiago, Chile

Palabras clave—*Modernización del Estado, Centro de Gobierno, planificación estratégica, gestión por resultados, coordinación, rendición de cuentas.*

Gobierno juega un rol capital como se verá en el curso de este estudio.

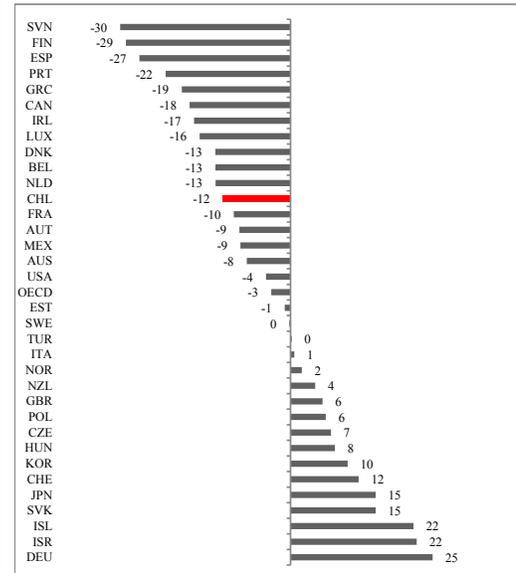
I. LA CRISIS DE CONFIANZA

No han sido tiempos sencillos en el mundo. Posterior a la crisis subprime del año 2008, los niveles de confianza de las personas en sus gobierno han caído sostenidamente a lo largo del mundo. La versión 2015 del “Government at a Glance” [16] de la OECD realizada entre 47 países desarrollados y asociados, muestra que entre el año 2007, previo a la crisis, y el año 2014, la confianza en los gobiernos ha caído en 3,3 puntos porcentuales, desde 45,2% a 41,8%. En el caso de Chile, el nivel de confianza en el gobierno al año 2014 fue de 30,7%, siendo el 9º país con menor nivel de aprobación, y además 12 puntos porcentuales menos que en 2007, siendo a su vez el 14º país que más cayó en este periodo.

La evidencia sugiere que la confianza en el gobierno se relaciona con atributos como el liderazgo, la transparencia, la interrelación de la autoridad con el ciudadano y con la capacidad de proveer los bienes públicos que la ciudadanía demanda. Asimismo se correlaciona negativamente al nivel de corrupción y de mal uso de recursos del gobierno. Es por esta razón que recuperar la confianza de los ciudadanos parece ser una tarea central de los Estados modernos. Y es también la condición básica para poder impulsar cambios y reformas. Hoy más que nunca los gobiernos deben mirar la manera en que se relacionan con el ciudadano, adaptarse a sus demandas y producir resultados centrados en las personas si es que los gobernantes aspiran a recuperar la confianza de ellos. En ese sentido, toda la estructura institucional que rodea a la máxima autoridad de gobierno, que se conoce como Centro de Gobierno, toma un rol central en esta tarea.

A lo anterior se debe sumar los importantes cambios que está experimentando el mundo y que afectarán dramáticamente la manera en que el ciudadano se relaciona con el gobierno. Tal como señala el libro “The Fourth Revolution” [15] las nuevas tecnologías y las nuevas plataformas permitirán crecientemente a las personas participar y supervisar a las autoridades. El tiempo de los grandes gobiernos quedó atrás, dando paso al tiempo de los gobiernos inteligentes que aprovechen en cambio tecnológico. Y tanto para recuperar la confianza como para anticiparse al futuro inminente que viene, un buen Centro de

FIGURA I. VARIACIÓN NIVEL DE CONFIANZA EN LOS GOBIERNOS ENTRE 2007 Y 2014 (%)



Fuente: OECD, Government at a Glance 2015

II. LA IMPORTANCIA DEL CENTRO DE GOBIERNO

A. ¿Qué entendemos por Centro de Gobierno?

Por Centro de Gobierno (CdG) se entienden a las instituciones y unidades que brindan apoyo directo al Jefe del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República en el caso chileno, en la gestión de las prioridades gubernamentales. Una característica fundamental de los responsables de las funciones propias del CdG es que cuentan con un fuerte empoderamiento político así como también una perspectiva estratégica y de conjunto del gobierno.

B. La importancia del Centro de Gobierno

El CdG juega un rol esencial en la administración de un Gobierno y ha ido adquiriendo una creciente importancia debido a los nuevos desafíos que impone una sociedad más empoderada y que demanda soluciones eficientes y oportunas a los problemas contingentes. El CdG se encarga de hacer funcionar los diferentes engranajes formales e informales de un gobierno, canalizando los asuntos hacia las autoridades pertinentes y velando por que se dedique la atención y el tiempo de manera eficiente [18]. Egaña y Chateau [9] también han estudiado el peso del CdG en el éxito o fracaso de un Gobierno: “La adecuada estructuración del CdG, la implantación de sus funciones, la coordinación entre los actores, el proceso de toma de decisiones y el permanente monitoreo de la marcha política y programática del gobierno, permite ganar en coherencia y en efectividad, lo que en definitiva se expresa en valor agregado político en la conducción del país”.

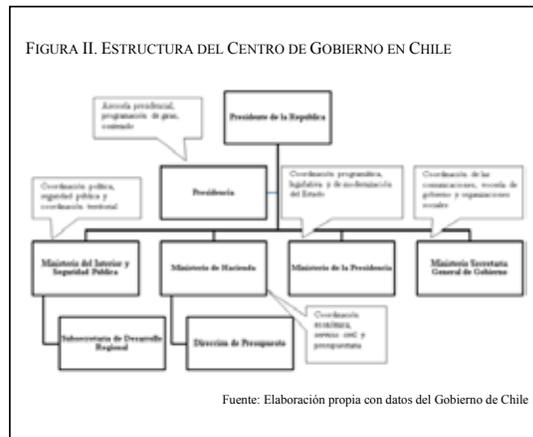
C. Estructura y rol del Centro de Gobierno

El contexto en que se desempeñan los CdG cambia rápidamente y se pone a prueba su capacidad como soporte de la toma de decisiones estratégicas, tanto porque el CdG provee de asesoría al Presidente (o su símil en otros países), provee de información y por su capacidad de transformar las decisiones políticas en acciones concretas para los ministerios sectoriales y monitorear su implementación [19].

Existen muchas formas distintas de cómo se estructuran los CdG, dependiendo de las estructuras de poder en cada país, las condiciones políticas o incluso la personalidad del Presidente o Primer Ministro. La variabilidad del diseño de los CdG tiende a ser mayor a la de los ministerios sectoriales donde los patrones se repiten con mayor frecuencia [1]. Sin embargo, a pesar de diseños institucionales considerablemente distintos, las funciones que asumen los CdG de distintas latitudes son muy similares. A esto se le ha llamado la “paradoja de la diversidad y la similitud” [1].

Los CdG suelen tener un lugar físico que los identifica y así como en Estados Unidos este se conoce como la Casa Blanca o en Inglaterra como N°10 Downing Street, en Chile este lugar es el Palacio de la Moneda. En el caso chileno, el CdG está formado por los ministerios de la Moneda: Interior, Secretaría General de la Presidencia y Secretaría General de Gobierno; incluyendo además al Ministerio de Hacienda. Estos cuatro ministerios, además de la Presidencia, conforman el Comité Político, en el cual se enmarca la acción del CdG. De esta forma, cualquier reforma importante pasa necesariamente por la Presidencia y los cuatro ministerios mencionados, quienes concentrando las

decisiones así, pueden priorizar los objetivos del Gobierno,



umentando su eficacia [11].

En el Centro de Gobierno se ejercen diversos roles que son transversales a la administración del Gobierno y los ministerios sectoriales. No existe una estructura “correcta” para el CdG. Si al menos ocho tipos de unidades habituales:

- Unidades de apoyo directo (político y administrativo) al Presidente.
- Unidades de asesoramiento sobre políticas públicas.
- Unidades de estrategia.
- Unidades de coordinación de políticas.
- Unidades de monitoreo y mejora del desempeño.
- Unidades de comunicación.
- Unidades de asesoría legal.
- Unidades de presupuesto.

De este modo, el Banco Interamericano de Desarrollo en su estudio al respecto [5] establece cinco funciones principales en para el CdG en el caso Chileno:

- 1) En cuanto al nivel predominantemente político, articular y dar coherencia a la gestión política del gobierno es quizás la función más esencial de todo CdG.
- 2) Apoyo estratégico para dar coherencia a la gestión programática o planificación de la acción gubernamental.
- 3) Asegurar la coordinación dentro del gobierno, en particular en torno al proceso de toma de decisiones.
- 4) Velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos o hacer gestión del seguimiento de resultados.
- 5) Rendición de cuentas a la ciudadanía y vocería.

La actual estructura del CdG chileno tiene su origen en el año 1990 cuando se creó el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y se estructuró una institucionalidad que desarrollaba las tareas descritas en la Figura II. Sin embargo

existe bastante consenso entre los especialistas que esa estructuración y funciones fueron perdiendo eficacia para ejercer los roles para los cuales fue originalmente diseñado y gradualmente su institucionalidad se fue debilitando. En este trabajo describimos este proceso, planteamos posibles causas y se presentan las reformas que dos décadas después, a partir 2010, fueron realizadas para tener una mejor coordinación estratégica, mayor calidad en las políticas públicas y, finalmente, mejorar el cumplimiento de estas. Por último se presentan los resultados de ese esfuerzo y se proponen reformas para continuar mejorando el rol del Poder Ejecutivo en la acción pública.

III. DETERIORO GRADUAL DEL CENTRO DE GOBIERNO EN CHILE

A. El camino del Centro de Gobierno desde 1990 a 2016

El CdG que se analiza en este estudio responde al diseño que se le dio en democracia, a contar del año 1990, bajo el Gobierno del Presidente Patricio Aylwin y fundamentalmente al alero del diseño que le dio el Ministro de la Secretaría General de la Presidencia Edgardo Boeninger. De hecho, la base del CdG del Presidente Aylwin se estableció en base a la Secretaría General de la Presidencia como pilar del asesoramiento presidencial [3]. Fue durante esta administración que se estableció la lógica de cuatro ministerios coordinadores (Interior, Hacienda, Segpres y Segegob) para brindar apoyo directo al Presidente de la República. Además este periodo se caracterizó por la estabilidad exhibida por estos ministerios durante los cuatro años de mandato. Ante este escenario, durante el gobierno del Presidente Piñera (2010-2014) dada la conciencia del diagnóstico del debilitamiento del CdG y de la importancia de este para el buen funcionamiento del gobierno se inició un proceso de modernización y fortalecimiento del CdG como se verá más adelante.

Durante el gobierno del Presidente Aylwin los ministros de Segpres, Segegob y Hacienda permitieron que *“el Presidente asuma tanto las tareas de jefe de Estado como jefe de Gobierno y jefe de la Coalición asesorado por la triada indicada. Esto permite asegurar la coherencia política del Ejecutivo en torno a las prioridades de transitar a la democracia y apostar por la compatibilidad entre democracia y crecimiento económico”* [10]. Si bien el ministro del Interior mantuvo el rol de Jefe de Gabinete, en la práctica no hizo ejercicio real de este rol [8].

El CdG y los ministerios que lo componen fueron sufriendo un deterioro en su capacidad para ejercer las funciones anteriormente mencionadas después del gobierno de Aylwin. Los problemas empiezan a aparecer en el gobierno de Frei donde *“la débil conducción política del Gobierno impide resolver las diferencias políticas que se desarrollan al interior de la coalición”* [10]. Durante el gobierno de Lagos aparece el segundo piso, poniendo en discusión la relevancia de las tareas que hasta ese entonces había realizado Segpres [8] y finalmente *“durante el mandato de Michelle Bachelet se comenzaron a advertir dificultades significativas en los ámbitos de la intersectorialidad, la coordinación y la transversalidad que el accionar estatal requiere, así como ausencia de capacidad prospectiva”* [10].

Existe una imagen de que el debilitamiento del CdG se debió al surgimiento del “Segundo Piso” y su fortalecimiento. En efecto la existencia de esta institucionalidad paralela debilitó las

instituciones existentes, aunque la evidencia sugiere también el alto impacto de factores como una alta rotación de ministros, a una multiplicación de instancias de coordinación y falta de una mirada global de estas. Esto derivó en que en los distintos gobiernos se fue perdiendo relevancia así como un eje o visión central sobre la cual ordenar el conjunto de actividades del Ejecutivo.

Como se verá más adelante, esta situación revirtió durante la administración del Presidente Piñera, con relativo éxito en los resultados aun que sin institucionalizarlos, ya que se concibió como una primera fase de prueba antes de hacerlo, dejando al gobierno entrante el desafío de la implementación institucional en base a las buenas prácticas documentadas. Sin embargo, ello no ocurrió y más bien con la llegada del nuevo gobierno de la Presidenta Bachelet se retomó una situación de alta rotación de ministros y proliferación de instancias de coordinación. Este proceso ha tendido a cambiar con la última modificación Ministerial ya que se observa hoy una labor más coherente y coordinada del CdG.

B. Pérdida del foco estratégico

Uno de los principales problemas que ha enfrentado el CdG en Chile es la pérdida progresiva del foco en los aspectos en que se supone debería orientar su acción. Así desde 1990 en adelante se fueron incorporando funciones por razones políticas que más que fortalecer la gestión, la fueron complejizando y dispersando.

En el periodo del Presidente Aylwin (1990-1994) Presidencia pierde función de planificación y asesoría ya que la Oficina de Planificación de la Presidencia (ODEPLAN) se transforma en MIDEPLAN. En este mismo periodo se crea la Corporación Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) dependiendo de la Secretaría General de la Presidencia.

En el periodo del Presidente Frei (1994-2000) se incorpora el Servicio Nacional del Adulto Mayor dependiendo también de la Secretaría General de la Presidencia.

En el gobierno del Presidente Lagos (2000-2006) el control de gestión estratégico se traspasa a la Dirección de Presupuesto por medio del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). En paralelo se crea la figura del “segundo piso” como un grupo de asesores senior de total confianza del Presidente Lagos. Asimismo se crea el Instituto Nacional del Deporte dependiendo de la Secretaría General de Gobierno.

Durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet (2006-2010) Desarrollo Digital es traspasado al Ministerio de Economía y se agrega Asuntos Indígenas y la Agencia de Inocuidad Alimentaria (ACHIPIA) a la Secretaría General de la Presidencia.

Con el cambio de gobierno, durante la administración del Presidente Piñera se intentó normalizar en parte esta situación traspasando CONAMA al Ministerio de Medio Ambiente, SENAMA y Asuntos Indígenas al Ministerio de Desarrollo Social, ACHIPIA al Ministerio de Agricultura y Creando el Ministerio del Deporte donde se traspasó el IND.

Sin embargo, en el nuevo gobierno de la Presidenta Bachelet (2014-2018) se agrega a las funciones de la Secretaría de la Presidencia el Consejo de Nacional de la Infancia y el Consejo Ciudadano de Observadores del Proceso Constituyente a la

Secretaría de la Presidencia. En suma se va perdiendo el concepto de CdG con su rol coordinador y de planificación estratégica y se le va recargando con tareas sectoriales.

C. El problema de la alta rotación de Ministros

En gobiernos cortos, de cuatro o seis años, es difícil mantener una mirada estratégica si quienes deben mantenerla cambian muy seguido y no hay una estabilidad que permita desarrollar un proyecto. En el Tabla I se pueden apreciar los ministros que conformaron el CdG en los cuatro gobiernos de la Concertación, en el gobierno del Presidente Piñera y durante el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet.

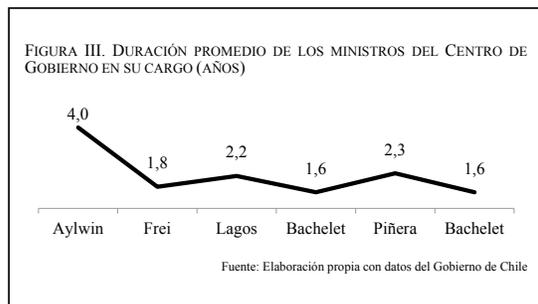
Tabla I. MINISTROS DEL CENTRO DE GOBIERNO

	Aylwin	Frei	Lagos	Bachelet	Piñera	Bachelet
Interior	E. Krauss	G. Correa C. Figueroa R. Troncoso	J.M. Insulza F. Vidal	A. Zaldívar B. Velasco E. Pérez Yoma	R. Hinzpeter A. Chadwick	R. Peñafillo J. Burgos M. Fernández
Segpres	E. Boeninger	G. Arrigada J. Villarza J. Biehl J.M. Insulza	A. García M. Fernández F. Huenschumilla E. Docziendorf	P. Veloso I. Viera Gallo	C. Larroulet	X. Rincón J. Insuza N. Eyzaguirre
Segegob	E. Correa	V. Rebolledo J.J. Brunner J. Arístide C. Mladinic	C. Hunee W. Muñoz F. Vidal O. Puccio	R. Lagos W. F. Vidal C. Tóhí P. Armanet	E. Von Ibaer A. Chadwick C. Pérez	A. Elizalde M. Díaz
Hacienda	A. Foxley	E. Aninat M. Marfán	N. Eyzaguirre	A. Velasco	F. Larraín	A. Arenas R. Valdés
Total	4	13	11	10	7	10

Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno de Chile

Considerando que los gobiernos de los Presidentes Aylwin, Bachelet y Piñera son de cuatro años y que los de Frei y Lagos fueron de seis, se puede calcular la duración promedio de estos ministros en sus cargos. En la Figura III se ve claramente que durante el primer gobierno de la Concertación hubo una altísima estabilidad en los ministerios. De hecho los cuatro ministros del CdG se mantuvieron durante los cuatro años. Sin embargo, durante el gobierno de Frei, la duración promedio de los ministros en sus cargos bajó a 1,8 años, existiendo un total de trece ministros en los cuatro ministerios. Luego hubo una relativa mayor estabilidad en el gobierno de Lagos con un promedio de 2,2 años promedio. La mayor rotación se dio en el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, con diez ministros en solo cuatro años y una duración promedio de cada uno de un poco más de un año y medio.

Finalmente, en el gobierno de Piñera la estabilidad de los ministros sube notablemente, alcanzando 2,3 años en promedio, cayendo nuevamente a mínimos históricos en lo que va del gobierno de la Presidenta Bachelet con 1,6 años promedio.



D. El cuoteo político y la dificultad de formar equipos

Uno de los mayores daños al rol del CdG ha sido el “cuoteo político” en la asignación de cargos de forma tal de equilibrar el peso de los partidos miembros de la coalición oficialista en el Gabinete Ministerial. Esto llevó a que para la definición de los Ministros del CdG se privilegiara la pertenencia a un partido y a mantener el equilibrio de fuerzas políticas más que en encontrar el perfil adecuado de la autoridad responsable. Esto en parte explica la alta rotación vista en el capítulo anterior durante los gobiernos Bachelet, Frei y Lagos los que al parecer tuvieron que lidiar con Ministros que no necesariamente eran de total confianza del Presidente o que no lograban trabajar de manera coordinada producto de las disputas de poder entre los partidos políticos.

A eso se le agrega una complejidad más que es la elección del Subsecretarios bajo la misma lógica. De este modo, típicamente mientras el Ministro escogido era de un partido, el Subsecretario elegido para la misma cartera era de otro distinto para asegurar el equilibrio de fuerzas. Sin embargo, lo que finalmente se genera es la dificultad de trabajar en equipo ya que hay dos autoridades que no necesariamente confían una de la otra y que sin embargo deben trabajar juntas para sacar adelante la gestión ministerial.

Al respecto fue interesante la experiencia durante el gobierno del Presidente Piñera que innovó haciendo un proceso de búsqueda de autoridades manteniendo los criterios de confianza política y técnica como mecanismo de selección en forma explícita y así como estableciendo una política de duplas Ministro-Subsecretario que tuvieran afinidad para trabajar. De hecho, previo a la llegada al gobierno en marzo de 2010, el Presidente encomendó a quienes serían su Ministro del Interior Rodrigo Hinzpeter, el Ministro de la Secretaría General de la Presidencia Cristián Larroulet, el Subsecretario de Desarrollo Regional Miguel Flores y la Jefa de Asesores del Segundo Piso María Luisa Brahm que conformaran una especie de “head hunter” para establecer el perfil que requería cada Ministro y Subsecretario y proponer los nombres de las futuras autoridades bajo estos criterios técnicos.

E. Multiplicación de las instancias de coordinación

Al igual como pasa con las empresas modernas, los gobiernos modernos están organizados de forma más horizontal, disminuyendo al máximo la jerarquía vertical, ya que los problemas de política pública aparecen con gran rapidez, y es necesario ser capaz de organizar equipos que puedan hacerlos frente con la mayor oportunidad posible. Para esto, es fundamental el rol de coordinación que ejerce el CdG. Esto se aprecia con mayor claridad cuando existen gobiernos de coalición, ya que hay distintas personalidades e ideas, por lo que el rol de coordinación adquiere un carácter fundamental.

Para ejercer esta coordinación son necesarias las instancias interministeriales que la permitan, pero una proliferación inorgánica de estas hace más difícil la tarea. Durante el gobierno del Presidente Aylwin la coordinación se daba en torno a los cuatro comités de ministros principales, es decir, el comité político, el económico, el económico-social y el de infraestructura. Existían algunas otras instancias de coordinación como el Comité de Inversiones Extranjeras o el Consejo de Administración Pesquera, pero eran acotadas.

Durante los siguientes gobiernos de la Concertación el número de instancias fue aumentando notablemente, creándose más de veinte durante el gobierno de Frei y más de treinta en cada uno de los gobiernos de Lagos y Bachelet.

De este modo, a la llegada del gobierno del Presidente Sebastián Piñera en marzo de 2014 existían un total de 82 instancias de coordinación interministerial en el gobierno tal como se muestra en la Figura IV. De estas, 42 incluían la participación de Ministros, 13 otras instancias que no incluían Ministros, pero sí Subsecretarios u otras autoridades, y finalmente 27 Comités, Consejos o Comisiones que en algunos casos también incluían Ministros.



Si bien es importante la existencia de diversas instancias de coordinación, es fundamental que estas se den de una forma racional y estratégica, que no impidan que tanta cantidad de estas se transformen finalmente en un problema que dificulte la coordinación en sí misma. Así el costo y tiempo invertidos en tantos comités o consejos terminan siendo mayor que los beneficios. De hecho, lo que ocurrió con el paso de los gobiernos de la Concertación es que los comités perdieron la lógica de coordinación desde el CdG y se fueron diversificando y dispersando, perdiendo con ello la capacidad resolutoria.

Por esta razón durante el Gobierno del Presidente Piñera se decidió agrupar los distintos temas de coordinación en cuatro macro comités amplios como son el Económico, el Social y el de Infraestructura y Territorio más el Político. Más adelante se describe su funcionamiento, rescatando el espíritu de los comités formados por Edgardo Boeninger en el gobierno del Presidente Aylwin.

Sin embargo, con la llegada de la Nueva Mayoría al poder, además de no continuar con la agrupación de las instancias de coordinación en cuatro macro comités, nuevamente se han vuelto a generar una multiplicidad de comités de Ministros ad hoc, que a octubre de 2016 suman más de 13, como el Comité de Ministros de Reconstrucción, El Comité de Ministros para el cambio previsional, El Comité de Ministros del Agua, el Comité de Ministros para el Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago, el Comité Interministerial de Fomento a la Economía Creativa de Chile, por mencionar algunos.

IV. FORTALECIMIENTO DEL CENTRO DE GOBIERNO EN CHILE DURANTE EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE PIÑERA

Para los tópicos que se trataran a continuación ha sido fundamental la conceptualización del CdG realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo el año 2013 [5] y por la Pontificia Universidad Católica de Chile en 2014 [4] donde ambos organismos revisaron los avances alcanzados durante el periodo de gobierno del Presidente Sebastián Piñera así como los desafíos futuros para institucionalizar las mejoras alcanzadas. Ambos estudios coinciden que “el Ministerio de la Presidencia vio fortalecido su rol en la planificación estratégica del programa de gobierno, en la coordinación de la acción gubernamental, en el monitoreo del cumplimiento de las metas prioritarias del gobierno y en la rendición de cuentas ante la ciudadanía” [5], por lo que resulta fundamental entender el diseño que estuvo detrás de estas mejoras en el CdG.

A. Recuperando la mirada estratégica

Durante el siglo XX Chile intentó sistemáticamente alcanzar la meta del desarrollo, pero solo cosechó frustraciones. Esto se ilustra muy bien en el libro de Francisco Encina, “Nuestra Inferioridad Económica, Sus Causas y Consecuencias” escrito a comienzos del siglo XX, o en “Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado”, escrito en la década del 50 por Aníbal Pinto.

También, a principios de este siglo, el entonces Presidente Ricardo Lagos propuso en su primer discurso del 21 de mayo en el Congreso, “llevar a Chile al máximo de sus posibilidades para tener en el 2010 un país plenamente desarrollado e integrado”. En el mismo discurso prometía: “el nuestro será el gobierno de las reformas para llevar a Chile a ser un país desarrollado el 2010”. Pero esta no era una promesa nueva, ya en 1998, en su discurso de 21 de mayo, el Presidente Frei había dicho: “si perseveramos en la estrategia de desarrollo que hemos adoptado, y profundizamos sus componentes de equidad, podemos alcanzar la meta (conseguir el desarrollo) junto con celebrar el segundo centenario de nuestra independencia: el año 2010”.

Esta realidad fue recogida en el Programa de Gobierno del Presidente Piñera y se propuso una ambiciosa visión: transformar a Chile en un país desarrollado al fin de la década [21] lo que imponía difícil misión: sentar las bases para que aquello fuera posible.

Una de las principales tareas asignadas al CdG fue entonces unificar los esfuerzos en torno a esta visión y lograr poner a Chile en el camino definitivo al desarrollo. El Programa de Gobierno ha sido siempre un referente muy importante, una verdadera hoja de ruta para lograr este objetivo. Los gobiernos han encontrado en los Programas de Gobierno una guía que les permite orientar sus esfuerzos y alinear las distintas agendas en torno a una visión común. Las principales ideas del Programa de Gobierno se pueden encontrar en las distintas políticas públicas implementadas, sin embargo, también hay otro insumo que de alguna forma aterriza y hace más concretas estas ideas: el Discurso del 21 de mayo. El primer Discurso de 21 de mayo permite plantear los lineamientos de lo que serán los próximos años de gobierno, sin embargo el año 2010, la recientemente instalada administración, se vio enfrentada a una difícil decisión. Once días antes de asumir, Chile se enfrentó al terremoto y maremoto más devastador de su historia. El costo del desastre

ascendió a 18% del PIB y afectó a cerca del 75% de la población nacional. Más de 200 mil viviendas, 40 hospitales y 4 mil escuelas destruidas o seriamente dañadas hicieron que mucha gente pensara que durante los próximos cuatro años el Gobierno debería dedicarse exclusivamente a la reconstrucción.

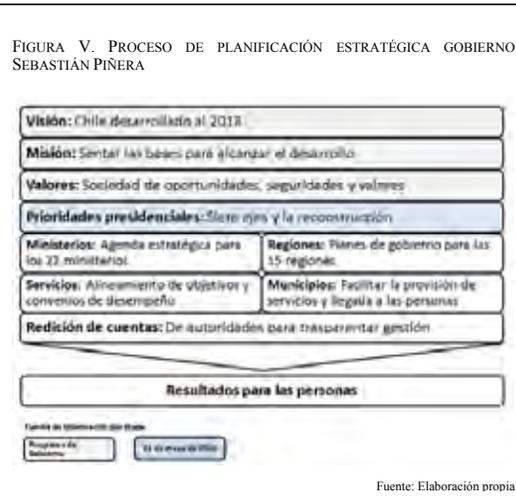
Se pensó que las ambiciosas metas propuestas en el Programa de Gobierno no serían alcanzables y personas de distintos signos políticos le pedían al Gobierno enfocar sus esfuerzos solamente en reparar los graves daños del terremoto y maremoto. Sin embargo, aquel 21 de mayo, el Presidente Sebastián Piñera instruyó hacer un gran esfuerzo de reconstrucción, pero mantener las metas y dar cabal cumplimiento al Programa de Gobierno.

Para llevar a cabo este difícil desafío se ordenó el Programa de Gobierno en siete ejes, cada uno con sus objetivos estratégicos, acciones concretas y responsables. Estos siete ejes fueron: crecimiento, empleo, seguridad ciudadana, educación, salud, pobreza y calidad de la democracia, descentralización y modernización del Estado. Finalmente se agregó un octavo eje, la reconstrucción.

Por otro lado, en gobiernos cortos de cuatro años es necesario trabajar con el mayor sentido de coherencia y coordinación para alcanzar a cumplir las metas y hacer las reformas necesarias a lo largo de todo el país. La transformación de la visión en acciones concretas no solo se ha materializó horizontalmente en los siete ejes, sino que además de forma vertical, en cada una de las regiones del país. De esta forma, se creó la Unidad de Regiones en la División de Coordinación de la Segpres y en conjunto con las regiones se crearon los Planes Regionales de Gobierno que se tradujeron en acciones y metas concretas del Programa de Gobierno a cada una de las regiones del país. Esto se hizo considerando las particularidades propias de cada lugar, como pueden ser los problemas que afectan a los pueblos originarios en la región de la Araucanía o las mineras en la región de Antofagasta.

En síntesis, en la Figura V se muestra todo el proceso de planificación estratégica seguido por el gobierno para que, partiendo del Programa de Gobierno, hechas las precisiones en cada discurso del 21 de mayo de 2010, esto se tradujera en 22 Planes Ministeriales y 15 Planes Regionales con objetivos, metas y responsables concretos y para los cuales año a año se exigía a las autoridades rendir cuenta de los avances.

Con estas medidas el CdG recuperó el liderazgo, alineando a los ministerios sectoriales y Gobiernos Regionales tras una visión común, evitando el surgimiento de agendas propias y unificando los esfuerzos coordinados tras el desarrollo. Pero esto no siempre fue así. En el Gobierno de Frei las agendas propias de los ministros “se tradujeron en una creciente disminución de la importancia y capacidad de resolución política y de dirección central que podía ejercer el Comité Político” y en el Gobierno de Lagos “diferencias sobre enfoques, contenidos, roles y representación, llevaron entre otros elementos a generar un déficit en la coordinación interna del gobierno, lo que se tradujo en una baja calidad de la gestión en los primeros años de la administración” [8]



B. Simplificación de la coordinación

Como ya se ha dicho, la coordinación es un factor clave en la cohesión y buena gestión de un Gobierno y le corresponde al CdG que esta se lleve a cabo de forma efectiva. Diversas medidas se implementaron para aumentar al máximo la coordinación entre los distintos sectores del Ejecutivo durante el gobierno del Presidente Piñera. En primer lugar, el CdG debe estar coordinado, por lo que los ministerios de La Moneda tienen que reunirse. Así, el Presidente Piñera estableció que el Comité Político se reuniera dos veces por semana, todos los lunes y jueves, de forma tal de poder monitorear las tareas del gobierno a la luz del Programa de Gobierno.

En la misma línea, se instauró el Comité de Coordinación Política a nivel de Subsecretarios, cuya secretaría ejecutiva se encontraba en la Segpres. En este se reunían todos los lunes los Subsecretarios del Interior, Segpres, Segegob y Hacienda, además de otros invitados según el tema a tratarse y la contingencia.

Otra práctica implementada por el Presidente Piñera en la línea de aumentar la coordinación tiene que ver con la forma en que estructuró sus reuniones con los diferentes ministerios sectoriales. Estas fueron las llamadas reuniones “bilaterales del Presidente”, un instrumento de seguimiento de la agenda programática del gobierno y donde además se estableció como la instancia última de toma de decisiones relevantes. En cada una de las reuniones bilaterales, además del Presidente y el ministro o subsecretario correspondiente, participaba la asesoría presidencial, la Dirección de Presupuestos, para velar por la disponibilidad de recursos y la responsabilidad Fiscal, y la Segpres para asegurar la coherencia política y programática.

Esta estructura permitió tener una mayor coordinación en el proceso de toma de decisiones, ya que la Dipres analizaba los temas tratados desde la perspectiva presupuestaria, velando por el buen uso de los recursos públicos y Segpres preocupada de la coherencia estratégica, el seguimiento de los compromisos

adoptados y de la coordinación interministerial que pudiera ser necesaria a raíz de los acuerdos adoptados.

Una instancia de coordinación interministerial por excelencia son los comités de ministros. Estos comités nacieron de un decreto o instructivo del Presidente de la República, además de los comités que se han ido creando por ley, como el caso del comité de Desarrollo Social. La proliferación de estos comités y otras instancias de coordinación hacen que si no se ordenan de una forma racional terminan perdiendo fuerza e impidiendo el trabajo normal de los ministros en sus respectivas carteras. Para evitar esto, se decidió tomar dos medidas para optimizar el funcionamiento de esta importante herramienta de coordinación.

En primer lugar, se racionalizó la estructura de los comités, ordenándolos por áreas temáticas. Desde el gobierno de Aylwin se reconocen tres grandes comités que siempre han existido: de Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Infraestructura, Ciudad y Territorio. Sus nombres han ido cambiando, pero estos tres comités, junto con el Comité Político, han estado presentes en todos los gobiernos. Los tres permiten cubrir la gran mayoría de los temas que deben tratarse a nivel interministerial. Con el paso del tiempo se fueron creando otros comités de ministros, a tal punto que se tornó muy costoso e ineficiente hacerlos funcionar.

De esta forma, se incorporaron los comités que trataban temas específicos bajo la estructura de los tres comités macro. Por ejemplo, la reconstrucción del terremoto y maremoto de 2010 implicó un gran esfuerzo de coordinación intersectorial y esto se ha logrado bajo el marco del Comité de Infraestructura, Ciudad y Territorio. Por otro lado lo referido a Desarrollo Digital, Desarrollo Rural, Discapacidad o Asuntos Indígenas se ha tratado en el Comité de Desarrollo Social y así, distintos temas fueron tratados siempre dentro de la matriz de estos tres comités. Con esta medida los comités funcionaron de forma más eficiente, sesionando una vez al mes en La Moneda.

La segunda medida tiene que ver con cómo se administran estos comités. Con el paso del tiempo, los comités habían ido perdiendo fuerza y relevancia ya que su funcionamiento dependía de las características de las personas que los impulsaban y del interés del ministerio que presidía cada comité. Muchas veces eran los ministerios más pequeños y con menos acceso a la información los que más valoraban estas instancias, pero estos no sesionaban con la debida frecuencia. Durante el Gobierno del Presidente Piñera, la secretaria ejecutiva de los distintos comités se radicó siempre en la Segpres, específicamente en la División de Coordinación Interministerial. De esta forma se pudo asegurar que el proceso de toma de decisiones fuera cuidando el interés de todos los sectores y que tuviera como foco las prioridades del gobierno. Además, es la Segpres el ministerio responsable seguimiento a los compromisos adoptados y funciona como contraparte técnica de las políticas adoptadas.

Finalmente, otra medida relevante en el esfuerzo por lograr una mayor coordinación fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social en 2011. En la ley que lo crea se definió un rol como coordinador de políticas sociales. De este modo se institucionalizó el Comité de Desarrollo Social y la evaluación de programas sociales. Esto no es menor si se considera que más del 70% del gasto público corresponde a gastos social. Con el

ministerio se crean dos subsecretarías: de Servicios Sociales y de Evaluación Social. La primera articula las acciones de servicios sociales relacionados, es decir, Senama, Conadi, Fosis, Injuy y Senadis, además de coordinar con otros ministerios todo el sistema de protección social. La segunda, busca mejorar el impacto de las políticas públicas al evaluar y controlar los programas existentes, fiscalizando que los fondos públicos se inviertan correctamente y se maximice el beneficio a los ciudadanos.

C. Calidad de las políticas públicas

A la coordinación ejercida por el CdG se le debe sumar una institucionalidad que asegure la calidad de las políticas públicas y en esto, Segpres tiene un rol clave. La ley del ministerio, impulsada por Edgardo Boeninger a comienzos de la década del '90, dice en su artículo segundo que le corresponderá "*Prestar asesoría al Presidente de la República, al Ministro del Interior y a cada uno de los Ministros, en materias políticas, jurídicas y administrativas, como asimismo, asesorar al Presidente de la República y al Ministro del Interior y demás Ministros, cuando así lo requieran, en lo que se refiera a las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional; como también con los Partidos Políticos y otras organizaciones sociales e instituciones de la vida nacional, en coordinación con el Ministerio Secretaría General de Gobierno*". En el mismo artículo se le encomienda la coordinación de las tareas del Gobierno: "*Propender al logro de una efectiva coordinación programática general de la gestión de Gobierno*" [12]

Como se puede apreciar, poco o nada tiene que ver con el mandato de la Segpres instituciones como la Agencia Chilena de Inocuidad Alimentaria (Achipia), Servicio Nacional del Adulto Mayor (Senama) o la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas, sin embargo hasta hace poco dependían de este ministerio. Con el paso del tiempo y el debilitamiento de Segpres y del CdG en general, instituciones como estas se fueron sumando a él. La Achipia nació como una Comisión Asesora Presidencial [6], que por discrepancias e intereses contrapuestos entre en los ministerios de Agricultura y Salud fue presidida por Segpres. En abril de 2011, con la entrada en vigencia del Decreto Supremo N°162 de 2011 de Segpres, se traspasó la dependencia administrativa de la Agencia al Ministerio de Agronomía, liberando así de estas funciones a la Secretaría de la Presidencia. De la misma forma, en agosto de 2011, a través de la Ley 20.523, se traspasó la dependencia del Senama al Ministerio de Desarrollo Social (Planificación en ese momento) y por último las funciones de la Unidad de Coordinación de Asuntos Indígenas también se traspasaron a su lugar natural, el Ministerio de Desarrollo Social. Gracias a estas medidas, la Segpres puede dedicarse sin contratiempo a sus funciones como ministerio del CdG, libre de intereses sectoriales y buscando el cumplimiento de las prioridades presidenciales.

Sin embargo, hay otra unidad que volvió a estar en la Segpres: la Unidad de Modernización del Estado. La razón es que esta unidad tiene un carácter transversal y cumple uno de los roles centrales del CdG. Aumentar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos, con un enfoque al servicio del ciudadano, coordinando esfuerzos intersectoriales, es una misión que solo se puede realizar desde el CdG. Ejemplos de estas medidas son ChileAtiende, red que permite que los chilenos obtengan múltiples servicios del Estado en un solo lugar, o el Portal de

Datos Abiertos, sitio web en donde se liberan datos de diversos organismos públicos en aras de mayor transparencia. La Unidad de Modernización coordina además los cambios institucionales que se necesitan para obtener un Estado más moderno y que se ajuste a las necesidades actuales. Para modificar la estructura del aparato público se requiere una mirada desde la transversalidad y objetividad, por sobre una mirada que defienda un interés sectorial particular.

Además de los traslados institucionales que devolvieron a la Segpres sus funciones y prioridades originales, se crearon otros programas para mejorar la calidad de las políticas públicas. Un buen ejemplo es la Unidad de Gestión creada en el Ministerio de Hacienda, llamada ChileGestiona. Esta unidad está orientada a mejorar la eficiencia en el funcionamiento de los servicios públicos, amentando la productividad del sector público, contribuyendo así al bienestar material de los ciudadanos. El Presidente instruyó a los subsecretarios a tomar el liderazgo de la reforma de la gestión en los servicios de su sector, logrando importantes mejoras, sobretodo en la reducción de índices como el ausentismo laboral o el pago de horas extras.

Por otro lado, como ya se mencionó, se creó ChileAtiende en la Segpres. ChileAtiende busca acercar todos los servicios y beneficios del Estado a las personas, cambiando la lógica desde un Estado centrado en las instituciones a uno centrado en el ciudadano. Esto se logra a través de oficinas a lo largo de Chile, donde mediante una ventanilla única se puede acceder a un gran y creciente número de servicios diferentes. Además ChileAtiende cuenta con un callcenter centralizado y un canal web donde a se puede acceder a servicios públicos distribuidos por todo el gobierno.

En la permanente búsqueda de asegurar la calidad de las políticas públicas se tomaron una serie de medidas adicionales como el reforzamiento de la evaluación y coherencia de mérito, jurídica programática y presupuestaria de las políticas públicas, ya sean leyes, regulaciones o programas. En esta línea trabajó junto a un grupo de expertos en el diseño de una Agencia de Calidad de Políticas Públicas y un programa de mejoramiento de gestión regulatoria basado en las recomendaciones de la OCDE. De este modo con fecha 23 de enero de 2014 fue enviado al Congreso (Boletín 9247-31) un proyecto que creaba una Agencia para la Evaluación de Políticas Públicas autónoma, estableciendo estándares mínimos en el diseño de las políticas públicas, esto es programas, inversiones y regulaciones, de modo de permitir su posterior evaluación, velando por el acceso a la información necesaria para evaluar políticas públicas por parte de la sociedad. Sin embargo dicho proyecto fue retirado por el ejecutivo una vez asumido el nuevo gobierno

Asimismo, desde el ingreso de Chile a la OCDE en 2010, ha surgido gradualmente la necesidad de instaurar políticas permanentes con respecto a la coherencia regulatoria. En Estados Unidos existe la Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA); en Australia está la Productivity Commission (PC); en México destaca la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER). Sin embargo Chile carece de una institución similar a las mencionadas. De este modo la creación de una agencia de coherencia regulatoria ayudaría al país a establecer un cuerpo legal más íntegro y coherente, estableciendo por ejemplo un registro único para toda la

regulación secundaria. En esta línea el gobierno del Presidente Piñera dejó toda la información recomendada por le OECD en su “Regulatory Management Indicators” [17] de 2011 para que el gobierno entrante pudiera avanzar en esta materia.

D. Cumplimiento de los compromisos gubernamentales

La coordinación y la calidad de las políticas públicas son indispensables, sin embargo carecen de sentido propio si no se enmarcan en un contexto mayor, en un plan estratégico que con orientación a resultados, del cual la autoridad se haga cargo y enfoque en cumplir sus objetivos. Este enfoque tiene detractores que consideran que los objetivos de un Programa de Gobierno deberían ser más generales y no necesariamente sujetos a medición. Sin embargo, tal como señala Michael Barber en su más reciente publicación “*aquellos que no quieren medir un objetivo determinado argumentarán que tendrá consecuencias perjudiciales o no deseados*” a lo que agrega “*la mayoría de los cuales nunca se producirá*” [2]. Hoy cumplir con lo comprometido en el Programa de Gobierno, los discursos 21 de mayo u otras intervenciones presidenciales y establecer una manera de medir el logro de estos compromisos es clave para fortalecer la relación del gobierno con los ciudadanos ya que “*es perfectamente posible ejecutar un gobierno para que los ciudadanos se beneficien*” [2].

Para mejorar el cumplimiento, se creó el segundo semestre del 2010 la Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento (UPGC). Esta unidad está radicada en la División de Coordinación Interministerial de la Segpres, en pleno CdG y como dice su nombre, su misión es gestionar que se cumpla con los objetivos, para lo cual se identifica los problemas que ponen en riesgo el cumplimiento, busca las causas que lo generan y proponen soluciones pertinentes.

Esto contribuyó a generar una cultura de cumplimiento, donde la rendición pública de cuentas se convierta en un imperativo para cada administración y se logre cambiar el foco desde los procesos (se invirtieron “x” recursos en tal programa) a los resultados (el programa mejoró “y” índice). El Gobierno del Presidente Piñera buscó ser evaluado por los resultados y para esto la UPGC publicaba regularmente reportes de cumplimiento con el detalle de los avances en cada uno de los ejes prioritarios mencionados anteriormente. Es estos reportes, y en el sitio web de la UPGC, se podían encontrar las metas, acciones, plazos, estados de avance y responsables.

Como consecuencia, diversos organismos o centros de estudio aumentaron la evaluación de la gestión gubernamental, ya sea evaluando el cumplimiento de las metas o mostrando un porcentaje de avance en los resultados esperados. Entre estos podemos encontrar a Ciudadano Inteligente, el Centro Democracia y Comunidad, Fundación Progres, Corporación ProjectAmerica, Instituto Libertad e Instituto Libertad y Desarrollo. Cuándo estos informes son realizados sería y responsablemente, son un gran aporte al accountability de las autoridades que implementan políticas públicas.

Por otra parte, se creó en la misma División de Coordinación Interministerial la Unidad de Regiones. Esta unidad permitió apoyar a los Gobiernos Regionales en la implementación del Programa de Gobierno y otros compromisos gubernamentales en cada una de las regiones del país. La gran dispersión de realidades a lo largo de Chile significó la creación de Planes de

Desarrollo Regional, con prioridades y acciones concretas ajustadas a la realidad local y que contienen objetivos, plazos, responsables y recursos para cada región. Un buen ejemplo es el Plan Araucanía, el cual buscaba que esta postergada región alcance los índices de desarrollo promedio del país antes del 2022.

E. Un “Think Tank” en el corazón del CdG

La División de Estudios existente en la Ley que crea la Secretaría General de la Presidencia bajo el mandato de “efectuar análisis de la realidad nacional tanto generales como de problemas específicos” [12] fue reformulada para que actuara como un verdadero Centro de Estudios al interior del CdG. De este modo, se configuró un equipo orientado a generar pensamiento estratégico y político para brindar insumos directamente al Presidente y los Ministros del CdG.

Y adicionalmente a esta función más política se le encomendó una de análisis de política pública, revisando el contenido de los proyectos más emblemáticos impulsados por la administración del Presidente Piñera, contribuyendo de este modo a asegurar la calidad técnica y la coherencia política.

Entre los insumos más destacados de esta renovada División estuvo la realización quincenal de Observatorios de Políticas Públicas, Informes de Coyuntura Política y semanalmente un Informe de Análisis Estratégico que era analizado en el Comité Político de los días lunes, junto a una Agenda Pública también semanal, con la síntesis del acontecer político. A esto se suma la realización de 18 Diálogos Bicentenario, donde destacadas figuras políticas, empresariales e intelectuales eran invitadas al Palacio de la Moneda a un espacio de reflexión.

F. Rendición de cuentas y transparencia

Durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera se promulgó la Ley de Participación Ciudadana en la Gestión Pública que señala “*Los órganos de la Administración del Estado, anualmente, darán cuenta pública participativa a la ciudadanía de la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria. Dicha cuenta deberá desarrollarse descentradamente*” [14] lo que le dio un contexto institucional mucho más orgánico a la rendición de cuentas que hasta esa fecha quedaba mucho más al criterio de cada autoridad.

Sin embargo, la ley no establece formas específicas de estructurar el proceso de rendición de cuentas, y más bien da lineamientos de carácter general “*Cada órgano de la Administración del Estado deberá establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia*” [14].

Por esta razón, para mejorar el cumplimiento de las políticas públicas y la rendición de cuentas por parte del CdG, durante el gobierno del Presidente Piñera se instruyó a los ministerios sectoriales y los Gobierno Regionales, que cada año realizan las Cuentas Públicas por parte de los ministros e intendentes entre los meses de diciembre y enero. Estas cuentas eran organizadas desde el CdG (Segpres y Segegob) y fueron un gran esfuerzo en la búsqueda de mayor transparencia en la gestión y de que de esta forma, el Gobierno sea juzgado por sus resultados concretos.

A lo anterior se suma la necesidad de contar con un gobierno que vele por los derechos de los ciudadanos y que sea transparente. En el primer aspecto se fortaleció a la Comisión Defensora Ciudadana de la Secretaría General de la Presidencia, para atender de manera oportuna y expedita los reclamos de los ciudadanos por algún incumplimiento por parte del Estado. En transparencia, se promovió el portal de Transparencia del Estado, se estableció una política de datos abiertos, para que toda la información que se genere desde los servicios públicos estuviera disponible para los ciudadanos, y se adhirió a la iniciativa de Alianza para el Gobierno Abierto, lanzada en 2011 para proveer una plataforma internacional para las autoridades comprometidas en que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos [20].

G. Liderazgo Presidencial

Todos los cambios impulsados habrían sido imposibles sin la convicción de la importancia de estos y el involucramiento de la máxima autoridad política, es decir, el Presidente de la República. En ese sentido, sin el liderazgo presidencial el cambio cultural que requieren este tipo de procesos de cambio es difícil de llevar adelante. Cabe recordar que el cambio en la manera de gestionar el CdG fue un mandato explícito del primer mandatario, que en su discurso del 21 de mayo de 2010 comprometió “*Esperamos que los chilenos nos juzguen por los resultados y no por las intenciones*” comprometiendo metas con objetivos medibles y plazos específicos para los cuatro años de gobierno así como mandando la creación de la Unidad de Cumplimiento para monitorear la gestión por resultados que propuso al país.

De hecho, el liderazgo del Presidente Sebastián Piñera fue reconocido como un caso de estudio en el libro “Leadership Dispatches” de la prestigiosa Wharton School de Universidad de Pennsylvania de Estados Unidos, a propósito de la manera con que el país, liderado por el mandatario, enfrentó el proceso del difícil proceso de reconstrucción posterior al devastador terremoto que azotó a Chile el 27 de febrero de 2010. El texto analizó el caso y qué tuvo que pasar para que Chile se levantara con fuerza post catástrofe y, en opinión de ambos académicos y expertos en gestión de riesgos y desastres, la visión y liderazgo del Presidente Sebastián Piñera fue determinante al abordar con una visión de largo plazo la recuperación de ciudades y pueblos más devastados.

Los profesores Michael Useem, Howard Kunreuther y Erwann Michel-Kerjan, especialistas en liderazgo y autores del libro, concluyeron que la reconstrucción fue una “*lección de liderazgo inteligente*” por la manera en que las autoridades enfrentaron la catástrofe y destacando que “*después del 27/F la recuperación de Chile fue extraordinaria y contiene muchas lecciones útiles para aquellos que sean responsables de la gestión de desastres en comunidades y países*” [22].

En síntesis, uno de los factores clave que permitió esta nueva mirada de gestión y el fortalecimiento del CdG fue el liderazgo presidencial, condición esencial para poder impulsar un proceso modernizador como el presentado en este estudio.

V. LECCIONES Y PROPUESTAS

A. Programas de Gobierno orientados a resultados

Las mejoras en la estructura y funcionamiento del CdG impulsadas durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera fueron efectivas desde la perspectiva de producir resultados y asegurar el cumplimiento del Programa de Gobierno y las metas establecidas en este.

Las metas fijadas en los siete ejes más la reconstrucción fueron alcanzadas o superadas prácticamente en todos los casos. En crecimiento el país creció a un 5,3% promedio anual, sin cumplir la meta de 6% planteada, pero muy por sobre el 3,3% de los cuatro años previos. En empleo se cumplió con contar con un millón de nuevos puestos de trabajo, tal cual fue comprometido. En pobreza se redujo de 11,4% en 2009 a 7,8% en 2013 los chilenos en pobreza. En seguridad se redujo la victimización de 30,7% en 2009 a 22,8% en 2013. O en reconstrucción se terminaron las 220 mil viviendas comprometidas por mencionar algunos de los logros alcanzados. La Figura VI muestra una síntesis de los resultados más relevantes por eje.

Asimismo, de las 287 acciones que incluía el Plan de Gobierno para los cuatro años fueron concretadas en un 93% a marzo de 2014. El 92% de los 151 proyectos de ley explicitados en la estrategia ya eran leyes aprobadas al cambio de administración o en etapas finales de tramitación en el Congreso.

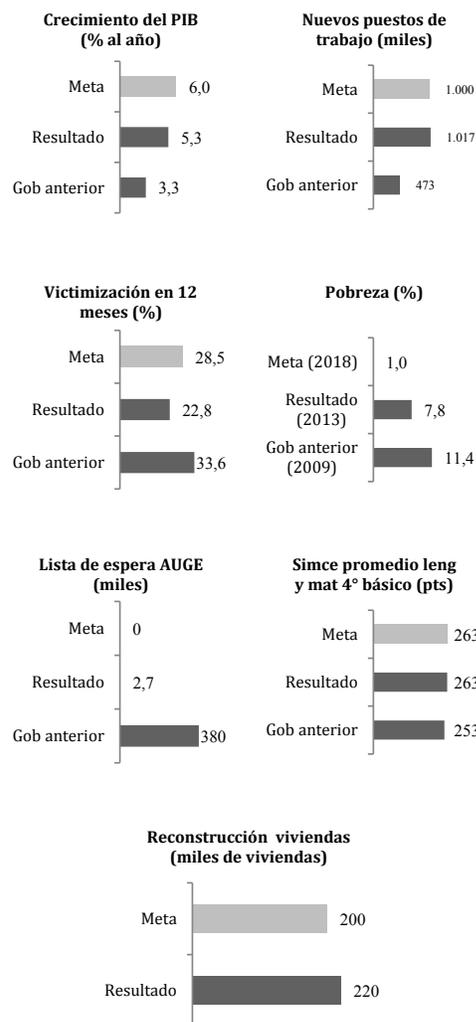
Dada la exitosa experiencia en resultados de contar con un plan de acción traducido en metas y objetivos específicos, y considerando la reciente publicación de la Ley 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios [13], donde se obliga a que las candidaturas presidenciales deberán inscribirse junto a un programa con las principales acciones, podría incorporarse la recomendación de que los Programas de Gobierno se estructuren en una lógica de contar con objetivos de resultado y metas específicas, de manera tal de asegurar un mayor accountability por parte de los ciudadanos y una mayor precisión en las promesas establecidas por los candidatos a la primera magistratura.

B. Institucionalizar los cambios

Con el cambio de gobierno ocurrido en marzo de 2014 vino también un deterioro en la visión del CdG. Desde la perspectiva estratégica el Programa de Gobierno volvió a la lógica de un conjunto de acciones sin incorporar medidas objetivas de éxito de las estrategias (outcomes), la coordinación entre ministerios se volvió a complejizar con la proliferación de instancias de coordinación, y la unidad de cumplimiento, encargada del seguimiento del Programa de Gobierno desapareció.

Esto muestra la dificultad de continuar con iniciativas exitosas tras la salida de las autoridades que la impulsaron si no se institucionalizan los cambios. Por esta razón el CdG chileno debe incluir una revisión y actualización de las leyes que crean los Ministerios políticos para incluir las modificaciones institucionales que permitan institucionalizar la rendición de

FIGURA VI. PRINCIPALES METAS Y RESULTADOS DEL PROGRAMA DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE SEBASTIÁN PIÑERA



Fuente: Banco Central, INE, Enusc, Casen, Minsal, Mineduc, Minvu

cuentas en la Segegob, reforzamiento de la planificación estratégica y el seguimiento de compromisos de gobierno de la unidad de cumplimiento y de regiones en la Segpres, y la gestión más eficiente de los recursos gubernamentales con Chile Gestiona y la revisión de los Programas de Mejoramientos de Gestión de Hacienda.

C. Alta Dirección Pública para los Ministerios Políticos

Uno de los aspectos que explica la dificultad de conservar la memoria institucional de los cambios implementados durante el gobierno del Presidente Piñera es que, con el cambio de gobierno, también se dio un cambio completo de los equipos, desde el Ministro y Subsecretario, pasando por los Jefes de Divisiones y equipos profesionales.

Por esta razón el CdG debe contar con una fórmula que permita continuidad de los equipos humanos que trabajan en ellos y que son finalmente los que aseguran la permanencia de las prácticas y el conocimiento institucional. Para ello la incorporación del sistema de Alta Dirección Pública a nivel de jefes de servicio y unidad podría blindar a los equipos técnicos de estos ministerios y asegurar que se mantenga la metodología de trabajo y conocimiento de las buenas prácticas del CdG.

Adicionalmente, el Presidente de la República debe mantener un grupo de asesores de exclusiva confianza ad hoc a su estilo de trabajo, aun que en calidad de funcionarios públicos.

D. Formalizar instancias de coordinación

Como ya fue señalado, el primer gobierno de la Presidenta Bachelet ostenta el primer lugar en cantidad de instancias de coordinación de Ministros con 33 comités interministeriales. A pesar de la racionalización que se logró realizar durante el gobierno del Presidente Piñera, ordenando en cuatro macro coordinaciones, con el cambio de gobierno nuevamente comenzó el aumento inorgánico de instancias de coordinación, sobrecargando a los ministros y haciendo más ineficiente a la gestión de estos.

Por esta razón el gobierno debería volver a racionalizar las instancias de coordinación y formalizar vía decretos la constitución de cuatro macro comités de ministros que congreguen a todo el resto bajo la lógica de un comité económico, de infraestructura, de desarrollo social y el político.

E. Mejorar la rendición de cuentas

El informe del BID respecto al CdG chileno se mostraba particularmente crítico al proceso de rendición de cuentas, señalando que era uno de los aspectos donde más faltaba por avanzar y que además “*La gran mayoría de las rendiciones de cuentas ministeriales, instituidas en esta administración, si bien son públicas y obligatorias, no cumplen algunos criterios clave de una efectiva rendición de cuentas como el de no sólo enfocarse en los buenos resultados y el de promover preguntas de la audiencia*” [5].

Para mejorar este proceso, se deben fortalecer los mecanismos de diálogos públicos y privados que actualmente se encuentran reglados como los que impone la Ley de Lobby, la Ley de Participación Ciudadana y Concejos de la sociedad Civil o las Comisiones Asesoras Presidenciales.

Adicionalmente el Estado chileno tiene mucho que avanzar para ser un gobierno abierto que permita un mejor acceso a la información de bases de datos del Estado o bien que entregue de manera fácil de acceder información de los resultados de las políticas y programas implementados.

Finalmente el proceso de rendición de cuentas debería contar con una reglamentación adecuada siguiendo los estándares OECD. Si bien bajo el esquema actual de la Ley 20.500 tienen el potencial para lograr cumplirlos, dado su carácter de que son públicas y obligatorias para los ministros, fallan en otros tres aspectos clave. Tal como reconoce el BID “*Por un lado, las rendiciones de cuentas no han hecho especial énfasis también en resaltar los “malos” resultados y por qué esos resultados no fueron alcanzados o no fueron “buenos”. Por otro, los casos analizados no presentaron la posibilidad de debate y juicio de lo hecho y de las explicaciones ofrecidas. Además, la mayoría de los indicadores se refieren a insumos y procesos y una pequeña cantidad a resultados. Por tanto, parece que a pesar del seguimiento intenso del cumplimiento, la cultura de resultados no ha calado profundamente aún en los ministerios*” [5].

REFERENCIAS

- [1] Aninat, C. y Rivera, E. Coordinación estratégica en el Estado de Chile. En: Consorcio para la Reforma del Estado, Un Mejor estado para Chile. Santiago, 2009. pp 81-127.
- [2] Barber, M. How to Run A Government: So that Citizens Benefit and Taxpayers Don't Go Crazy, 2015.
- [3] Boeninger, Edgardo. ¿Políticas públicas en democracia: institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006?, Cieplan, 2007.
- [4] Centro de Políticas Públicas UC, Centro de Gobierno: Sistematización de la experiencia del periodo de Gobierno 2010-2014, febrero de 2014.
- [5] Dumas, V. Parrado, S. y Lafuente, M. El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile, BID, Agosto 2013.
- [6] DS N°83, 2005 de Segpres.
- [7] D.O. 10/8/2011.
- [8] Egaña, R.; Chateau, J. El Centro de Gobierno: Lecciones de la Experiencia Chilena Durante los Gobiernos de la Concertación (1990-2010). Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública, (17): 137-191, 2011.
- [9] Egaña, R. y Chateau, J. La coordinación Central de Gobierno: lecciones de la experiencia chilena. Abril, 2006.
- [10] Fernandez, M. y Rivera, E. La Presidencia Moderna y el Centro de Gobierno. En su: La Trastienda del Gobierno, Santiago, Editorial Catalonia, 2012. pp. 25-46.
- [11] Lahera, E. Del dicho al Hecho: ¿cómo Implementar las Políticas? En: Congreso del CLAD (10°, 2005, Santiago).
- [12] Ley 18.993, D.O. 21/8/1990.
- [13] Ley 18.700, Ley Organica Constitucional sobre votaciones populares y escrutinios, 6/5/1988 modificada el 27/6/2016.
- [14] Ley 20.500, Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2011.
- [15] Micklethwait, J.; Wooldridge, A. The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State, 2015.
- [16] OECD (2015), “Trust in government”, in Government at a Glance 2015, OECD Publishing, Paris, pp. 156-157.
- [17] OECD (2011), “Regulatory Management Indicators, Chile 2011”.
- [18] OECD. Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transition. Sigma Papers, 1998.
- [19] OECD. Meeting of the Network of Senior Officials from Centres of Government (31st, 2012, London, England)
- [20] Open Government Partnership, Annual Report 2015.
- [21] Piñera, S. Programa de gobierno 2010-2014.
- [22] Useem, M.; Kunreuther, H. y Michel-Kerjan, E. Leadership Dispatches: Chile's Extraordinary Comeback from Disaster, 2015

DIÁLOGOS DE FUTURO EN LA PRENSA



C6

NACIONAL

EL MERCURIO
VIERNES 27 DE MARZO DE 2016



La lista de participantes —gran parte de ella es la foto— Fernando Álvarez, Eduardo Aninat, Mariana Aylwin, Raffael Bergesio, Gonzalo Blüml, Rodrigo Contró, Álvaro Clarke, Daniel Costoya, Delayo Cordero, Carlos Cruz, Ricardo Cruz, Cristián Echeverría, Álvaro Fischer, Fermín Gómez, Jacinto González, Carolina Greenwood, Claudio Holmquist, Javier Hurtado, Soledad Jiménez, Cristián Larroulet, Joaquín Lavín, Guillermo La Fort, Miguel Melero, Gonzalo Miller, Francisco Orrego, Rodrigo Pérez Mackenna, Patricio Rojas, Erick Subaj, Ignacio Santa María, Jorge Salazar, Ernesto Silva, Alfonso Swett y José Ramón Valente.

Cristián Larroulet y Eduardo Aninat lideran la iniciativa.

Grupo transversal de ex ministros y economistas llama a revalorizar los consensos

El encuentro, al que se sumaron más de 30 personalidades, entre ellos figuras de los gobiernos de la Concertación y de Sebastián Piñera, busca recuperar la conversación en un clima de polarización y reforzar la alianza público-privada.

SABIEL PARRIS

Tenían un diagnóstico: "Chile en el último tiempo ha vivido un clima de polarización en que se han deteriorado los espacios de diálogo y acuerdo".

Baso en premias, los ex ministros Cristián Larroulet y Eduardo Aninat reunieron a un grupo transversal de personalidades de diferentes formaciones profesionales y pensamientos políticos para intercambiar opiniones. La instancia, realizada en enero a puertas cerradas, se llamó "Diálogo de Futuro" y se produjo bajo el alero de la Universidad de Chile.

La propuesta de fondo fue "¿Cómo volver a crecer?".

Al encuentro se sumaron más de 30 figuras, entre ellos ex ministros concertacionistas como Mariana Aylwin, Claudio Holmquist, Carlos Cruz y el propio Aninat, ex ministros de la administración Piñera como Joaquín Lavín, Rodrigo Pérez Mackenna, además de Larroulet, o economistas como José Ramón Valente o Álvaro Clarke. (ver recuadro).

Larroulet y Aninat prepararon luego un documento al que "El Mercurio" tuvo acceso, que —a bien advierte que no compromete las opiniones personales de los asistentes— se trata de una síntesis sobre los temas abordados.

Política desprestigiada

Uno de los ejes del debate fue el deterioro de la calidad de la actividad pública nacional.

Desde esa perspectiva, con-

cluyen que "actualmente se ha impuesto una visión peyorativa de los acuerdos entre distintas corrientes, asimilándolos a transacciones motivadas más por intereses grupales que por el bien general. El desprestigio del consenso es de la mano de la valoración de las posturas políticas maximalistas".

Otra fuente de desprestigio de la política, señalan, viene de "los estándares por el financiamiento legal de la política, generalizándose la idea de que el que gana gana".

ABRIL
será la nueva fecha en la que se reúne el grupo.

El que más influyen la tiene para conseguir favores. Estas crisis de confianza no solo debilitan la solidez de la institucionalidad, sino también la capacidad que tiene el país para atraer inversión, dificultando a la vez su capacidad para crecer.

Expandir el empleo

En términos económicos, plantean que "Chile está al final de un periodo de bonanza en el precio del cobre y en los términos de intercambio".

En ese sentido, destacan que "sostener y promover la tasa de inversión representa un gran desafío" y que el crecimiento futuro no puede estar basado principalmente en una expansión del sector del capital".

Señalan que "una fuente de progreso, quizá la principal, es

la expansión del empleo por medio de una creciente participación en el mercado laboral, especialmente de las mujeres, la tercera edad y los jóvenes".

Plantean la importancia de la flexibilidad laboral, pero "con formalidades, es decir, contratos con condiciones de previsión, salud, seguro de desempleo".

Incrementar la competencia y disminuir las barreras de entrada, así como adoptar las prácticas de competencia en los mercados de bienes y servicios, es otra de las necesidades que señalan.

En conclusión, el fórum elaborado por Aninat y Larroulet recalca que "las prácticas contractuales a la libre competencia han dañado el prestigio del emprendimiento y, aún más grave, permitido cuestionar la legitimidad del modelo de libre mercado. Hay en Chile presiones que deterioran de la confianza hacia los empresarios".

Respecto de este asunto, se plantea una autocrítica: es necesario que el mundo empresarial se comunique de manera más eficaz con el resto de la sociedad, y que realice más propuestas que protestas", señalan.

"Excesivo crecimiento del Estado"

Una de las trabas para el desarrollo y el crecimiento, según señala el documento, es que "existen múltiples señales de un excesivo crecimiento en el tamaño del

“Volver a levantar la idea de la infraestructura como eje central de las posibilidades de invertir, a través de una alianza público-privada”.

“Actualmente se ha impuesto una visión peyorativa de los acuerdos entre distintas corrientes, asimilándolos a transacciones motivadas más por intereses grupales que por el bien general”.

Estado. Por ejemplo, la detención de las concesiones hospitalarias; las restricciones a la educación particular; subvencionada, la expansión de Enxap en el sector energético; la AFP estatal, etc. Además se demanda una Constitución que establezca una serie de derechos sociales que significarán más gasto fiscal. Podemos llegar a ser como Brasil, donde el gasto público pasó del 20% al 40% del producto, produciéndose una trampa que los brasileños sufren hoy".

Y agregan que "nuestro país debe revalorar la senda del creci-

miento económico y para ello se necesita tanto de la empresa privada como de políticas públicas que valoren e incentiven el emprendimiento, la libre competencia y las buenas prácticas".

"Rebelión contra los privilegios"

En Chile y en otros países —añaden en el texto— vivimos una suerte de rebelión contra los privilegios, que se traduce en el desprestigio de las élites "Tenemos grandes problemas de credibilidad respecto de los poderes públicos, las instituciones cívicas y la Iglesia Católica, entre otros", afirma.

Frente a ella reconocen que hoy existe una sociedad nueva muy conectada, con acceso a gran cantidad de información, más educada que antes, y que percibe todo tipo de abusos y los privilegios como atentados a sus propios derechos.

Alianza público-privada

Tras el diagnóstico que realizan, los ex ministros enumeran una serie de propuestas.

En primer lugar, "promover instancias de diálogo y búsqueda de acuerdos amplios tanto en el Gobierno como en el Congreso y en la sociedad civil, tal como ocurrió en la década de los 90. Es necesario que los actores públicos y privados se relacionen el día

lago y los consensos en favor de la consecución del bien común".

Más adelante, señalan como una necesidad "volver a levantar la idea de la infraestructura como eje central de las posibilidades de invertir, a través de una alianza público-privada, no solo para aumentar demanda agregada sino también para generar otros beneficios positivos".

A la par, advierte que las empresas deben tener "una mejor comunicación con la ciudadanía. Por ejemplo, sobre el concepto y sentido que tiene el lucro que, para la mayoría de las empresas, equivale a la utilidad, lo que, a su vez, representa un indicador del trabajo bien hecho".

Otra de las propuestas es la necesidad de contar con "un catálogo público, libre y actualizado de los gobiernos de turno que realice el diseño, la calidad y el impacto en la productividad de las políticas públicas que se van a implementar".

Estimular el emprendimiento económico como un medio, y no como un fin en sí mismo, y no como un motor estático, como los diez o veinte países con mejor desarrollo humano, tenemos que tener las mismas políticas públicas de los países que están liderando el ranking, y eso significa crecer por sobre los 20 mil dólares per cápita".

Otra de las propuestas es poner foco en la innovación, investigación y emprendimiento. "Chile está muy lejos de la realidad mundial en materia de tecnología. Hoy se invierte 0,38% del PIB en investigación y desarrollo, y 3,7% del PIB en tecnología, en comparación con los países de la OCDE están cerca del 6,5% y los que lideran, alrededor de 10%".

Revalorizar los consensos

El profundo proceso de reformas estructurales que el gobierno de la Presidenta Bachelet se ha propuesto introducir en la sociedad chilena no logró aglutinar a la población tras ellos, como su conglomerado presumía, dada la alta votación obtenida por la Presidenta. Por el contrario, produjo una amplia brecha en los consensos ciudadanos en los que se basó el éxito del país durante los 30 años anteriores.

Desde el retorno a la democracia, el país había consensuado, implícita y explícitamente, que el objetivo colectivo era alcanzar el desarrollo de manera acelerada. Por eso la Concertación, una vez llegada al poder, mantuvo las bases del modelo de desarrollo aplicado durante el régimen militar, sin perjuicio de sus reformas en campos como el laboral y tributario, el que continuó anclando en los equilibrios macroeconómicos y en la apertura al exterior, estableciendo tratados de libre comercio con gran parte del PIB mundial. Asimismo, durante ese período se preservó el reconocimiento al libre emprendimiento y a la innovación como exponentes principales para conseguir el objetivo, propósitos todos compartidos por el conglomerado opositor, que también los mantuvo cuando accedió al poder en 2010. Las diferencias entre ambos se daban en el mayor acento redistributivo y en la orientación que en esa dirección le imprimía a sus políticas públicas la Concertación, en contraste con el mayor énfasis en el crecimiento y en la eficiencia en el uso de los recursos por parte del Estado, que propugnaba la Alianza de centroderecha.

Sin embargo, el gobierno de la Nueva Mayoría cambió de manera drástica esos objetivos, a pesar de que hasta ese momento estaban relativamente consensuados, y los reorientó a lo que llamó "la lucha contra la desigualdad", que calificó el mayor problema del país, y a buscar la "justicia social". Para lograrlo, describió su tarea como la de utilizar una "retroexcavadora" para desmontar los cimientos del

modelo "neoliberal" que su antecesora, la Concertación, había estado aplicando, y ha dirigido su retórica en contra del "lucro", erosionando con ello los incentivos que motivan a los agentes económicos privados y que estuvieron en la base de la creación de riqueza y en la preocupación por la gestión diligente del Estado. Como resultado de este cambio de rumbo, lenguaje y propósitos, y las negativas consecuencias que las medidas tomadas por el Gobierno han tenido en la actividad económica y en las expectativas de los agentes y de la ciudadanía en general, la posibilidad de recuperar un clima de consensos que modifique el actual estado de cosas se ve difícil de alcanzar.

A pesar de ello, diversos personeros con participación en la vida pública, ligados tanto a la antigua Concertación como a la vieja Alianza, han estado buscando espacios de interacción que les permita volver a valorizar los consensos perdidos y de esa manera

construir una visión compartida del futuro del país, que lleve a retomar la senda de progreso que la Nueva Mayoría ha extraviado. Eso implica poner al crecimiento de la economía nuevamente como un objetivo central, lo que supone dar prioridad al aumento de la productividad, otorgarle a la creación de empleos un lugar de privilegio en las políticas públicas, aceptar que el Estado contiene ineficiencias, y que dado su anticuado diseño orgánico y su inevitable orientación burocrática, difícilmente puede transformarse en el proveedor principal de servicios de salud y de educación, como la alianza oficialista parece creer, entre varias otras consideraciones.

El hecho de que sea posible encontrar esos espacios de conversación —los "Diálogos de Futuro" que organizó la UDD recientemente, con la participación transversal de personalidades públicas preocupadas por el futuro del país, son un buen ejemplo— es no solo una señal esperanzadora, sino también un camino que podría modificar el rumbo hacia objetivos mejor consensuados.

La búsqueda de amplios consensos estuvo en la base del éxito alcanzado por Chile desde el retorno a la democracia.

ECONOMÍA



FOTO: MODELO 944

EL DIAGNÓSTICO QUE UNE A LOS EX MINISTROS DE HACIENDA Y DE LA SEGPRES

Dura advertencia de Aninat y Larroulet: Sin diálogo, Chile quedará entrampado en la mediocridad

Economistas lideran los "Diálogos para el Futuro", instancia que busca debatir sobre el devenir del país, bajo una premisa: ¿cómo volver a crecer?

POR SEBASTIÁN VALDÉNIGRO TORO

No muchas cosas podrían unir a Eduardo Aninat y Cristián Larroulet. El primero, histórico de la Democracia Cristiana, se desempeñó como ministro de Hacienda durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle, mientras el segundo —cercaño a la UDI— ejerció como titular de la secretaría general de la Presidencia

durante la administración Piñera.

Pero hoy se da un contexto que une a estos profesionales; ambos estudiaron economía en la Universidad Católica, ambos ejercen la docencia en la Universidad del Desarrollo, y los dos están profundamente preocupados por el actual clima de crispación en el país, advirtiendo la falta de diálogo y consensos que impide en Chile.

Un diagnóstico compartido que

los llevó a plantearse una pregunta: ¿cómo puede Chile volver a crecer en este clima tan agitado? Interrogante que dio vida a los denominados "Diálogos del futuro", una convocatoria para conversar sobre el Chile de hoy y del mañana y en el que han participado alrededor de 40 académicos, líderes políticos y empresarios (como Mariana Aylwin, Guillermo Le Fort, Alfonso Sweet y Fernando Alvear, entre otros). Se trata de un conversatorio que dio el puntapié inicial en enero y que se extenderá por todo 2016.

Hoy, de hecho, se realizará la se-



En la sociedad se ha instalado un discurso polarizado, crispado, maximalista e infantilista.

"No se ha dado un debate de ideas profundo, tenemos que volver a discutir, pero no desde la óptica del modelo".

CRISTIÁN LARROULET,
MINISTRO DE LA SEGPRES 2010-2014.

gunda reunión, cuya temática será la economía digital y la infraestructura, en la que expusieron el ex ministro de Obras Públicas, Carlos Cruz, y el presidente de Fundación Chile País Digital, Pelayo Covarrubias. La idea es que en la primera parte del próximo año se consensue un documento con las conclusiones del ciclo que sirva de insumo para la opinión pública, "o para las campañas presidenciales que lo requieran", señalan ambos.

"Con Eduardo nos peleamos mucho, pero tenemos un diagnóstico común sobre lo que tiene que hacer Chile para salir adelante, aunque con diferencias, obviamente", dice Larroulet. "No peleamos tanto tampoco...". retruca entre risas Aninat.

- ¿Por qué nace esta instancia?

Eduardo Aninat (EA): Es un buen síntoma que la Universidad del Desarrollo haya pensado en esta convocatoria como lo hacían antiguos centros de estudios, como el de Edgardo Boeninger, Cieplan, o el CEP. Queremos volver a estos diálogos que le hicieron tan bien al país para conversar el mundo de las ideas, una mirada de largo plazo y que pueda ser convergente.

Esto no es ni un programa de

Grupo transversal propone nuevos acuerdos y medidas para enfrentar el Chile del futuro

En el marco de la iniciativa impulsada por la Universidad del Desarrollo
Los ministros y académicos que participaron de "Diálogos de Futuro: ¿Cómo volver a crecer?" escriben para "El Mercurio" y llaman a establecer políticas de largo plazo y abordar temas como la modernización del Estado.

¿Qué es esto?
Una iniciativa que impulsa la Universidad del Desarrollo, en colaboración con el gobierno de Chile, para generar ideas y propuestas que permitan enfrentar el futuro del país.

El grupo transversal, integrado por ministros y académicos, se reunió en la Universidad del Desarrollo para discutir temas como la modernización del Estado, la innovación y el desarrollo humano.

El grupo transversal, integrado por ministros y académicos, se reunió en la Universidad del Desarrollo para discutir temas como la modernización del Estado, la innovación y el desarrollo humano.

El grupo transversal, integrado por ministros y académicos, se reunió en la Universidad del Desarrollo para discutir temas como la modernización del Estado, la innovación y el desarrollo humano.

Mariana Aylwin: "Mejorar la educación inicial"

La ministra de Educación propone mejorar la educación inicial, especialmente en zonas vulnerables, para garantizar un buen futuro a los niños y niñas.



Mariana Aylwin, ministra de Educación

Eduardo Aninat: "Volver a crecer"

El ministro de Economía propone implementar políticas que permitan volver a crecer, impulsando la innovación y el desarrollo humano.



Eduardo Aninat, ministro de Economía

Cristián Larroulet: "El desarrollo no es un tema técnico, sino político"

El ministro de Desarrollo Social propone abordar el desarrollo como un tema político, considerando la equidad y la inclusión social.



Cristián Larroulet, ministro de Desarrollo Social

Carlos Cruz: "Invertir en infraestructura pública, por lo menos, el 3,5% del PIB"

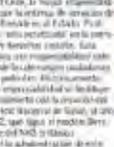
El ministro de Obras Públicas propone invertir al menos el 3,5% del PIB en infraestructura pública para mejorar la calidad de vida y el crecimiento económico.



Carlos Cruz, ministro de Obras Públicas

Jaimé Mahalich: "Toda forma de cooperación público-privada ha sido demonizada en salud"

El ministro de Salud propone fomentar la cooperación público-privada en el sector salud para mejorar la atención y reducir costos.



Jaimé Mahalich, ministro de Salud

Susana Jiménez: "Redinamizar las inversiones"

La ministra de Minería propone redinamizar las inversiones en el sector minero para impulsar el crecimiento y el desarrollo humano.



Susana Jiménez, ministra de Minería

Sebastián Soto: "Fortalecer la potencia del Congreso para ser un real contrapeso del Gobierno"

El ministro de Justicia propone fortalecer la potencia del Congreso para ser un real contrapeso del Gobierno y garantizar el estado de derecho.



Sebastián Soto, ministro de Justicia

Guillermo Larraín: "Seguro para la 4ª edad"

El ministro de Previsión Social propone implementar un seguro para la 4ª edad para garantizar la vejez digna y el bienestar social.



Guillermo Larraín, ministro de Previsión Social



Universidad del Desarrollo
Universidad de Excelencia