



*Banco Interamericano
de Desarrollo*

Las Reformas del Estado en Chile a partir de la década del noventa y sus Lecciones

Alberto Bensión

I. Resumen ejecutivo

1. Con posterioridad a 1990, el crecimiento económico y la estabilidad de precios de Chile fueron en conjunto, superiores a las del resto de los países de la región.

En los trece años comprendidos entre 1991 y el 2003, Chile fue el país de mayor crecimiento de la región. Mientras que en dicho período, la tasa anual promedio de crecimiento del PBI de América Latina y el Caribe fue de un 2.6%, la de Chile fue de 5.1%; en términos de ingreso por habitante, los guarismos respectivos fueron 0.8% y 3.6% respectivamente.

En el mismo período, el aumento de precios de la región fue de un promedio anual del 78.1%, mientras que el de Chile fue de un 6.9%.

Una evidencia adicional en el mismo sentido es el indicador sobre la importancia de la deuda externa, que es una forma de expresión del resultado de las finanzas públicas. En el 2003, la relación promedio entre los intereses de la deuda externa y las exportaciones de América Latina fue de un 12.8%, mientras que en Chile esa relación fue de un 4.8%.

2. Estos resultados fueron consecuencia de la calidad de las políticas públicas y del consecuente fortalecimiento institucional de Estado chileno a lo largo del período considerado que ya venía, en buena medida, de las dos décadas previas.

De hecho, todas las interpretaciones sobre la evolución de la economía de Chile coinciden en señalar que ella ha sido el resultado conjunto de varias reformas fundamentales implementadas entre mediados de la década del setenta y el fin de la década del noventa, que fueron a partir de entonces mantenidas y perfeccionadas, además de ser complementadas por nuevas reformas.

Entre las reformas previas a 1990 que se consideran fundamentales para explicar la evolución de los años posteriores, corresponde mencionar a la apertura comercial, las privatizaciones y la reforma del sistema de pensiones, junto con la reglamentación del mercado de capitales.

3. El éxito de las reformas económicas y sociales previas a la década del noventa y la adhesión que ellas generaron en vastos sectores de la economía y la sociedad de Chile explican su continuidad en los años posteriores, con el agregado de nuevas reformas.

La apertura comercial, las privatizaciones y la reforma del sistema de pensiones son tres de los ejemplos de reformas con efectos favorables para el conjunto de la población. La primera mejoró la eficiencia general de la economía y dio un impulso fundamental al sector exportador; la segunda permitió una modernización significativa en la provisión de los servicios públicos; la reforma del sistema de pensiones, por su parte, generó un cambio cultural de importancia en las expectativas de la población sobre su situación de futuro, una vez alcanzada la edad de retiro y, además, dio un impulso fundamental al funcionamiento del mercado de capitales.

Estas evidencias atenuaron o directamente anularon los intentos de oposición a esas reformas, que seguramente habrían tenido una expresión más sistemática e importante de haberse podido manifestar en la década del setenta.

4. En los años posteriores a 1990, Chile aprobó y puso en funcionamiento una diversidad de reformas modernizadoras del Estado. Ellas afectaron a diversos aspectos de su ámbito de acción, de acuerdo a la clasificación que el BID ha aprobado en su documento

de julio del 2003 “Modernización del Estado. Documento de Estrategia”: A) El Sistema Democrático; B) El Estado de Derecho y la Reforma del Sistema Judicial; C) Las relaciones entre el Estado, el Mercado y la Sociedad; y D) La Gestión Pública.

5. En la mayoría de los casos, las reformas aprobadas a partir de la década del noventa fueron decididas por los sucesivos gobiernos, con una intervención aislada y más bien marginal de la sociedad civil, sea en su promoción o luego, en su ejecución.

Si bien en Chile hay una participación muy intensa de la sociedad civil en el debate público a través de distintas organizaciones, su participación directa en las políticas públicas es de menor importancia relativa.

Esta afirmación no invalida la existencia de algunos ejemplos importantes de esta participación, entre los que corresponde mencionar el proceso de discusión de la incidencia de ciertos proyectos de inversión sobre el medio ambiente, la participación de la organización sindical de los funcionarios públicos en el proceso de profesionalización de la función pública en tren de implementación por la Dirección Nacional de Servicio Civil, y la promoción de dos programas de apoyo a la actividad de las PYMES y de otro de fortalecimiento de varias organizaciones de la sociedad civil, en los tres casos mediante proyectos con financiamiento del BID.

6. De entre todas las reformas posteriores a 1990, hay once que se entiende fueron fundamentales para contribuir al fortalecimiento institucional del Estado: el equilibrio fiscal, la autonomía del Banco Central, las leyes sobre concesiones, la regulación de los servicios públicos, la ley de defensa de la libre competencia, la reforma del Estado, la reforma del Poder Judicial, la reforma laboral, el sistema de salud, el nuevo sistema de combate a la pobreza y la política de protección del medio ambiente.

El equilibrio fiscal, la autonomía del Banco Central y las leyes sobre concesiones tuvieron un efecto favorable cierto e inmediato sobre el crecimiento económico y la estabilidad de precios; la regulación de los servicios públicos y la ley de defensa de la libre competencia buscaron asegurar un marco competitivo para la acción de las empresas; las reformas del Estado y del Poder Judicial sentaron las bases para una evolución más favorable de la economía y la sociedad hacia el futuro; los cambios en el sistema de salud y la creación de Chile Solidario tienden a lograr una mayor equidad social, y las reformas laboral y de protección del medio ambiente están orientadas a mejorar las condiciones de funcionamiento en ambos sectores de la vida del país.

7. El equilibrio de las finanzas públicas, que ya venía de años anteriores, fue una de las bases fundamentales para explicar la estabilidad macroeconómica del período.

Este concepto no sólo se refiere al resultado de las cuentas públicas, sino que también se integra por un concepto muy novedoso, de aplicación a partir del año 2000, que es el de “superavit estructural”, que atiende a la relación entre la política fiscal y el ciclo económico. Otros componentes no menos importantes del concepto de equilibrio fiscal son la transparencia del proceso de aprobación presupuestal, el funcionamiento eficiente de las oficinas de recaudación y el control de la gestión de las instituciones públicas de la administración central como parte de la decisión correspondiente de asignación presupuestal.

8. La autonomía política y técnica del Banco Central ha sido otra reforma fundamental de los años noventa para explicar la estabilidad macroeconómica del período.

En forma complementaria, el buen funcionamiento de la supervisión de bancos, que ya venía de los años anteriores, pero que fue perfeccionada en la década del noventa, fue un factor decisivo para asegurar la estabilidad del sistema bancario de Chile.

9. Las sucesivas leyes que a partir de 1991 fueron dando forma al sistema de concesiones de obra pública en favor del sector privado fueron otra de las reformas fundamentales del período, para permitir el desarrollo de la infraestructura pública y el impulso del sector de la construcción y del PBI en su conjunto.
10. En la provisión de los principales servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad y servicios sanitarios) Chile eligió el camino de la privatización de las empresas que antes eran de propiedad pública, y las puso bajo la regulación de instituciones públicas creadas especialmente a esos efectos. En todo caso, con independencia de la propiedad pública o privada de tales empresas, la reforma que corresponde destacar en este tema es la del impulso a la competencia entre las empresas actuantes en esos mercados, bajo la regulación de autoridades independientes.
11. Tal como ocurre en la mayoría de los países con modalidades de funcionamiento similares, la apertura comercial y la regulación de los servicios públicos privatizados no alcanzan por sí mismas para asegurar la libre competencia en el sector privado. Como culminación de un proceso de varias décadas, Chile ha dado aprobación reciente a una ley de defensa de la libre competencia, cuya innovación principal es que su aplicación quedará a cargo de un Tribunal profesional, integrado por personas de reconocida competencia en el tema, cuya designación por el Presidente de la República pasa por exigencias técnicas muy rigurosas de carácter previo.
12. La reforma del Estado ha sido un proceso permanente iniciado en la década del noventa a través de diversas etapas. En la actualidad, algunos de los logros alcanzados fueron una mayor transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, ciertos avances en materia de descentralización territorial, y un mejor funcionamiento de la Contraloría. Este proceso se afirmó en forma fundamental con las reformas de principios del 2003, de la que sobresalen la creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil, a fin de impulsar la profesionalización de la función pública, en particular a través del nombramiento por concurso de unos tres mil cargos que anteriormente eran de designación política, y el avance muy importante de la llamada “agenda electrónica”, que ha incorporado a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación al funcionamiento de una diversidad de actividades del sector público.
13. A partir de la década del noventa, Chile ha dado aprobación a varias leyes de reforma del Poder Judicial, mediante nuevas formas institucionales, un cambio fundamental en el proceso penal y un aumento muy importante del gasto público correspondiente a través de nuevos edificios, más y mejor equipamiento, un aumento del número de jueces, fiscales, defensores y otros profesionales.
14. Desde comienzos de la década del noventa y más en particular, en el año 2002, se fue completando un proceso de reforma de la legislación laboral aprobada en la década del setenta, con el propósito de conciliar el objetivo de una mayor protección de los derechos de los trabajadores y las organizaciones sindicales, con las exigencias económicas que imponen la apertura comercial y la globalización.
15. Desde principios de la década del noventa, Chile aprobó varias reformas en el sistema de prestación de salud, con el fin de buscar una mejor cobertura para el conjunto de la población, a través de un mayor grado de complementación entre los sectores público (FONASA) y privado (ISAPRE), tal como ya venía ocurriendo en otros sectores de la vida del país, y la regulación correspondiente a través de la creación de una Superintendencia especializada. En conjunto, el sistema ha combinado en forma muy aceptable diversos instrumentos tendientes a aplicar en forma simultánea y relativamente armónica los principios de solidaridad social, coexistencia de los sectores público y privado y libertad de elección por parte del usuario,
16. A partir del 2002, se puso en funcionamiento el Sistema Chile Solidario, con el objetivo de combatir a la pobreza extrema del país, mediante un programa integral y focalizado,

que intenta superar la limitación de las políticas sociales tradicionales, para llegar en forma directa y más eficaz a dichos sectores de la población.

17. A lo largo de los noventa, se fue instrumentado un sistema de protección del medio ambiente, para atender a un tema de extrema importancia para las sociedades modernas.
18. Las reformas posteriores a 1990 tuvieron en términos generales la aprobación de los principales partidos políticos de Chile. Ello, junto con una adhesión también genérica de la opinión especializada y de las organizaciones más representativas de los diversos sectores sociales, asegura una continuidad hacia el futuro de las bases fundamentales de tales reformas. No obstante, hay algunas particularidades de estas reformas que en los últimos tiempos han generado un debate sobre su posible perfeccionamiento hacia el futuro.
19. El importante avance económico y social de Chile de las últimas décadas ha dejado algunas áreas de las políticas públicas para ser perfeccionadas en el futuro. En algunos casos, se trata del perfeccionamiento de situaciones que si bien han funcionado en forma adecuada hasta el momento, requieren de nuevas reformas para superar algunas de las insuficiencias que se fueron volviendo evidentes en los últimos años: el sistema eléctrico, el proceso de innovación tecnológica, la regla del “superavit estructural”, los sistemas de pensiones y de salud, la reforma laboral y la protección del medio ambiente. En otros casos, se trata de instrumentar algunas reformas institucionales de importancia aprobadas en el pasado inmediato, tales como la Reforma del Estado y la Reforma del Poder Judicial.
20. En la actualidad, hay opiniones que expresan su inquietud respecto a que la volatilidad en el suministro de algunas de las fuentes disponibles para la generación de energía eléctrica, en especial el gas proveniente de Argentina, puede poner en riesgo la generación de energía eléctrica en el futuro inmediato, bajo ciertos supuestos no del todo improbables. Esta eventual insuficiencia en la generación de electricidad puede convertirse en una restricción de importancia para las posibilidades futuras de crecimiento de la economía.

Al respecto, hay una posición que sostiene que tal como está configurado en la actualidad, el sistema está en condiciones de prever y afrontar las eventualidades de futuro. En el otro extremo, se sostiene que las dificultades que podrían manifestarse en un futuro inmediato requieren de un cambio importante en las reglas de funcionamiento del sector, buscando una mayor flexibilidad del sistema vigente de determinación de los precios y los contratos. En todo caso, es aconsejable una revisión rápida, profunda y objetiva de la situación actual del sistema eléctrico y sus perspectivas de futuro, preferentemente por parte de un organismo internacional de crédito.

21. El actual gobierno ha planteado que la mejora del proceso de innovación es un tema central en la estrategia del país con vistas al futuro. Se trata de aumentar el gasto del país en Investigación y Desarrollo y orientarlo en mayor medida que en el pasado hacia la investigación aplicada o experimental, mayoritariamente realizado por las empresas.
22. Se entiende que los esfuerzos realizados por el país hasta la fecha requieren de un mayor grado de coordinación entre las instituciones intervinientes y un refuerzo del financiamiento correspondiente. En particular, apoyados por el BID están en funcionamiento un Programa de Ciencia y Tecnología aprobado en el año 2000, el Contrato de Préstamo No. 1286/OC-CH, que desde el año 2001 financia un Programa de Desarrollo en Innovación Tecnológica y el Programa de Fortalecimiento de la Estrategia Digital de Chile – Fase I. Contrato de Préstamo 1585-OC-CH, de noviembre 2004. En base a estos antecedentes, es aconsejable proceder a una evaluación del estado actual de los esfuerzos impulsados desde el gobierno, así como de la ejecución de los referidos programas del BID, a fin de definir futuras acciones en el sector.

23. La regla del “superavit estructural” aplicada por el actual gobierno para la definición de la política fiscal tiene un amplio apoyo a nivel de los especialistas en el tema. No obstante, varios de ellos entienden que dicha regla debería ser consagrada en una norma legal, que recoja sus principios de orden general, a fin de convertirla en una práctica de aplicación obligatoria por los futuros gobiernos.

24. La experiencia derivada de la aplicación del actual sistema de pensiones a lo largo de las últimas décadas sugiere la necesidad de introducir algunas reformas de importancia en su funcionamiento, previa cuantificación del impacto fiscal de futuro que tendrá la evolución previsible de las diversas formas existentes de garantía estatal.

Hay algunas propuestas tendientes a permitir la oferta de nuevos productos por parte del sistema, tales como las rentas vitalicias y dos nuevas modalidades de pensión.

Otra de las posibles reformas se relaciona con el actual grado de cobertura del sistema, con el propósito de impulsar la afiliación de determinados sectores de los trabajadores que hasta hoy no se han integrado al mismo. Por el otro lado, parece conveniente proceder a la cuantificación del pasivo contingente que para las finanzas públicas habrá de derivar tanto por parte de algunas de estas propuestas como de la situación de vejez de los trabajadores que no se integraron al sistema.

También hay varias ideas en discusión para revisar el actual sistema de restricciones al manejo de las inversiones por parte de las AFP.

Finalmente, hay algunas iniciativas tendientes a incentivar un mayor grado de competencia entre las AFP existentes, con el fin de lograr una rebaja en el nivel actual de las comisiones que pagan sus afiliados.

En cuanto al costo fiscal de futuro, los antecedentes de los últimos tiempos muestran que los supuestos de una densidad de cotización y un nivel de ingresos “adecuados”, sobre los que se construyó el sistema, no se han cumplido en la forma esperada. Por ello, hay que proyectar un aumento importante del gasto público relacionado con las pensiones mínima y asistencial, problema que ya parece estar bajo la atención del Ministerio de Hacienda.

25. El funcionamiento del sistema de salud en los años anteriores ha mostrado una intención muy destacable para dar una cobertura adecuada y relativamente igualitaria al conjunto de la población.

No obstante, hay por un lado una tendencia cierta al aumento del gasto en salud por parte de una población en la que hay una proporción creciente de personas de mayor edad, con los efectos consecuentes sobre la parte de las finanzas públicas que subsidia el funcionamiento del sistema público (FONASA) y sobre el gasto de las personas afiliadas a las ISAPRE. La cuantificación del efecto de esta tendencia sobre las finanzas públicas es una de las acciones de futuro que es necesario atender en lo inmediato.

Por otro lado, hay diversas propuestas tendientes a buscar una solución al problema de la desigualdad de los riesgos sanitarios cubiertos por FONASA y las ISAPRE.

26. La reforma del mercado laboral que se fue procesando a lo largo de la década del noventa y que terminó por ser perfeccionada en el año 2001, ha instrumentado un perfeccionamiento muy atendible en un tema siempre sujeto a la controversia.

No obstante, las autoridades actuales entienden que las reformas vigentes han dejado algunos temas pendientes de aprobación, tales como la adaptabilidad del horario de trabajo y la actividad de las empresas que ofrecen servicios de trabajo en forma temporal.

A su vez, tanto los empresarios como los trabajadores han planteado puntos de vista contrarios sobre algunas de las situaciones de la legislación vigente.

27. La legislación vigente ha implementado un sistema de protección del medio ambiente capaz de atender a los diversos problemas que en este tema enfrenta Chile, al igual que el conjunto de las sociedades modernas. No obstante, luego de la experiencia de estos últimos años, está en controversia el grado de prioridad que el sistema vigente debiera conferir a determinados criterios de orden económico relacionados con la protección del medio ambiente.
28. El proceso de reforma del Estado aplicado a lo largo de la década del noventa y perfeccionado a principios del 2003, ha logrado avances muy importantes en la modernización y la eficiencia de su funcionamiento. Sin perjuicio de ello, hay algunas reformas muy recientes que están en proceso de implementación, por lo que sus efectos sólo serán visibles en los próximos años. Al mismo tiempo, hay reformas que aún no fueron abordadas, por lo que han quedado para la consideración de las próximas autoridades.

La Dirección Nacional de Servicio Civil es de reciente instalación, y tiene en curso de ejecución diversas acciones y, en particular, un programa de fortalecimiento institucional financiado por el BID. En conjunto, estos temas deberán ser atendidos y resueltos por las próximas autoridades.

Desde otro punto de vista, se ha señalado la necesidad de mejorar la calidad del proceso de aprobación presupuestal y de control de gestión de diversas instituciones públicas como el Poder Legislativo, Poder Judicial, la Contraloría General y las Municipalidades. El BID ya ha financiado un programa de apoyo a la Contraloría y tiene en estudio dos programas de apoyo a la gestión de los Poderes Legislativo y Judicial.

Por otro parte, quedaron pendientes de decisión algunos temas relacionados con la institucionalidad pública, entre las que sobresalen el perfeccionamiento y una definición más uniforme del grado de autonomía de las superintendencias y las instituciones de regulación, así como las formas más idóneas para lograr un mayor grado de participación ciudadana

29. Las sucesivas reformas del Poder Judicial aprobadas en los últimos años han de perfeccionar en un grado muy apreciable su funcionamiento de futuro.

Corresponde señalar, sin embargo, que algunas de tales reformas no han tenido todavía plena aplicación, como la reforma del proceso penal y más aún, la nueva ley de familias. A su vez, ha quedado pendiente de discusión una reforma de la ley laboral y la modernización de la ley comercial.

Varias de las acciones pendientes para una decisión en el futuro inmediato han tenido o están en vías de tener el apoyo técnico y financiero del BID. En consecuencia, es recomendable una evaluación de los proyectos directamente relacionados con tales acciones, ya ejecutados o en vías de ejecución, así como un impulso a los proyectos en estudio, a fin de optimizar el programa de apoyo del BID a las decisiones que eventualmente se entiendan como prioritarias por parte de las nuevas autoridades:

- a) En el proceso de innovación:
Sector Ciencia y Tecnología. Aprobación en el 2000, Finalización en el 2006.
Préstamo 1286/OC-CH para el Desarrollo e Innovación Tecnológica, 2001
Programa de Fortalecimiento de la Estrategia Digital de Chile – Fase I. Contrato de Préstamo 1585-OC-CH, noviembre 2004.

- b) En la reforma del Estado:
 - En la Dirección Nacional del Servicio Civil:
 - Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.
 - En la gestión de algunas instituciones públicas:
 - Proyecto de modernización de la Contraloría General de la República. Contrato de Préstamo BID No. 1391-OC-CH, marzo del 2002
 - Programa de Modernización Legislativa
 - Programa de Modernización y Administración de Justicia.
 - c) En materia de Institucionalidad Pública:
 - Programa de fortalecimiento institucional del Ministerio de Planificación y Cooperación. Préstamo BID 634-OC-CH, octubre 1995.
 - Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.
 - d) En materia de participación ciudadana:
 - Microempresas. Préstamo BID 676-OC-CH, marzo 1992.
 - Proyecto de financiamiento de mediano y largo plazo para las PYMES. Préstamo No.1178-OC-CH, mayo 1999.
 - Programa para fortalecer alianzas entre la sociedad civil y el Estado. Operación No.1291-OC-CH, Diciembre 2000. Informe de Evaluación 2002.
 - Programa de apoyo a grupos indígenas.
 - e) En la protección del medio ambiente:
 - Programa de fortalecimiento y cumplimiento de las normas de medio ambiente, 1996.
 - f) En otras reformas:
 - El BID podría apoyar la realización de los estudios necesarios para fundamentar eventuales acciones de futuro en sectores tales como el sistema eléctrico, la reforma del sistema de pensiones y la modernización de la legislación comercial
30. Varios aspectos del proceso de reforma de Chile posterior a la década del noventa podrían ser replicados a otros países de la región.

En algunos casos, se trata de implantar reformas que claramente han tenido un efecto directo muy favorable sobre el crecimiento económico y social de Chile, mientras que en otros casos, se trata de perfeccionamientos institucionales que aún cuando puedan ser de aprobación relativamente reciente y, por tanto, de efectos que recién se irán manifestando con el transcurso del tiempo, van claramente en una dirección correcta desde el punto de vista técnico.

Dentro del primer grupo de reformas, corresponde destacar a las siguientes:

- (1) las instituciones y políticas que lograron la estabilidad macroeconómica de Chile:
 - (a) el equilibrio fiscal, incluyendo en este concepto a la regla de superavit estructural, la eficiencia del las oficinas recaudadoras y el control de gestión como criterio para la asignación presupuestal de los fondos públicos, y
 - (b) la autonomía del Banco Central junto con la eficiencia y la ubicación institucional de la superintendencia de bancos.
- (2) La regulación de los servicios públicos con el objetivo de asegurar un marco de competencia entre las empresas correspondientes, con independencia de que algunas de ellas sean de propiedad pública. Con

una visión de carácter más general, la aprobación de un marco institucional adecuado para asegurar la vigencia de la libre competencia en el resto de las empresas.

- (3) La aprobación de una ley marco para el sistema de concesión de la obra pública a favor de las empresas privadas.
- (4) La existencia de un marco legal adecuado para la regulación del mercado de capitales.
- (5) La aprobación de ciertos componentes básicos de la reforma del Estado, como la despolitización de los cargos jerárquicos, la implementación de una agenda de gobierno electrónico y la creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil, más por la importancia de sus objetivos que por su experiencia de funcionamiento, que en Chile ha sido hasta ahora muy escasa.
- (6) Dos reformas de orden social, como el sistema de salud y el combate a la pobreza. El sistema de salud aplicado a lo largo de las últimas décadas, pese a la constatación reciente de algunas imperfecciones en su funcionamiento, es de todos modos una experiencia de interés, de la que algunas de sus soluciones podrían ser de aplicación a otras realidades de la región.
Lo mismo ocurre con la nueva política de combate a las formas extremas de pobreza, aunque en este caso no siempre las particularidades de cada país serán propicias para una reiteración mecánica de la experiencia de Chile; y
- (7) Las reformas en el Poder Judicial y los órganos de contralor de la gestión de gobierno.

II. El proceso de reforma y modernización del Estado

Resumen de las principales reformas anteriores a la década del noventa

Fuentes:

"La transformación económica de Chile", Felipe Larraín B. y Rodrigo Vergara M., Centro de Estudios Públicos, 2000.

"Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973", Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stallings, CEPAL, 2001.

Las reformas económicas

La apertura comercial

31. Entre 1973 y 1977 se fueron eliminando las cuotas de importación y los aranceles fueron disminuidos hasta un rango de entre 10 y 35 %, con una media de alrededor del 20 %. Entre 1979 y 1982 el arancel fue del 10 %, pero en 1983 fueron aumentados hasta llegar a un nivel del 35 % en 1984. Desde entonces comenzó un nuevo proceso de reducción, hasta un nivel de 15 % en 1988.

La liberalización del sistema financiero

32. Entre 1973 y 1981 fueron eliminados los controles cuantitativos sobre el otorgamiento de los créditos bancarios, fueron reducida las tasas de encajes y fueron eliminadas la mayoría de las restricciones vigentes sobre el endeudamiento de la banca con el exterior. En 1974 fueron liberalizadas las tasas de interés en el sistema bancario.
33. En 1975 se inició la licitación de las acciones de los bancos que eran de propiedad estatal, con excepción del Banco del Estado.
34. En 1981 se produjo una crisis financiera muy importante, al punto que de los veintiséis bancos privados nacionales y diecisiete sociedades financieras en operación, fueron intervenidos catorce bancos y ocho sociedades financieras y después, fueron liquidados ocho de esos bancos y todas las sociedades financieras.
35. Luego de la crisis bancaria de 1981, en 1986 se aprobó una ley de normalización del sistema, que culminó el proceso de perfeccionamiento de regulación y supervisión de la banca iniciado en 1980, con centro en la Superintendencia de Bancos.

La apertura de la cuenta de capitales

36. A partir de 1974 los extranjeros fueron autorizados a ingresar dinero a Chile sin restricciones y poco después, esta autorización se amplió a los agentes nacionales no bancarios. En 1977 los bancos chilenos fueron autorizados a intermediar los créditos extranjeros, aunque con limitaciones, y en 1979 se estableció un encaje para los créditos inferiores a 66 meses de plazo. En 1980 los bancos nacionales fueron autorizados a obtener y otorgar préstamos en el exterior y también para abrir sucursales en el exterior.
37. Después de la crisis de 1981 buena parte de estas reformas fueron anuladas, hasta que a partir de 1989, con la creación del Banco Central, comenzó un nuevo proceso de liberalización, que se fue acentuando en los años posteriores.

Las privatizaciones

38. Con posterioridad a 1973 fueron devueltas a sus propietarios unas trescientas empresas cuyo control estaba en manos del Estado, aunque la propiedad no había sido transferida legalmente. Otras doscientas empresas adquiridas por el gobierno fueron vendidas al sector privado mediante ventas directas o subastas públicas.
39. Durante la crisis financiera de 1981 muchas empresas no financieras muy endeudadas volvieron a manos del Estado. Tan pronto como la crisis se atenuó, en 1984-85 se llevó a cabo una segunda ronda de privatizaciones.
40. A fines de los ochenta, un nuevo grupo de empresas que habían pertenecido tradicionalmente al sector público fue privatizado, entre las que estaban los teléfonos, las telecomunicaciones, la energía eléctrica, el acero y el transporte aéreo. De este proceso de privatización, quedaron excluidas las empresas públicas de cobre y petróleo, así como el Banco del Estado.

Las reformas sociales

La reforma del sistema de pensiones

41. En 1980 se aprobó una reforma fundamental en el sistema de pensiones, que terminó con la concesión de las pensiones por antigüedad, definió a las prestaciones de vejez sobre la base de las remuneraciones durante la vida del trabajador y no sólo sobre las correspondientes a los últimos años de cotización y, más en general, promovió mecanismos automáticos de ajuste de los parámetros básicos del sistema a los cambios demográficos y económicos, de modo de mantenerlo en equilibrio actuarial.
42. El nuevo sistema dio fin al anterior basado en beneficios definidos, gestionado por múltiples Cajas de Previsión, financiado mediante el mecanismo de reparto, administrado mayoritariamente por el Estado y de carácter obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia. Las nuevas bases fueron las de contribuciones definidas, la gestión por Administradoras de Fondos de Pensión (AFP), de propiedad privada, reguladas y supervisadas por el Estado y la financiación de carácter obligatorio para los trabajadores en relación de dependencia mediante la capitalización de sus ahorros en cuentas individuales.
43. La reforma clausuró el sistema público vigente hasta entonces, manteniendo a cargo de las finanzas públicas las pensiones existentes y creando los Bonos de Reconocimiento, por el valor de las cotizaciones acumuladas en el sistema público de los asegurados que se cambiaron al sistema de capitalización individual.
44. El Estado garantiza desde entonces a todos los asegurados del sistema individual una pensión mínima del orden de unos 120 dólares al mes, siempre que sus cuentas fuesen insuficiente para financiarla y tuvieran al menos veinte años de cotización.
45. A su vez, el programa de pensiones asistenciales atiende a las personas mayores de 65 años y a los inválidos carentes de recursos. El monto mínimo de la pensión asistencial es aproximadamente un tercio de la pensión mínima.
46. Otro aspecto básico de la reforma es que mediante la inversión de los fondos previsionales, impulsó la movilización del mercado de capitales, que requirió entonces de un marco institucional que comenzó a perfeccionarse a partir de la década del ochenta. En lo básico, la ley reglamentó la oferta pública de valores y sus respectivos mercados e intermediarios, así como el mercado de acciones de las sociedades anónimas y en comandita en las que a lo menos, el 10 % de su capital suscrito pertenecía a un mínimo de 100 accionistas o que tenían 500 accionistas o más.

La reforma laboral

47. A fines de los años setenta, se desreguló el mercado laboral, al limitarse en forma sustancial la mayoría de las funciones tradicionales del Estado. Si bien fueron autorizadas la negociación colectiva, la actividad sindical y la huelga, sus condiciones fueron radicalmente distintas a las que habían existido hasta entonces.
48. La nueva legislación facultó a los empleadores a despedir a sus trabajadores sin expresión de causa, reduciendo el pago de la indemnización por despido, descentralizó la negociación colectiva para situarla a nivel de la empresa, limitó la huelga a un máximo de sesenta días, al cabo de los cuales los contratos de trabajo caducaban automáticamente, perdiendo el trabajador su derecho a la indemnización por despido, y se permitió el reemplazo temporal de los trabajadores en huelga.

La reforma de la salud

49. En 1979 se aprobó una reforma importante del sistema de salud. El sistema público pasó a ser gobernado por el Ministerio de Salud y fueron creados el Fondo Nacional de Salud (FONASA), institución financiera destinada a recaudar, administrar y distribuir los recursos estatales destinados a la salud pública y también otras instituciones, con el cometido de gestionar la atención pública de la salud.
50. En 1981 fueron aprobadas dos nuevas reformas de importancia. En primer lugar, comenzó el proceso de municipalización de los Centros de Atención Primaria. En segundo lugar, se permitió la participación del sector privado en la administración del financiamiento y en el desarrollo de sistemas privados de atención médica, mediante la creación de las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE).
51. De esta forma, se permitió la libertad de elección para el trabajador dependiente entre su seguro obligatorio de salud en el sistema público (FONASA) o en el recién creado sistema privado (ISAPRE). A estos efectos, se estableció una contribución obligatoria que desde 1986 es el 7% del ingreso imponible, con un tope de 4.2 Unidades de Fomento, equivalente a unos 120 dólares. En cuanto a las personas sin capacidad de pago, ellas son atendidas por el sistema público de salud.

Las principales reformas a partir de la década del noventa

Fuente: “Estado de la Hacienda Pública”, Gobierno Nacional, 2003

El sistema democrático

El financiamiento de la política

52. A principios del 2003 fueron aprobadas dos leyes sobre el financiamiento de las campañas electorales y donaciones con fines públicos, con el fin de limitar la influencia del dinero en la política, estableciendo límites al gasto electoral, un aporte fiscal al financiamiento de las campañas y en general, sistemas más transparentes de financiamiento político.

El órgano de control (Fuente: Proyecto de modernización de la Contraloría General de la República. Contrato de Préstamo BID No. 1391-OC-CH, marzo del 2002)

53. El proyecto tiene como objeto contribuir al mejoramiento de la gestión de las entidades públicas, la preservación del principio de legalidad, protección del patrimonio del Estado, la preservación de la probidad administrativa y la confiabilidad y transparencia de la información financiera. Específicamente se pretende mejorar los sistemas de gestión de la Contraloría General de la República, así como sus niveles de eficiencia y eficacia operativa en su calidad de Organismo Superior de Control de la Administración.

El proceso de descentralización (Fuente: "Compromisos de Desconcentración de Ministerios y Servicios, 1998-2000", Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo)

54. La descentralización territorial materializada en la creación de organismos con personería y patrimonio propios, no dependientes del nivel central, como por ejemplo los Gobiernos Regionales, permitió tomar decisiones más eficientes y eficaces en ámbitos espaciales particulares.
55. A su vez, la desconcentración, a través del traspaso de funciones, atribuciones y recursos desde los órganos superiores de la Administración a sus respectivas instancias territoriales subordinadas, tales como la municipalización de la educación y la salud primaria, fue un proceso fundamental en la cristalización de la descentralización. Una Administración Pública desconcentrada, con mayor capacidad de gestión, facilitará que dichos gobiernos ejerzan sus competencias en plenitud y que se cumplan los requisitos que la ley sobre Gobierno y Administración Regional establece para el traspaso de otras competencias y recursos. Este proceso se inició en 1998, para culminar una primera etapa en marzo del 2000.
56. En particular, las propuestas de las regiones fueron analizadas por el Ministerio del Interior, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. La compatibilización de las propuestas sectoriales con las peticiones regionales fue decidida por una Comisión de Subsecretarios, presidida por el titular de Desarrollo Regional y Administrativo e integrada por sus homónimos de los Ministerios Secretaría General de la Presidencia, Obras Públicas, Secretaría General de Gobierno, Planificación y Cooperación y Dirección de Presupuestos. Como resultado de esta labor, se llegó a 503 propuestas, desagregadas en 285 administrativas, 58 presupuestarias, 87 de personal y 73 de programa.
57. A noviembre de 1999, más del 67% de los compromisos tenía más del 80% de cumplimiento y un 30% había completado los cambios programados. El número y compromisos de desconcentración variaron ampliamente entre los ministerios y los servicios, pero en general hubo un cumplimiento superior al 90% del compromiso en Obras Públicas y Bienes Nacionales, Educación, Salud, FONASA; Agricultura y Hacienda.
58. Más en particular, en los últimos tiempos la aplicación del Fondo Nacional de Desarrollo del Ministerio de Obras en favor de la descentralización del país superó la mitad del total.

Fuente: Ley 18.695, artículo 12 y Decreto No. 3.063, artículo 38.

59. En 1999 se creó un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros entre las municipalidades del país, denominado Fondo Común Municipal, que estará integrado por los siguientes recursos:
 - (a) un sesenta por ciento del impuesto territorial;
 - (b) un cincuenta por ciento del impuesto de derecho por el permiso de circulación de vehículos;

- (c) un cincuenta y cinco por ciento de lo que recaude la Municipalidad de Santiago y un sesenta y cinco por ciento de lo que recauden las Municipalidades de Providencia, Las Condes y Vitacura, por el pago de las patentes;
- (d) un cincuenta por ciento del derecho establecido en el número 7 del artículo 41 del Decreto Ley 3.063; y
- (e) el aporte fiscal que conceda para este efecto la Ley de Presupuestos de la Nación.

El noventa por ciento del Fondo Común Municipal se distribuirá de la siguiente forma:

- (a) un diez por ciento por partes iguales entre las comunas;
- (b) un diez por ciento en relación con la pobreza relativa de las comunas;
- (c) un quince por ciento en proporción directa a la población de cada comuna;
- (d) un treinta por ciento en proporción directa al número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna con respecto al número de predios exentos del país; y
- (e) un treinta y cinco por ciento en proporción directa al promedio de los tres años precedentes al último año del trienio anterior, del menor ingreso municipal propio permanente por habitante de cada comuna, en relación con el promedio nacional de dicho ingreso por habitante.

El restante diez por ciento se distribuirá sobre la base de la siguiente fórmula:

- (a) un cincuenta por ciento para promover la eficiencia en la gestión municipal, y
- (b) un cincuenta por ciento para apoyar proyectos de prevención de emergencias o gastos derivados de ellas.

Fuente: Programa de mejoramiento de la eficiencia y gestión de la inversión pública. Préstamo BID 1281-OC-CH del año 2000 e Informe de evaluación intermedia, septiembre 2004.

El objetivo del programa fue el de apoyar los esfuerzos para mejorar la eficiencia y la gestión de la inversión regional, en el marco de la profundización del proceso de descentralización del gobierno, mediante los siguientes componentes:

1. Componente de inversiones, que financió inversiones de responsabilidad regional elegibles según los criterios de priorización y selección de proyectos establecidos en las normas de funcionamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y de los Gobiernos Regionales.
2. Componente de fortalecimiento institucional en los niveles correspondientes del gobierno central y los gobiernos regionales.
3. Componente de estudios para profundizar la descentralización política, administrativa y financiera y propiciar un ordenamiento territorial para crear las condiciones para un desarrollo regional y comunal con visión de país.

Fuente: “Conversaciones en el camino”, Presidente Ricardo Lagos, diciembre 2003.

60. “Nuevo sistema de elección de alcaldes y concejales, para asegurar la adecuada representación ciudadana.
61. Creación del Fondo Común Municipal, con el cometido de aumentar la recaudación de los ingresos propios de los municipios y aportarles recursos del Fondo para nivelar en parte las desigualdades en la posibilidad de percepción de recursos por parte de las regiones”.

El Estado de Derecho y la reforma de la Justicia

El Poder Judicial

Fuente: Presidente Ricardo Lagos, op. cit.

“Reforma del proceso penal, con el fin de volverlo más transparente y rápido, al tiempo que se aumentó el número de jueces.

Aumento del número de centros penitenciarios a través del régimen de concesiones.

Reforma de la justicia familiar y laboral”.

Fuente: Información del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

62. En la década del noventa, el proceso de Reforma del Poder Judicial se inició en 1994, con la promulgación de la Ley No. 19346 que creó la Academia Judicial, con la finalidad de formar a los postulantes a cargos del Escalafón Primario del Poder Judicial y perfeccionar la formación del resto de todos los integrantes de dicho poder del Estado. La Ley contempla que la Academia Judicial tenga personalidad jurídica y patrimonio propio, así como que esté sometida a la supervisión de la Corte Suprema.
63. En 1997 se aprobó el proyecto de ley que crea el Ministerio Público, una fiscalía que estará encabezada por un funcionario elegido por el Presidente entre cinco candidatos propuestos por la Corte Suprema y ratificado por el Senado.
64. En 1999 se promulgó la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público. El Ministerio Público asumió la responsabilidad de investigar, coordinando el trabajo de Carabineros e Investigadores, procediendo posteriormente a acusar y fundamentar la acción penal pública, mediante juicios orales. El sistema acusatorio representa el debate en igualdad de condiciones, entre el fiscal y el defensor. El Ministerio Público lo integran: un fiscal nacional, 16 fiscales regionales, 625 adjuntos, 378 jueces penales y 404 de garantía.
65. En el 2000 se promulgó la Ley No. 19.696 mediante la cual se aprobó el nuevo Código de Procedimiento Penal que reemplazó el juicio escrito (sistema inquisitivo) por uno oral (sistema acusatorio). Se separan las tareas de investigación, acusación y fallo que anteriormente se concentraban en la figura del juez de crimen y ahora son atribuidas al Ministerio Público (investigación y acusación); el Juez de Control vela por el cumplimiento de las garantías de la investigación y el juzgamiento queda bajo competencia del Tribunal de Juicio Oral. El procedimiento penal constituye la instancia única, se eliminan las apelaciones y la casación y el recurso extraordinario sólo son procedentes ante una sentencia dictada por un Tribunal de Juicio Oral.
66. La implementación del proceso de Reforma Procesal Penal está a cargo de la Corporación Administrativa del Poder Judicial y cuenta con un financiamiento de 500 millones de dólares para la construcción de más de 100 edificios, inversión en recursos informáticos, designación de 809 Jueces, 625 Fiscales, 417 Defensores y más de 7 mil profesionales de apoyo técnico y administrativo.
67. En el 2001 se promulgó la Ley No. 19.718 mediante la cual se creó la Defensoría Penal Pública con la finalidad de proporcionar defensa técnica a los acusados o imputados de infracción penal que carezcan de abogado. Esta Defensoría asiste gratuitamente a las personas que carezcan de recursos económicos y en el caso en que el acusado disponga de recursos, puede ser asistido por un defensor público siempre que pague un arancel fijado por la ley. La implantación de este sistema demandó una inversión de 42 millones de dólares.
68. La Defensoría Penal Pública es un órgano descentralizado y autónomo que cuenta con patrimonio propio. En cada región está previsto designar un Defensor Regional, mediante concurso público a nivel nacional. La Defensoría Penal Pública licitará el

servicio para que corporaciones o abogados privados puedan ofrecer la defensa técnica penal a cambio de una retribución del Estado

69. En el año 2002 se aumentó la cobertura y el número de prestaciones de las Corporaciones de Asistencia Judicial (pensión de alimentos, visitas, tuición y violencia intrafamiliar). Asimismo se cuenta con 20 móviles de Asistencia Jurídica gratuita para operar en el interior del país, desde la I a la X Región y se habilitaron 100 nuevas ventanillas únicas ó puestos integrales en 59 oficinas del país. .
70. En el año 2003 se implementó la Reforma Procesal Penal en las regiones V, VI, VIII y X, agregándose a las ya incorporadas regiones I, XI, XII del año 2002, II, III y VII del año 2001 y IV y IX del año 2000. Esto representa que el 60% de la población tiene acceso a una nueva justicia criminal: oral, pública y transparente. Esta reforma contempla la construcción de 34 nuevos edificios para tribunales a nivel nacional, 194 jueces de garantía y orales, 156 fiscales y 99 defensores; reducción de tiempo de tramitación de las causas, las cuales tardan menos de seis meses (entre 16 y 170 días) donde el 79% de las denuncias son ingresadas al nuevo sistema y el 99% de los procesos son públicos.
71. En el 2004 fue aprobada una nueva ley de familia, que estaba todavía pendiente de implementación a principios del 2005. En la actualidad está en discusión en el Congreso una nueva ley de justicia laboral y de cobranza laboral y previsional. Con base en la oralidad, la intermediación y la creación de tribunales especializados en estas materias, se espera avanzar decididamente en la efectividad y en los tiempos de decisión de la justicia laboral.

La seguridad ciudadana

Fuente: Presidente Ricardo Lagos, op. cit.

“Aumento del gasto y del número de policías.

Aumento del número de cárceles.

Aplicación de planes por zonas geográficas.

Creación de los Consejos Comunales de Seguridad Ciudadana.

Combate al comercio ilegal de armas”.

Estado, mercado y sociedad

El Banco Central

Fuentes:

Ley No. 18.840 del 10 de octubre de 1989 “Banco Central autónomo: en pos de la estabilidad”, Juan Andrés Fontaine T., en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, op. cit.

72. A fines de 1989 fue aprobada la ley orgánica del Banco Central que, por tanto, puede ser considerada como una reforma de la década del noventa.
73. El artículo 1 establece que “el Banco Central es un organismo autónomo, de rango constitucional, de carácter técnico, con personalidad jurídica, patrimonio propio y duración indefinida”. El artículo 3 determina que su objeto será el de “velar por la estabilidad de la moneda y el normal funcionamiento de los pagos internos y externos”. El artículo 6 establece que “su dirección y administración estarán a cargo de un Consejo”, que según el artículo 7 “estará constituido por cinco miembros, designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado”. El artículo 8 establece que

“los miembros del Consejo durarán diez años en sus cargos y se renovarán por parcialidades, a razón de uno cada dos años”. El Presidente del Consejo, que lo será también del Banco, será designado por el Presidente de la República de entre los miembros del Consejo y durará cinco años en este cargo”. El artículo 10 establece la forma de determinación de las retribuciones de los consejeros.

74. La ley estableció ciertos mecanismos de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Banco Central para reducir el riesgo de descoordinación entre ellos, tales como la facultad del Ministro de Hacienda de asistir a las sesiones del Consejo del Banco, su capacidad para suspender por quince días para una segunda discusión la adopción de acuerdos y su derecho a veto.
75. La ley también estableció que el Banco Central debe informar al Presidente de la República y al Senado “respecto de las políticas y normas generales que dicte en el ejercicio de sus atribuciones”, mediante la presentación anual al Ministerio de Hacienda y al Senado de su programa y de la memoria anual.

Las Superintendencias

Bancos

Fuentes:

“Reforma financiera en Chile”, Andrés Reinstein A. Y Francisco Rosende R. en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, op. cit.

76. La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras es una institución autónoma, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda. El Superintendente de Bancos es nombrado por el Presidente de la República, sin una duración expresa para su mandato. Tanto la Superintendencia como su personal se rigen por las normas del sector privado. Los recursos para el funcionamiento de la Superintendencia son de cargo de las instituciones fiscalizadas, pero su presupuesto forma parte de la Ley General de Presupuesto de aprobación anual por el Congreso.
77. A principios de los noventa, luego de la crisis de la década anterior, la banca se encontraba nuevamente en manos del sector privado, capitalizada, con tasa de interés libres y sin regulación estatal sobre la asignación de crédito. El crecimiento de la banca a partir de estos años fue muy importante, tanto en términos del nivel de los depósitos y créditos, como del número de sucursales y empleados. La competencia entre los bancos se intensificó, provocando una fuerte baja del margen de intermediación entre depósitos y créditos.
78. A fines de 1997 fueron aprobadas varias reformas a la ley de bancos vigente hasta entonces. Ellas apuntaron a permitir nuevos negocios en el mercado doméstico, nuevos negocios de orden internacional, la exigencia de capital más relacionada con los “activos de riesgo”, el establecimiento de un procedimiento más objetivo para el otorgamiento de licencias bancarias y el establecimiento de un sistema de evaluación de gestión por parte de la Superintendencia de Bancos.
79. Existe un amplio consenso entre la opinión especializada de Chile respecto a la solvencia del funcionamiento de la Superintendencia, que ha quedado de manifiesto en la prevención de los problemas que afectaron a los sistemas bancarios de otros países de la región en ocasión de la crisis asiática de 1988 y de la crisis argentina del 2001-2002. En todo caso, los problemas en discusión hacia el futuro son más bien de orden institucional.

Administradoras de Fondos de Pensiones

Fuentes:

“La reforma a las pensiones”, Rodrigo Acuña R. y Augusto Iglesias P., en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, op. cit.

“La reforma del sistema de pensiones y su impacto en el mercado de capitales”, Andreas Uthoff, en Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stallings, op. cit.

“Qué hacer ahora?”, op. cit.

“El sistema chileno de pensiones”, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Ministerio del Trabajo, DFL No. 47 de Hacienda de 2004.

80. La legislación aprobada a partir de la década de los noventa con relación a las AFP se ha orientado a perfeccionar las bases fundamentales del sistema definido en su creación. El sistema funciona bajo la supervisión y control de la Superintendencia de las Administradoras de los Fondos de Pensiones, que es una entidad autónoma que se relaciona con el gobierno a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
81. El Superintendente era designado por el Presidente de la República, sin una duración expresa para su mandato. No obstante, como consecuencia de la Reforma del Estado del 2003, que buscó despolitizar y profesionalizar la función pública, entre el 2005 y el 2010 dicho jerarca será designado de acuerdo al procedimiento aprobado para el sistema de Alta Dirección Pública, cuyos detalles se presentan más adelante, en la sección sobre la Reforma del Sector Público.
82. Otras modificaciones legales recientes se refieren a la regulación de inversiones de los fondos de pensiones.
83. Los principales cambios fueron los de asegurar suficientes alternativas de inversión para los fondos de pensiones, con el objeto de evitar que su rápido crecimiento implique una concentración excesiva en determinados instrumentos y emisores, incorporar el concepto de riesgo individual y de portafolio a los límites de inversión de los fondos de pensiones y perfeccionar la definición y control de los potenciales conflictos de interés en la administración de los fondos de pensiones.
84. La información de estos últimos años de funcionamiento plantea algunos puntos de preocupación hacia el futuro: i) los gastos administrativos que financian los afiliados son percibidos por algunas fuentes de opinión como excesivos; ii) los retornos de las inversiones de los fondos de pensiones han sido altamente volátiles; iii) hay personas que no son afiliadas al sistema, por diversas razones (inactividad, cesantía, trabajadores autónomos, informales, etc.) y tal como estaba previsto, pero en una proporción mayor a la esperada, también hay afiliados cuyos ingresos no les permitirá el ahorro necesario como para alcanzar una pensión mínima; y iv) la reforma ha hecho recaer sobre el gasto público el peso del financiamiento de las garantías estatales (pensiones mínimas y asistenciales y déficit del sistema previsional de las Fuerzas Armadas).
85. En el 2000 las finanzas públicas atendían al costo fiscal de la reforma de la seguridad social, que era de un 5.9 % del PBI, como consecuencia del déficit operacional del antiguo sistema público de reparto, el pago de los bonos de reconocimiento y las garantías estatales del nuevo sistema. El gasto público en pensiones mínimas ha venido aumentando en forma sostenida y conforme el sistema madure, este gasto continuará creciendo debido al aumento en el número de pensionados, así como en su defecto, el gasto en pensiones no contributivas o asistenciales. En todo caso, este problema parece que ya está en la agenda del Ministerio de Hacienda para la presentación de una propuesta en el futuro próximo.

Valores y Seguros

86. La ley de 1981 del Mercado de Valores reglamentó la oferta pública de valores y sus respectivos mercados, bolsas de valores, corredores de bolsa y agentes de valores. En particular, la ley dispuso que la Superintendencia de Valores y Seguros vigile el cumplimiento de todos sus términos, de acuerdo con las facultades que le conferían su ley orgánica y los términos de la propia ley.
87. En el 2000 fue aprobada la Ley de Gobierno Corporativo y Oferta Pública de Acciones, avanzando en la protección de los accionistas minoritarios, teniendo en cuenta la importancia de los inversionistas institucionales como los Fondos de Pensiones, fondos mutuos y fondos de inversión, así como los fondos de inversión extranjeros.
88. En el 2001 fue aprobada una ley de reforma del mercado de capitales, con el fin de dar una mayor autonomía a los inversionistas institucionales e instituciones que administran recursos de terceros, a cambio de una mayor responsabilidad de su parte en la administración de la cartera. Hubo algunos cambios tributarios y se modernizó la legislación para permitir la venta “corta” y las emisiones de efectos de comercio. Asimismo, se amplió el número de instituciones que ofrecen este servicio. También se avanzó en la creación de multifondos de pensiones. Otras disposiciones buscaron mejorar la seguridad de los inversionistas, llevando los niveles de operación a niveles internacionales, aumentando la transparencia y competencia.

Salud Previsional

Fuente: Presidente Ricardo Lagos, op. cit.

“En materia de salud, se creó el AUGE, un sistema de acceso universal con garantías explícitas. El plan piloto comenzó a aplicarse en el 2002 con garantías asociadas a tres dolencias, en el 2003 fueron agregados dos más y en el 2004 otras doce”.

Fuentes:

“Las reformas de la salud en Chile”, Cristian Aedo I., en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, op. cit.

“Las reformas al sistema de salud: desafíos pendientes”. Daniel Titelman en Ricardo Ffrench-Davis y Bárbara Stallings, 2001.

“Qué hacer ahora?”, op. cit.

Ley No. 18.933 del 2004 y Ministerio de Salud, DFL No. 37 de Hacienda de 2004.

89. Desde principios de la década del noventa, fueron aprobadas varias reformas en el sistema de prestación de salud, con el fin de buscar una mejor cobertura para el conjunto de la población, a través de un mayor grado de complementación entre los sectores público y privado, tal como ya venía ocurriendo en otros sectores de la vida del país. Un punto adicional de preocupación de estas reformas fue la constatación de la tendencia creciente del gasto público en salud, que no en todos los casos se ha correspondido con una mejor atención sanitaria de la población cubierta por este sistema.
90. En 1990 se creó la Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional, con el cometido de velar por el cumplimiento de las normas que rigen los contratos de salud entre las ISAPRE y los usuarios. La ley también estableció procedimientos de arbitraje para el tratamiento y resolución de los desacuerdos que surjan entre las ambas partes, teniendo en cuenta la diversidad de planes de protección existente en cada una de las ISAPRE y la intención de las autoridades públicas de cuidar la protección de ciertas situaciones particulares como la maternidad y la vejez.

91. En 1995 y 1999 fueron aprobadas varias modificaciones legales con el cometido de mejorar la capacidad reguladora de la Superintendencia, establecer un mayor grado de protección a los usuarios y asegurar una mayor transparencia en los planes de los seguros ofrecidos en el sistema de las ISAPRE.
92. En 1999 un 64 % de la población era beneficiaria del FONASA y un 22 % estaba afiliada a las ISAPRE. En cuanto al aporte de los fondos públicos, ha ido creciendo a lo largo de los años, hasta representar en 1999 el 48 % de los ingresos de FONASA.
93. Las ISAPRE se han desarrollado bajo distintas modalidades de atención a sus afiliados aunque, como mínimo, sus planes deben incorporar todas las prestaciones de salud ofrecidas por el FONASA. Lo que diferencia a un contrato de seguro de otro es el grado de cobertura financiera de las atenciones (el copago que debe hacer el asegurado), así como la incorporación de prestaciones suplementarias a las ofrecidas por el FONASA. También ocurre que las ISAPRE han establecido una serie de restricciones al acceso por parte de los usuarios a los beneficios contemplados en los distintos planes de seguro.
94. En el gobierno del Presidente Lagos se puso en funcionamiento el plan AUGE, con el fin de mejorar la atención de la salud de toda la población, ahora en el área de la medicina más especializada, a través de una aplicación progresiva a lo largo de los próximos años.
95. En el 2004 fue aprobada una nueva ley sobre el sistema de salud, con el fin de actualizar y perfeccionar el marco legal vigente hasta entonces. Se creó entonces la Superintendencia de Instituciones de Salud Provisional, en reemplazo de la anterior Superintendencia de ISAPRES, a fin de supervisar no sólo el funcionamiento de estas instituciones, sino también el de FONASA, en forma complementaria a la supervisión que ya ejercía el Ministerio de Salud, y el del nuevo plan AUGE.
96. Al igual que su antecesora, esta Superintendencia funciona en la órbita del Ministerio de Salud, con independencia técnica. En cuanto al Superintendente, hasta el 2004 era designado por el Presidente de la República, sin una duración expresa para su mandato. No obstante, como consecuencia de la Reforma del Estado del 2003, que buscó despolitizar y profesionalizar la función pública, ya en el 2004 dicho jerarca fue designado de acuerdo al procedimiento aprobado para el sistema de Alta Dirección Pública, cuyos detalles se presentan más adelante, en la sección sobre la Reforma del Sector Público.

Las instituciones de regulación

Los servicios públicos

Fuentes:

Leyes No. 2224 del 8 de junio de 1978, 18.168 del 15 de septiembre de 1982 y 18.410 del 22 de mayo de 1985.

Información de la CNE

"Regulación económica en Chile: La opción por un enfoque no estructural", R DFL No. 36 del 2004, Ministerio de Hacienda Ricardo Paredes M., en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, op. cit.

"Gas y Electricidad". Qué hacer ahora?", Alexander Galetovic, Juan Ricardo Inostroza y Cristián Marcelo Muñoz. 2004.

Ministerio de Economía, DFL No. 47 de Hacienda de 2004 y Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, DFL No. 36 de Hacienda de 2004.

97. La secuencia de reformas en la regulación comenzó a mediados de la década del setenta pero más en particular a comienzos de los años ochenta, con una serie de

cambios legales e institucionales en sectores caracterizados históricamente como monopolios naturales. La tercera etapa y definitiva fue la privatización de las empresas tradicionalmente consideradas como monopolios naturales, a partir de la segunda mitad de la década del ochenta, y la creación de los organismos reguladores correspondientes.

98. En términos generales, la regulación aplicable a estos sectores tiene algunos rasgos comunes a todos ellos, dado que están sometidos a la ley anti-monopolios en todo cuanto no esté determinado en forma específica, hay una intención de favorecer la entrada de nuevas empresas, a fin de impulsar una mayor competencia, se establece la determinación centralizada de los precios, se prevé la existencia de mecanismos extra-judiciales que permitan una más rápida resolución de los eventuales conflictos entre las partes y se opta por una definición muy firme en favor de la autonomía de las instituciones reguladoras.

El sector de las telecomunicaciones

99. En 1982 fue aprobada la ley que aún hoy regula los aspectos básicos del sector de las telecomunicaciones. El organismo regulador más importante es la Subtel, que es la Subsecretaría de Telecomunicaciones del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.
100. Hay tres subsectores en la regulación del sector: telefonía básica, telefonía de larga distancia y telefonía móvil. En cada uno de ellos hay tres componentes fundamentales, que son la obligatoriedad de otorgar concesiones en forma gratuita a todo quien la solicite, salvo limitaciones de orden técnico, la obligación de interconexión entre concesionarios y la prohibición de discriminación, según la cual quienes poseen insumos esenciales para el desarrollo de la actividad, no pueden favorecer a un competidor sobre otro.
101. En términos generales, puede decirse que la regulación ha permitido un progreso sustantivo de estos subsectores en materia de entrada de nuevas empresas, inversiones, precios y tecnología.

La industria eléctrica

102. En 1979 la participación del Estado en el sector eléctrico era de un 90 % en generación, 100 % en transmisión y 80 % en distribución. La privatización del sector comenzó en 1985 con una empresa de generación, de la que se les ofreció a los trabajadores la opción de comprar acciones. También en 1985 se permitió que una parte de los fondos administrados por las AFP pudiera destinarse a la compra de acciones de sociedades anónimas abiertas, por lo que a fines de los años noventa, las AFP habían adquirido una parte del capital accionario de algunas de las empresas del sector. El proceso de privatización del sector continuó en los años noventa, al punto que en la actualidad, funcionan en el sector 31 empresas generadoras, 5 empresas de transmisión y 36 empresas distribuidoras.
103. Dos instituciones participan en la regulación del sector eléctrico. La primera es la Comisión Nacional de Energía (CNE), que es una persona jurídica de derecho público, funcionalmente descentralizada, creada en 1978, que se relaciona directamente con la Presidencia de la República a través del Ministerio de Minería. Varias leyes posteriores perfeccionaron su marco legal. El Presidente titular de la Comisión tiene rango de Ministro de Estado y es un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República.
104. El cometido principal de la CNE es el de elaborar y coordinar los planes, políticas y normas para el buen funcionamiento y desarrollo del sector energético. La CNE regula y fiscaliza a la actividad de las empresas privadas que actúan en el sector, y además tiene

facultades para diseñar una planificación indicativa para el conjunto, que no es de carácter obligatorio para sus integrantes. En adición, cada dos años, la CNE proyecta y licita en forma periódica estudios tendientes a determinar las obras viables de generación de energía para un futuro de diez años.

105. La otra institución de regulación del sector es la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), que es un servicio funcionalmente descentralizado que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Su funcionario jerárquico es el Superintendente de Electricidad y Combustible, que entre los años 2005 al 2010 ingresará al sistema de Alta Dirección Pública, según el detalle que se presenta más adelante en la sección correspondiente de la Reforma del Estado. La SEC vigila el cumplimiento de la ley, de los reglamentos y las normas vigentes. Además, es la encargada de otorgar las concesiones de centrales, transmisión y distribución y resolver conflictos sobre servidumbres.
106. En el sistema eléctrico de Chile interactúan tres mercados a los que concurren generadores, distribuidores y usuarios para intercambiar energía y potencia: a) el mercado de intercambios instantáneo o *spot*, donde los generadores transan energía y potencia al precio *spot*; b) el mercado regulado, donde las distribuidoras compran por medio de contratos de mediano y largo plazo al *precio de nudo*, fijado cada seis meses por la CNE; y el mercado libre, donde los grandes usuarios pueden contratar con generadores o distribuidores en condiciones no reguladas de precios y calidad de suministro y los precios son libres.
107. Tal como ocurre en otras realidades, las posibilidades de generación del sector parecen tener un cierto grado de volatilidad, debido a que algunos de los combustibles útiles para generar electricidad tienen esa característica. La disponibilidad de petróleo y carbón es bastante segura, pero sus precios son muy volátiles. El agua y el gas natural, por contraste, son combustibles cuya disponibilidad es volátil, por sequía o, en el caso de Chile, por restricciones de la oferta de gas por parte de Argentina. Por lo tanto, el consumo de electricidad tiene que ajustarse cuando ocurre una escasez por mera indisponibilidad física.
108. La estructura y la privatización del sector han estado sujetos a la controversia desde más de un punto de vista. Hay opiniones que sostienen que el sector está sometido a una alta concentración horizontal y vertical, a lo que se agregan dos episodios de racionamiento ocurridos en 1998 y 1999. Sin perjuicio de ello, la evidencia que surge del importante crecimiento del uso de energía eléctrica de los últimos quince años sugiere que al menos hasta ahora, la estructura de la propiedad y las normas de regulación no fueron un obstáculo para el crecimiento del sector.

Los servicios sanitarios

Fuente: - DFL No. 36, Ministerio de Hacienda

Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/MT-6809-CH. Programa de Fortalecimiento del Organismo Regulador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado, febrero del 2000.

109. Los servicios de agua y alcantarillado están regulados por un organismo cuyo jerarquía es ejercida por una Superintendencia, cuyo titular será designado entre los años 2005 y 2010 de acuerdo al procedimiento del sistema de Alta Dirección Pública, según el detalle que se presenta más adelante en la sección correspondiente de la Reforma del Estado.
110. El objetivo principal del programa del BID del año 2000 fue fortalecer la capacidad del organismo regulador del sector de agua potable y alcantarillado y así facilitar la participación de la iniciativa privada en la prestación de los servicios y en el financiamiento de sus inversiones.

111. El programa tenía seis componentes: a) mejoramiento y consolidación de la política de fiscalización; b) mejoramiento del proceso de fijación tarifaria; c) realización de estudios específicos para la regulación del servicio; d) programa de capacitación de personal; e) mejoramiento de la capacidad institucional; y f) taller de transferencia de experiencias.

La libre competencia

Fuente: Ley No. 19.911, de noviembre del 2003

112. Las primeras normas aprobadas en Chile en defensa de la competencia son de 1959, mediante la creación de una “Comisión Antimonopolios”, con una Fiscalía que le servía de apoyo técnico. Una nueva ley fue aprobada en 1973, derogando el régimen anterior, la que a su vez fue objeto de diversas modificaciones en varias instancias posteriores.
113. Este régimen fue modificado nuevamente en noviembre del 2003, mediante una ley que actualizó y perfeccionó la legislación anti-monopólica vigente hasta entonces. Esta ley tiene por objeto promover y defender la libre competencia en los mercados, de tal modo que los atentados contra ella en las actividades económicas serán corregidos, prohibidos o reprimidos en la forma y con las sanciones previstas en la ley.
114. La modificación más importante fue la creación de un Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, que reemplazó a las anteriores Comisiones Preventivas y Resolutivas Antimonopolios.
115. Este Tribunal es colegiado, asimilable a una Corte de Apelaciones, dedicado exclusivamente a materias de su competencia, integrado por tres abogados y dos economistas, expertos en el tema, que tienen el rango de Ministros. Su función es la de prevenir, corregir y sancionar los atentados a la libre competencia. El Tribunal estará presidido por un abogado, designado por el Presidente de la República de una nómina de cinco postulantes, confeccionada por la Corte Suprema mediante concurso público de antecedentes. Sólo podrán participar en el concurso quienes tengan una destacada actividad profesional o académica especializada en materias de libre competencia o en Derecho Comercial o Económico y acrediten a lo menos 10 años de ejercicio profesional.
116. El Tribunal estará integrado además por cuatro profesionales universitarios expertos en materias de libre competencia, dos de los cuales deberán ser abogados y dos licenciados o con post grado en ciencias económicas. Dos integrantes, uno por cada área profesional, serán designados por el Consejo del Banco Central, previo concurso de antecedentes. Los otros dos integrantes, también uno por cada área profesional, serán designados por el Presidente de la República, a partir de dos nóminas de tres postulantes, una para cada designación, confeccionadas por el Consejo del Banco Central, también mediante concurso público de antecedentes.
117. La ley establece un severo sistema de incompatibilidades entre el cargo de integrante del Tribunal y el ejercicio de las actividades pública o privada, con excepción de la actividad docente.

La reforma laboral

Fuente: Presidente Ricardo Lagos, op. cit.

“La reforma laboral aprobada durante mi gobierno sienta las bases para unas relaciones laborales equitativas, reafirmando el derecho a la negociación colectiva y a formar organizaciones sindicales, a la vez que aumenta las sanciones a las prácticas sindicales. Se promueven nuevas formas de contratación, la ampliación de jornadas especiales para que las empresas puedan adaptarse más rápidamente a los cambios en la demanda y nuevas medidas para favorecer la contratación de jóvenes y mujeres”.

Fuentes:

“Evolución del mercado laboral en Chile: Reforma y resultados”, Fernando Coloma C. y Patricio Rojas R., en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, op. cit.

“La legislación laboral y el mercado de trabajo: 1975-2000”, Alejandra Mizala y Pilar Romaguera, en Ricardo Ffrench-Davis y Bárbara Stallings, op. cit.

“Qué hacer ahora?”, Centro de Estudios Públicos, 2001.

“Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad”, Víctor Tokman, CEPAL, 2004

“La reforma laboral no buscaba cumplir un solo objetivo”, Marcelo Albornoz, 2002.

118. A partir de la década del noventa, Chile fue introduciendo diversas modificaciones en la legislación laboral anterior, tendientes a aplicar una concepción más equilibrada entre, por un lado, la protección a los derechos del trabajador y la actividad sindical y por el otro, la flexibilidad laboral acorde con las necesidades de una economía moderna, en competencia con el exterior.
119. Así, en el bienio 1990-91 fueron restablecidos los derechos de libertad sindical y de formar centrales sindicales, se aumentaron las indemnizaciones por despidos con límites de 11 meses y se permitió el despido pero sólo por justa causa, al tiempo que se introdujo el concepto de las necesidades de la empresa.
120. En el 2001 fueron aprobados nuevos cambios en la legislación laboral, en parte como consecuencia de los compromisos asumidos por el Presidente Lagos en su campaña electoral, y en parte también para adaptarse a la ratificación de los convenios sobre libertad sindical de la Organización Internacional del Trabajo y los requisitos del tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. En consecuencia, se aumentaron las multas por mal uso de causales de despido, se penalizaron las prácticas antisindicales, se introdujeron multas por reemplazantes contratados en la huelga, se permitieron nuevos contratos a tiempo parcial, tele trabajo, polyvalencia y de formación y se dispuso la reducción de la jornada de trabajo de 48 a 45 horas semanales a partir del 2005.
121. Finalmente, en el 2002, se creó el seguro de desempleo, a fin de cubrir a los trabajadores del riesgo de pérdida de ocupación. Al mismo tiempo, y para facilitar el reingreso del trabajador al mundo laboral, se incorporó a la capacitación como un factor fundamental de este seguro.
122. En la discusión de la ley, los trabajadores de las empresas pequeñas plantearon que no estaban en condiciones de financiar las asesorías requeridas para enfrentar una negociación laboral. A su vez, los empresarios rechazaban a la negociación colectiva porque temían que ella resultase en una desvinculación importante entre la remuneración acordada en la negociación y la capacidad de pago y las condiciones productivas de cada empresa. Al final, el texto legal no incluyó a la negociación inter-empresa y mantuvo el carácter voluntario de la negociación que vaya más allá del ámbito de la propia empresa.
123. La otra medida que generó rechazo entre los empresarios fue la prohibición de reemplazo de los trabajadores en huelga. En los hechos, sin embargo, el texto legal en definitiva no innovó con respecto a esta posibilidad de reemplazo de los trabajadores en huelga, si bien aumentó su costo.
124. En términos generales, varios de los especialistas consultados han señalado que los efectos de la aplicación de la ley del 2001 han sido más bien limitados, puesto que por un lado, la ley no introdujo modificaciones extremas al orden vigente hasta entonces y por el otro, en los hechos su aplicación no ha alcanzado al conjunto del mercado laboral, dada la alta ponderación en el total de los trabajadores ocupados en empresas pequeñas y medianas.

125. En cambio, se ha señalado que un aumento excesivo del nivel del salario mínimo por parte del gobierno fue en los años recesivos de fines de los noventa, un factor de mayor importancia que la ley para explicar una parte del desempleo de esos años.

Las pequeñas y microempresas

Fuente: Programa de crédito para la microempresa. Préstamo 676/OC-CH, junio 1992, con Informe de Evaluación junio 1997.

126. El proyecto consistió en el otorgamiento del crédito para atender las necesidades de recursos de la microempresa, mediante el financiamiento de activos fijos, de capital de trabajo y de servicios de asistencia técnica.
127. El informe de evaluación concluyó cinco años después en que los objetivos del componente de crédito se lograron muy parcialmente, al participar una única institución financiera, con costos que no resultaron competitivos frente a los costos de otras formas de negocios en el mercado financiero. A eso se agregó la debilidad institucional del Ejecutor y el poco interés de CORFO en intermediar los recursos como banca de segundo piso.
128. El Prestario renunció al saldo no utilizado del préstamo en junio de 1994, dando por terminado el programa.

Fuente: Préstamo BID 1178-OC-CH, de mayo de 1999. Informe de Evaluación de Medio Término, marzo 2001.

129. El proyecto tuvo por objeto proporcionar financiamiento de mediano y largo plazo para el desarrollo de proyectos financiera y económicamente rentables de las pequeñas y medianas empresas del sector privado. Los recursos podían ser utilizados para financiar: i) inversiones tales como maquinarias, equipos, construcciones, etc.; ii) capital de trabajo; iii) líneas para apoyar operaciones de "leasing"; iv) exportaciones no tradicionales; y v) proyectos destinados a eliminar o disminuir los efectos de fuentes contaminantes.
130. El informe de evaluación destacó que hasta junio del 2000, la mayor demanda de financiamiento y el mayor número de operaciones correspondió al segmento de "pequeñas PYMES", lo que se consideró como positivo. Con una visión orientada hacia los años siguientes, el informe consideraba difícil el cumplimiento total del programa previsto en su versión original.

La concertación socioeconómica

Fuente: "Programa para fortalecer alianzas entre la sociedad civil y el Estado". Operación No. 1291-OC-CH del BID, diciembre 2000, con Informe de Evaluación, 2002.

El programa tuvo cuatro componentes:

1. Fortalecimiento de la sociedad civil, mediante un nuevo marco jurídico formativo, instrumentos de financiamiento, fortalecimiento institucional y registro único de las organizaciones de la sociedad civil.
2. Participación ciudadana en políticas y programas públicos, mediante sistemas de seguimiento, asistencia técnica a veinte políticas y programas públicos, observatorio social, fortalecimiento institucional y defensoría del ciudadano.
3. Fomento al voluntariado, mediante la producción de conocimiento, estrategia comunicacional, centros regionales de voluntariado y una estrategia nacional de promoción del voluntariado.
4. Estrategia comunicacional, mediante una campaña pública, difusión de buenas prácticas y página electrónica.

131. El informe de evaluación del programa, dos años después de su ejecución, consideró que el proyecto fue muy pertinente y necesario para la modernización y democratización del Estado chileno. En este sentido, identificó ciertos logros muy importantes, tales como el desarrollo de cuatro Centros de Voluntariado por parte de consorcios muy diversos de organizaciones de la sociedad civil, la elaboración de un proyecto de ley y de propuestas de modificaciones del marco jurídico vigente y la calidad del personal ocupado en el proyecto. A su vez, la principal debilidad del programa se marcó en su poca visibilidad en la vida pública del país, la falta de una adecuada difusión de sus logros y la carencia inicial de una gerencia general sólida y con experiencia.

La gobernabilidad ambiental

Fuente: Presidente Ricardo Lagos, op. cit.

“ Los avance ambientales son un hecho. Por ejemplo, mientras la Región Metropolitana ha aumentado su PBI en un 100 % en la última década, el promedio anual de contaminación se ha reducido en más de un 45 %. Otro adelanto es el saneamiento de las aguas servidas.

En el 2001 alcanzamos un nivel de azufre en el diesel equivalente a menos de un tercio de lo esperado.

Hoy todas las empresas de la gran minería cuentan con planes de descontaminación. En esta misma línea se sitúan todos los compromisos que la industria debe cumplir a través del programa de producción limpia.

En cuanto al bosque nativo, su protección es de enorme importancia.”

Fuentes:

“Gestión ambiental en Chile”, Gabriel del Fávoro V. y Ricardo Katz, en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, op. cit. Ley de Bases del Medio Ambiente, marzo de 1994.

132. En 1994, Chile dio aprobación a una ley de protección del medio ambiente, de acuerdo a la tendencia prevaleciente en la mayoría de los países del mundo. Más en particular, el artículo 1 de esta ley establece que: “El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la preservación del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley”.
133. Los principales Títulos de la ley son los siguientes: Disposiciones Generales, De los Instrumentos de Gestión Ambiental, De la Responsabilidad por Daño Ambiental, De la Fiscalización, del Fondo de Protección Ambiental y De la Comisión Nacional de Medio Ambiente.
134. En particular, el Párrafo 3 del Título II establece “La Participación de la Comunidad en el Procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental”, con el fin de asegurar “la participación informada de la comunidad organizada en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental”. A estos efectos, “las organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica y las personas naturales directamente afectadas” podrán formular observaciones a los estudios de Impacto Ambiental que se presenten a la consideración de las autoridades correspondientes, a cuyos efectos la ley establece un proceso bien preciso. En la actualidad, una de las iniciativas de la Agenda Electrónica está centralizando toda la información relevante sobre el sector.
135. Con base en este marco legal, el sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA) y las normas de calidad ambiental (NCA) y de emisión (NE) son los instrumentos de gestión ambiental pública que más aplicación e incidencia han tenido en la realidad económica del país.

136. El SEIA ha cambiado la forma en que los proyectos de inversión son concebidos, al inducir la incorporación en ellos de la variable ambiental en la fase de prefactibilidad; ha abierto espacios a la participación ciudadana; ha obligado a una mayor coordinación entre los servicios públicos, y ha creado un mercado de consultoría ambiental, generando una información de la que antes se carecía. Del mismo modo, las NCA y NE son indispensables para definir las metas u objetivos de protección ambiental de toda sociedad.
137. Sin embargo, la discusión de la ley de 1994 puso en evidencia dos enfoques muy distintos de la gestión ambiental, según que el acento se pusiera en el uso de los instrumentos de mercado, con el complemento de ciertos instrumentos de regulación y control, o en estos últimos, con el complemento de ciertos instrumentos de mercado. En definitiva, la ley se orientó más bien a favor de esta última orientación, postergando la importancia de los instrumentos de mercado, y creando en los hechos una autoridad administrativa dotada de espacios amplios de discrecionalidad.

**Fuente: Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable entre Chile y el BID,
Programa de Fortalecimiento
y Cumplimiento de las Normas del Medio Ambiente, 1996, con Informe de
Evaluación 1999.**

138. El programa tuvo como objeto el fortalecimiento de los sectores público y privado en la elaboración, promoción, seguimiento y cumplimiento de las normas del medio ambiente. En materia de Recursos Humanos, la contribución del BID fue utilizada para financiar: a) el entrenamiento de funcionarios gubernamentales; b) un programa de información y educación medioambiental; y c) la asistencia técnica para el desarrollo curricular. En materia de asistencia técnica a la CONAMA, la contribución fue utilizada para financiar: a) el fortalecimiento de su capacidad gerencial y de coordinación; y b) una asesoría técnica de corto plazo.
139. Tres años después, el informe de evaluación concluyó en que, sin perjuicio de algunas dificultades de ejecución, el programa aportó varios resultados de importancia para Chile, tales como su inserción en la gestión ambiental requerida por el país, el reforzamiento de las capacidades de CONAMA, el entrenamiento de recursos humanos, una mayor disponibilidad de recursos altamente calificados y el traspaso de experiencias con otros países de la región.

La gestión pública

El sistema de servicio civil

Fuente: Presidente Ricardo Lagos, op. cit.

- “1. Nombramiento por concurso de 3000 altos funcionarios públicos.
2. Creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil, con el cometido de desarrollar la profesionalización de la función pública.
3. Creación de la Alta Dirección Pública, encargada de la designación, capacitación y supervisión de los funcionarios de mayor jerarquía
4. Instalación de un sistema unificado y transparente de compras de bienes y servicios.
5. Procesamiento a través de internet de diversos trámites públicos”.

Fuentes:

Información del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - “Estado de la Hacienda Pública 2003”, Gobierno Nacional

Antecedentes

140. En el período 1990-1994 del gobierno de Patricio Aylwin se inició un Plan Piloto de Modernización de la Gestión en Servicios Públicos, con tres objetivos fundamentales.
141. El primero de ellos fue la creación de instituciones básicas para el desarrollo de políticas públicas prioritarias, tales como el Ministerio Secretaría General de la Presidencia; la Institucionalidad Social como Mujer y Familia, Indígenas, Solidaridad e Inversión Social, Juventud, Discapacitados; y la Institucionalidad para la Cooperación.
142. El segundo objetivo impulsó varios procesos de modernización de la gestión pública en algunos servicios principales, tales como Impuestos Internos, Tesorería, Fondo de Salud, y otros, implementando un sistema de control de la gestión que cambiaba “el foco de atención desde los procesos (políticas, instrumentos y procedimientos), hacia los resultados de esos procesos”.
143. El tercer objetivo fue el mejoramiento de las condiciones de trabajo en el sector público, a través de aumentos salariales, reconocimiento y formalización de las asociaciones de funcionarios, etc.
144. El gobierno del Presidente Eduardo Frei profundizó el proceso de reforma del Estado en el período 1994-2000 mediante la creación en 1997 del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, que elaboró el Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública, en el que se definieron las siguientes líneas estratégicas: a) promover el compromiso de los funcionarios con los objetivos públicos así como el desarrollo de sus capacidades para poder cumplir su función, mediante capacitación, evaluación del desempeño, remuneraciones, relaciones laborales y bienestar; b) promover la transparencia y probidad de la gestión pública, con el objeto de consolidar una política de ética en el sector; c) la incorporación de instrumentos de gestión que permitían operar y coordinar adecuadamente los lineamientos políticos y programáticos gubernamentales; d) conforme a la necesidad de readecuar la institucionalidad organizacional del aparato público, fueron revisados aspectos tales como la distribución de atribuciones y competencias, los criterios y medios de administración de recursos, la aplicación del avance tecnológico, los sistemas de organización y control y la relación con los usuarios.
145. Durante 1998 se impulsaron las siguientes iniciativas tendientes a la definición de una Nueva Política de Recursos Humanos.
 - (a) El establecimiento de incentivos económicos para los funcionarios, en un contexto de aumentos anuales de remuneraciones, con base en el desempeño individual medido en función de sistemas de calificaciones completamente reformados, y al desempeño colectivo medido con base en el grado de cumplimiento de los programas de mejoramiento de la gestión.
 - (b) El establecimiento de incentivos para la jubilación (retiros voluntarios), el mejoramiento de las condiciones de trabajo y la incorporación del concurso como mecanismo privilegiado para cubrir vacantes en cargos medianos o altos en la administración.
 - (c) Se anunció la creación de un sistema de gerencia pública. Este proyecto, que buscaba profesionalizar la alta dirección de los servicios del Estado, tenía a su vez un componente que implicaba un diseño político-técnico de un sistema de reclutamiento, remuneración y evaluación de los altos directivos públicos, incluyendo las correspondientes modificaciones legales.

146. En abril del 2000, el gobierno del Presidente Ricardo Lagos definió un proyecto de Reforma y Modernización del Estado, que tuvo como idea matriz la estructuración de un Estado de servicio a los ciudadanos, de manera que actúe y se perciba como cercano a las personas.
147. El Proyecto identificaba un conjunto de principios, a partir de los cuales se estructuraron las iniciativas de reforma:
- a) Un Estado más eficiente y efectivo, mejorando la gestión al servicio de una mejor calidad de vida de la gente y un desarrollo sustentable para el país;
 - b) Un Estado consensuado nacionalmente, entre los diversos actores políticos, sociales y empresariales, en torno a las propuestas de reforma;
 - c) Un Estado transparente que fortalezca la democracia y prevenga la corrupción del sector público como herramienta fundamental para lograr mayores niveles de participación ciudadana;
 - d) Un Estado participativo donde el elemento central sea la participación ciudadana en forma institucionalizada en los diversos ámbitos de la toma de decisiones en el sector público;
 - e) Un Estado Unitario Descentralizado, mediante el cual el proceso de reforma fortalezca la regionalización y la descentralización de las decisiones, logrando una adecuada articulación entre el nivel nacional, el nivel regional y el nivel local;
 - f) Un Estado regulador, fortaleciendo su capacidad reguladora, normativa y fiscalizadora;
 - g) Un Estado que se hace cargo y asume las desigualdades sociales y territoriales, tomando en cuenta los factores de desintegración social que afectan las áreas económicas y culturales, asegurando y fortaleciendo así la igualdad de oportunidades para los chilenos; y
 - h) Un Estado fuerte para requerimientos presentes y futuros, capaz de hacerse cargo de la tarea de velar y fomentar el interés común.

La reforma del 2003

148. El proceso de aplicación de este programa tuvo varias etapas, hasta que tomó una forma más definida en la llamada Agenda de Enero del 2003, que consistió en un conjunto de acuerdos político-legislativos entre el Gobierno y todos los partidos políticos con representación parlamentaria para la Modernización del Estado, la Transparencia y el Crecimiento. Sus principales capítulos fueron los siguientes:

1. Institucionalidad Central

Se aprobó el fortalecimiento institucional de las políticas de extrema pobreza principalmente en el apoyo al Programa Chile Solidario; se modernizó el Servicio Nacional de Aduanas y se aprobó la Ley de Defensa de la Competencia. Fueron impulsados nuevos programas de reforma del sistema judicial, en la Composición de los Tribunales Superiores de Justicia, Tribunales Tributarios y Tribunales del Trabajo.

2. Recursos Humanos

Fue aprobada la Ley No. 19882 que regula la Nueva Política de Personal de los Funcionarios Públicos. Entre los aspectos más destacados, se encuentran los siguientes:

- a) Se establece el procedimiento para otorgar un incremento por desempeño colectivo o institucional con relación al grado de cumplimiento de metas anuales fijadas. Dicho incremento es de 4% cuando el nivel de cumplimiento de las metas de gestión prefijadas sea igual o superior al 90%, y de un 2%, cuando dicho nivel sea inferior al 90%, pero igual o superior al 75% para trabajadores que sean beneficiarios de asignación. Se establece como meta que las asignaciones y bonificaciones ligadas a desempeño duplicarán su peso relativo, hasta alcanzar un 8 % de la planilla salarial, de tal modo que entre el 2001 y el 2004 prácticamente todo el incremento real de las remuneraciones estará explicado por pagos ligados a condiciones y funciones específicas y al desempeño.
- b) Se estipula un programa de 400 becas concursables para financiar estudios de pregrado y postgrado no conducentes a un grado académico, en instituciones de educación superior estatal o reconocida por el Estado, en carreras pertinentes para el proceso de modernización de los servicios para funcionarios de entidades especificadas en la ley. Se establece, a partir de 2003, un premio anual por excelencia institucional para aquellos servicios que se destaquen por los resultados obtenidos en su gestión, eficiencia institucional, productividad y calidad de los servicios proporcionados a los usuarios.
- c) Se establece una Bonificación por Retiro Voluntario para funcionarios de carrera y contratados de las entidades afectadas en la presente ley, que tengan 65 o más años de edad si son hombres y 60 o más años, si son mujeres. El pago de la bonificación puede realizarse de acuerdo a dos modalidades: pago total por una sola vez, realizado directamente por el respectivo servicio o pago en 120 mensualidades, realizado por la administradora de un fondo creado para tal fin, entre otros aspectos.
- d) Se creó la Dirección Nacional del Servicio Civil "como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda y que tendrá por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado".
- e) Las áreas estratégicas de esta Dirección son las siguientes: a) el establecimiento de una nueva institucionalidad para administrar la política de personal; b) la modernización y profesionalización de la carrera funcional, y c) el perfeccionamiento de la política de remuneraciones.
- f) Se creó una Subdirección de Alta Dirección Pública; un Consejo Ministerial, integrado por los ministros de Hacienda, del Trabajo y Previsión Social y el Secretario General de la Presidencia, para velar por la calidad técnica y coherencia intersectorial del desarrollo de las diversas funciones de la Dirección; un Comité Consultivo, integrado por expertos en gestión de recursos humanos en el sector público, representantes de la Administración y de las asociaciones de funcionarios de la administración pública.
- g) Se establecieron algunas modificaciones a las Normas sobre la Carrera Funcionaria, entre las cuales destacan las siguientes: "Los cargos de jefes de departamento y los niveles de jefaturas jerárquicos equivalentes de los ministerios y servicios públicos, serán de carrera y se someterán a las reglas especiales" estipuladas en la presente ley (realización de concursos públicos, etc); se establece la figura del Empleo a Prueba como parte del proceso de selección para el ingreso

del personal, por un período de 3 a 6 meses y dentro de los 30 días anteriores al término del plazo de culminación del período de prueba; y realización de concursos internos de promoción (para directivos de carrera, profesionales, fiscalizadores y técnicos) y de ascenso (para funcionarios administrativos y auxiliares).

- h) Se establece el Sistema de Alta Dirección Pública para funcionarios de confianza de la autoridad competente, lo cual corresponde a cargos de jefes superiores de servicio y segundo nivel jerárquico del respectivo organismo, en el desempeño de funciones de ejecución de políticas públicas y de provisión directa de servicios a la comunidad. Como requisitos para ejercer un cargo de alta dirección pública se requiere poseer un título de carrera reconocido (mínimo 8 semestres de duración) y acreditar una experiencia profesional no menor a 5 años. Se establece el Consejo de Alta Dirección Pública dentro de la Dirección Nacional del Servicio Civil para "conducir y regular los procesos de selección de candidatos a cargos de jefes superiores de servicio del sistema", entre otras funciones. Para la selección de altos directivos públicos, el Consejo de Alta Dirección Pública a través de la Dirección Nacional del Servicio Civil ha de convocar a un proceso de selección público abierto, de amplia difusión. La autoridad competente sólo puede nombrar en cargos de alta dirección a alguno de los postulantes propuestos por el consejo o el comité de selección, según corresponda. Los nombramientos tienen una duración de tres años. Luego del nombramiento, se estipula la suscripción de un convenio de desempeño con el ministro del ramo respectivo y luego comunicados a la Dirección Nacional del Servicio Civil, donde se especifican las metas anuales estratégicas de desempeño del cargo y los objetivos y resultados a alcanzar en cada año, con los indicadores y medios de verificación correspondientes para el cumplimiento de los mismos. El alto directivo debe informar a su superior jerárquico, por lo menos una vez al año, del grado de cumplimiento de las metas y objetivos. Se establece el procedimiento para conceder una asignación de alta dirección pública por concepto de cumplimiento de metas, incluidos en el convenio de desempeño, entre otros aspectos. Con esta medida, los puestos de confianza del Presidente de la República pueden quedar reducidos de 500 a 600 funcionarios y aproximadamente 3.000 cargos de la administración pública deben ser designados por concurso público.

3. Modernización de la Gestión Pública

- a) Se aprobó una ley de simplificación de procedimientos administrativos, denominada de Procedimiento y Silencio Administrativo.
- b) Fueron aprobadas varias leyes sobre la Consolidación de la gestión financiera, Compras públicas, Transparencia fiscal y Regulación del contenido de los informes financieros de los proyectos de ley
- c) Se decidió un fuerte impulso a la aplicación de la llamada Agenda de Gobierno Electrónico, que se describe con un mayor grado de detalle en un capítulo posterior de este estudio, denominado la Sociedad del Conocimiento.

4. Probidad y Transparencia

Fueron aprobadas leyes sobre el financiamiento de la política y la regulación de la publicidad y difusión de programas públicos
Está en marcha un programa del BID de Modernización de la Contraloría

Fuente: “Un cuarto de siglo de reformas fiscales”, Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, op. cit.

El equilibrio fiscal

149. Durante la década del noventa fueron mantenidos los superavit fiscales de los años anteriores, aún cuando no se continuó con la baja del gasto público (como porcentaje del PBI).
150. El aumento de gasto público con fines sociales dispuesto a partir de 1990 se financió mediante una reforma tributaria que incluyó un aumento de la tasa del IVA, del impuesto a los ingresos de las empresas y la progresividad del impuesto a la renta personal. Otras modificaciones posteriores se mantuvieron dentro de la misma línea definida en esa oportunidad.
151. En particular, corresponde mencionar que en 1998 se aprobó una rebaja gradual de los aranceles desde el 11 % hasta un 6 %, que es el que rige en la actualidad. Esta rebaja fue compensada mediante un alza en los impuestos al tabaco, la gasolina y el crédito.

El superavit estructural

Fuente: Presidente Ricardo Lagos, op. cit.

“Los especialistas de la economía saben cuánto puede crecer la economía, cuál es su potencial bajo determinadas condiciones internacionales (precio del cobre, precio del petróleo, etc.) y el gasto fiscal se ordena en función de este crecimiento esperado de la economía. Así, cuando el país prospera por sobre ese crecimiento potencial, la diferencia positiva entre el crecimiento real y el potencial no se gasta, sino que se ahorra. A la inversa, cuando el país crece menos que su potencial, ese déficit no se traduce en reducción del gasto, sino que se financia con los ahorros de los buenos años.”

152. Tal como se afirmó anteriormente, una de las características quizá más destacadas de la evolución de la economía de Chile en las últimas décadas ha sido la prudencia que ha presidido a la política fiscal de sus sucesivos gobiernos, con resultados financieros que en términos generales, fueron de equilibrio o de signo positivo.
153. Continuando con esta tradición, el gobierno del Presidente Lagos se autoimpuso una regla de política fiscal que opera con el concepto de balance fiscal estructural. Este consiste en mantener un nivel de gastos compatible con los ingresos recaudados cuando la economía está creciendo plenamente según su PBI potencial y cuando el precio internacional del cobre está en su nivel de equilibrio de mediano plazo.
154. En la actualidad, el gobierno procura la obtención de un superávit estructural de la administración central equivalente a un 1 % del PBI y existe acuerdo en definir al PBI potencial de acuerdo a lo que ha sido el PBI de tendencia, que incluye a las recesiones tan intensas registradas en el pasado. A estos efectos, el gobierno toma en consideración las conclusiones de dos comités consultivos de expertos que una vez por año se pronuncian, respectivamente, sobre la estimación del PBI de tendencia y la evolución futura del precio internacional del cobre.

La transparencia

155. El proceso de preparación, aprobación y control del Presupuesto de la Administración Central de Chile cumple en forma satisfactoria con la mayoría de los requisitos técnicos vigentes en la materia, de acuerdo al pronunciamiento de las agencias especializadas de

los organismos internacionales como el FMI y la OCDE. La cantidad y calidad de la información estadística, la integración de los sistemas de información financiera y control de gestión, la gestión de los activos y pasivos del gobierno, son algunos de los varios ejemplos de esa apreciación inicial.

156. No obstante, la opinión de varios especialistas en el tema sostiene que el nivel de calidad del proceso presupuestal en otras instituciones públicas, tales como el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Contraloría General, las municipalidades y la mayoría de las empresas públicas, no es el mismo que en la Administración Central

Las oficinas recaudadoras

157. El Servicio de Impuestos Internos (SII) y la Aduana son las dos oficinas recaudadoras de los impuestos nacionales. En particular, el SII es una institución que se ha perfeccionado en forma notable e incesante a lo largo del tiempo en base principalmente a una mejora de su gestión interna, acompañada por algunos cambios en su marco institucional.
158. El SII es un servicio semi-descentralizado, con autonomía técnica, cuyo Director es designado por el Presidente de la República. Sus funcionarios son de dedicación exclusiva, no pudiendo ejercer otras actividades que las de carácter docente. El nivel de retribuciones de los funcionarios del servicio es relativamente superior al de otras instituciones del gobierno, y se compone de una asignación de carácter fijo, un incentivo resultante de una mayor recaudación y una retribución complementaria por desempeño que es común a todos los funcionarios públicos; además, el personal superior tiene una asignación especial.
159. En su base, el SII tenía una larga tradición de profesionalismo y estabilidad en sus cargos jerárquicos. A partir de la década del noventa, esta base fue fuertemente reforzada por la combinación de un personal de dirección calificado, proveniente del sector privado, y de antiguos funcionarios de carrera que por distintos motivos habían dejado el servicio. Esta combinación tan peculiar se mantiene hasta la actualidad, con las adaptaciones lógicas por el paso de los años.
160. La dirección de los últimos años impuso un cambio cultural muy importante en el servicio, promoviendo decisiones más participativas y más orientadas a la obtención y medición de resultados, una atención más directa y personalizada de los contribuyentes, menores tiempos de espera, una simplificación de los trámites y un intento más profesional de identificación y combate de la evasión.
161. A mediados de la década del noventa, estos esfuerzos se
162. orientaron en forma sustantiva a la incorporación de la informática y un uso muy intenso de internet, con el fin de facilitar el acceso directo de los contribuyentes al SII, a fin de permitirles la presentación directa de su declaración y el pago de sus obligaciones, eliminando en todo lo posible a los intermediarios tradicionales en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. En forma progresiva se comenzó a controlar la declaración de los contribuyentes con otras fuentes de datos, al punto que en muy poco tiempo, el servicio estuvo en condiciones de ofrecerle al contribuyente la preparación de su propia declaración. En la actualidad, hay sectores que procesan a través de internet el 100 % de sus declaraciones y un 90 % de la recaudación del IVA se tramita de la misma forma.
163. El SII ha recibido diversas formas de reconocimiento a la excelencia de su gestión, tanto a nivel nacional como internacional.

Control de gestión y presupuestos por resultados

Fuente: Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por resultados
Marcela Guzmán S., 2003

164. En los últimos años, en especial a partir del 2000, el Ministerio de Hacienda ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos con el objeto de hacer más transparente y mejorar el análisis y formulación del presupuesto público. Ello le ha permitido disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria, incorporando el concepto de presupuesto por resultados.
165. El sistema de control comprende a los siguientes instrumentos: indicadores de desempeño, evaluaciones de programas e institucional, fondo concursable para el financiamiento de programas públicos, programas de mejoramiento de gestión, vinculado a un pago por desempeño a los funcionarios, y balance de gestión integral.

Indicadores de desempeño

166. Ellos dan información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos de una determinada institución pública, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos. Establece una relación entre dos o más variables que, comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o un compromiso, permite evaluar un desempeño.
167. Las dimensiones o focos de la gestión de una institución que son factibles y relevantes de medir a través de indicadores son su eficacia, eficiencia, economía y calidad.
168. La elaboración de estos indicadores es el resultado de la acción conjunta de las distintas instituciones públicas, el Ministerio de Hacienda y el Congreso. Hay un seguimiento continuo del grado de cumplimiento de estos indicadores, que se envía al Congreso como parte de la información que acompaña la presentación anual del Proyecto de Ley de Presupuestos.
169. Entre los años 2001 al 2004 se ha incrementado notablemente el número de indicadores e instituciones que formulan mediciones de desempeño. En el 2001 fueron presentados 275 indicadores de 72 servicios públicos, y en el 2004 hubo 1684 indicadores de 132 servicios públicos. A su vez, también ha ido aumentando en forma significativa el número de estos indicadores cuyo cumplimiento fue debidamente evaluado.
170. En la actualidad, se continúa con el proceso de mejoramiento en la formulación de indicadores y de disponibilidad de información para las mediciones, se está avanzando en el uso de los indicadores de desempeño al interior de las instituciones, al igual que en las etapas de seguimiento y verificación de la información y el perfeccionamiento de su integración al ciclo presupuestario.

Evaluación de programas e institucional

171. Con el objeto de disponer de información que apoye la gestión, el análisis y la toma de decisiones de asignación de recursos públicos, el gobierno ha ido incorporando diferentes líneas de evaluación ex post de los programas públicos, que incluyen la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), las Evaluaciones de Impacto y la Evaluación Comprehensive del Gasto.
172. La EPG se ha basado en la metodología de marco lógico, que se centra en identificar los objetivos de los programas y luego determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos.
173. Las Evaluaciones de Impacto requieren de una mayor investigación en el terreno, de la aplicación de instrumentos de recolección de información primaria, del procesamiento y

análisis de un conjunto mayor de antecedentes de los programas, y de la aplicación de modelos analíticos más complejos.

174. La Evaluación Comprehensiva del Gasto es la forma más completa de evaluación, dado que toma en consideración las prioridades gubernamentales, las definiciones de la misión institucional de que se trate y sus objetivos estratégicos, los productos relevantes ligados a cada objetivo, los beneficiarios de tales productos y los gastos asociados a la producción de tales productos.
175. Estas diferentes iniciativas de evaluación han formado parte de los Protocolos de Acuerdo entre el Congreso y el Ministerio de Hacienda, con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de cada año. Adicionalmente, a partir del año 2004 se estableció por ley la obligatoriedad para el Ministerio de Hacienda de efectuar evaluaciones a aquellos programas incluidos en los presupuestos de los servicios públicos.
176. Para reforzar la independencia de estas diversas formas de evaluación, se ha optado por una modalidad de ejecución externa al sector público, a través de expertos, universidades o consultoras, con una administración del proceso también externa a la institución responsable del programa. El carácter público de la información se concreta, formalmente, a través del envío de los informes finales de cada evaluación al Congreso Nacional y a las instituciones públicas con responsabilidades sobre la toma de decisiones que afecten al programa o institución respectiva, estando dichos informes disponibles para quienes los solicite.
177. Las recomendaciones que surgen de estas formas de evaluación pueden concluir en la eliminación del programa, de algunos de sus componentes, su modificación, la agregación de nuevos componentes, etc. Estas recomendaciones se agregan a los compromisos institucionales de cada uno de los programas evaluados, integrándose al ciclo presupuestario a través de su presentación al Congreso.
178. Hasta el año 2003 se habían evaluado 151 programas públicos, estando en proceso 4 evaluaciones de impacto y 2 evaluaciones comprehensivas de gasto.
179. A vía de ejemplo, las Evaluaciones de Impacto del 2002, la Evaluación Comprehensiva del Gasto de mismo año y la Evaluación de Programas Gubernamentales del 2003 concluyeron en varias Recomendaciones-Implicancias, para distintos programas, cuyo resultado se puede resumir en alguna de las siguientes recomendaciones: a) Ajustes Menores, b) Modificaciones Importantes en el Diseño de Componentes y/o Procesos de Gestión Interna, c) Rediseño Sustantivo del Programa y/o Reubicación Institucional y d) Finalización del Programa.

Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales. Presentación de Programas Nuevos y/o Ampliaciones o Reformulaciones Sustantivas.

180. Con el objeto de disponer de mejor información en el proceso presupuestario y mejorar la asignación de recursos públicos a nuevos programas, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de ellos, facilitando así la disminución del carácter inercial del presupuesto, en los años posteriores al 2001, con excepción del 2004, se incorporó un procedimiento denominado Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales.
181. Los distintos ministerios presentaron entonces sus iniciativas en este sentido, sujetas a un marco metodológico muy riguroso, que incluye información sobre los objetivos, justificación, beneficiarios, gastos e indicadores y medios de verificación, dando forma a un ejercicio novedoso y en extremo útil para imprimirle una mayor flexibilidad al proceso presupuestario.

Programa de mejoramiento de la gestión

182. En 1998 se inició el desarrollo del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios. El cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual dará derecho a los funcionarios del servicio respectivo, en el año siguiente, a un incremento de sus remuneraciones. Corresponde agregar que la definición de los objetivos y sus prioridades deben incorporar a los funcionarios involucrados, a través de los equipos de trabajo y las coordinaciones que correspondan.
183. Los PMG deben adaptarse a definiciones de políticas y a nuevos desarrollos técnicos y tecnológicos. Es por esto que el concepto de Programa Marco contempla la introducción de nuevas áreas o sistemas y la introducción de nuevos estándares para los sistemas actualmente existentes. A vía de ejemplo, el Programa Marco 2004 comprende un total de 5 áreas y 11 sistemas (Área: Recursos Humanos, Sistemas: Capacitación, Higiene-Seguridad, y Evaluación de Desempeño; Área: Calidad de atención a usuarios, Sistemas: Oficinas de Información y Gobierno Electrónico; Área: Planificación, Control y Gestión Territorial Integrada, Sistemas: Planificación y Control de Gestión, Auditoría Interna, Gestión Territorial Integrada; Área: Administración Financiera, Sistemas: Compras y contrataciones, Administración Financiera Contable; Área: Enfoque de Género, Sistema: Enfoque de Género).
184. Los protagonistas de este proceso son las instituciones, el Comité de Ministros, el Ministerio de Hacienda, la Red de Expertos y el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno.
185. En el 2003, los servicios comprometidos con los Programas de Mejoramiento de la Gestión fueron de un 86 % del total, contra un 79 % en el año 2001. A su vez, en el 2002 un 79 % de las instituciones obtuvo un logro de entre el 90 y el 100 % de los objetivos comprometidos, por lo que recibieron una compensación equivalente al 3 % de sus remuneraciones. Un 17 % alcanzó entre un 75 % y 89%, por lo que su compensación fue de un 1.5 %.

Balance de Gestión Integral (BGI)

186. En base a la ley de Presupuesto de 1997, un decreto del Ministerio de Hacienda creó los Balances de Gestión Integral, a través de los que se informa al Congreso de los resultados de los organismos del gobierno central.
187. Los BGI son informes de gestión que en base a los antecedentes de la institución, presentados de acuerdo a la información que se ha venido refiriendo en los numerales anteriores, muestra sus resultados y anuncia sus desafíos para el año siguiente.

Las formas de gestión

Las privatizaciones.

Fuentes:

"Privatizaciones: Reforma estructural pero inconclusa", Dominique Hachette A. De La F., en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, op. cit.

"Privatizaciones y su impacto en la inversión", Graciela Moguillansky, en Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stallings, op. cit.

Información del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

188. A partir de la década del noventa, la privatización de empresas públicas fue perdiendo importancia, sin perjuicio de algunas decisiones adoptadas en este sentido. En conjunto,

sin embargo, en este período el proceso de privatización de empresas dejó de ser una reforma importante. Más aún, en la actualidad no es un tema de debate público la eventual privatización de las empresas que siguen siendo de propiedad pública, como las que operan en los sectores del cobre, petróleo y banca.

189. Entre 1990 y 1993 se vendieron los paquetes accionarios de seis empresas terminándose, en particular, las transferencias de ENDESA (electricidad), ENTEL (telecomunicaciones), CTC (teléfonos) y Pehuenche. También ESVAL entregó un contrato de gestión con inversión a una sociedad conformada por un socio nacional y otro extranjero.
190. El período 1994-2000 fue algo diferente. Entre 1994 y 1998 se completó el proceso de privatización de LAN (transporte aéreo), fueron privatizadas totalmente Radio Nacional, FERRONOR, EDELAYSEN SA (derechos de agua), EMPREMAR SA. Y MINSAL SA., y siguió reduciéndose la participación del Estado en Colbún-Machicura, EDELNOR, Empresa de Ferrocarriles del Estado y Tocopilla SA. Se vendió asimismo el puerto de Lota, transfiriéndose la concesión, y los servicios sanitarios de Valdivia. También hubo algunas privatizaciones en el sector de los servicios sanitarios.

Las concesiones al sector privado

Fuente: Presidente Ricardo Lagos, op. cit.

“Se impulsó la política de concesión al sector privado de la construcción de las grandes rutas nacionales. Ello permitió la aplicación de los recursos públicos en proyectos que favorecen en forma directa a los grupos de menores ingresos de la población, tales como rutas secundarias, proyectos de agua potable rural, infraestructura para la pesca artesanal, etc.”

Fuentes:

“El programa chileno de concesiones de infraestructura: Evaluación, experiencias y perspectivas”, Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Gatovic, en Felipe Larrain y Rodrigo Vergara, op. cit.

Decreto No. 900 del Poder Ejecutivo, de octubre de 1996

Información del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

191. En 1991 fue aprobada una ley de concesiones con el objetivo de incentivar la participación del capital privado en la construcción de obra pública, mediante un adecuado resguardo de los intereses de los distintos actores involucrados en el sistema, Estado, usuarios, concesionarios y financistas. Esta legislación se volvió aplicable a todas las obras públicas y a todas las funciones que sean de construcción, reparación, conservación y explotación, generó un sistema licitatorio y contractual flexible aplicable a todo tipo de obra pública, con licitación obligatoria, reduciendo las potestades públicas del Estado en el contrato, con un adecuado marco de igualdad jurídica a las partes.
192. Sus principales capítulos son Disposiciones Generales (I), Actuaciones Preparatorias (II), De las licitaciones (III), Adquisición, Expropiación y Limitación de la Propiedad Privada (IV), Facultades de la Administración (V), Derechos y Obligaciones del Concesionario (VI), Duración, Suspensión y Extinción de la Concesión (VII), De la Inspección y Vigilancia de la Administración (VIII), De las Concesiones sobre Bienes Nacionales de Uso Público o Fiscales (IX), Indemnizaciones (X), Otras Disposiciones (XI).
193. Esta ley fue modificada en 1993 y nuevamente en 1996, a fin de introducir las modificaciones recomendadas por los procesos de licitación aplicados hasta entonces.

194. Justamente, y a modo de ejemplo de la aplicación de la Ley de Concesiones de 1992, en 1996 las iniciativas en curso en los sectores vial, portuario y aeroportuario eran las que se resumen a continuación:

En la década del noventa los proyectos licitados pueden clasificarse en cuatro grupos: la Ruta Panamericana (Ruta 5), varias carreteras que unen a Santiago con ciudades cercanas, varias carreteras locales y tres autopistas urbanas en Santiago. A fines de 1998, se habían adjudicado, se estaban construyendo o estaban funcionando 15 carreteras urbanas con una inversión total de 3.300 millones de dólares, que debe compararse con el presupuesto anual del Ministerio de Obras, de unos 800 millones de dólares.

En el sector portuario, Chile cuenta con diez puertos estatales, uno privado entregado al uso público y veintitrés puertos privados. La idea que animó al Gobierno fue la de estimular la explotación, conservación y expansión de estos puertos por medio de concesiones dadas a particulares por largo plazo. Ello permitió superar el anterior sistema de contratos de operación, en que las tarifas de los operadores portuarios autorizados para actuar en los frentes de atraque de esos diez puertos eran fijadas por la empresa administradora, autorizando a los concesionarios para fijar precio a los servicios que presten a sus usuarios. El gobierno estableció mecanismos que aseguran el financiamiento de la manutención y rehabilitación de los terminales portuarios, con un marco legal adecuado para estimular la inversión de los privados y garantizar los derechos de los trabajadores, que pasarán a regirse por las normas del Código del Trabajo. Este marco permitió en una primera etapa el retiro voluntario de quinientos trabajadores.

En octubre de 1994, el Gobierno anunció oficialmente su política de construcción de aeropuertos, expresando que el aumento de la demanda de pasajes aéreos había causado un alto grado de saturación en el uso de la infraestructura aeroportuaria. Para afrontar este déficit de infraestructura, el Ministerio de Obras Públicas decidió recurrir también al sistema de concesiones, comenzando con los terminales aéreos de Iquique en el norte y de Puerto Montt en el sur, siguiendo con los de La Florida, en La Serena, Carriel Sur de Concepción y El Loa de Calama, con un plazo máximo de concesión de quince años. Los concesionarios deberán mantener el terminal de pasajeros, explotar los servicios complementarios que se propongan al Ministerio y, en su caso, explotar el terminal de carga.

Fuente: Programa de reformas en el sector de inversiones.

Préstamo BID 623 OC-CH, junio 1991, con Informe de Evaluación septiembre 1998.

195. El préstamo abarcó aspectos financieros y no financieros, brindando al sector privado participación en una serie de actividades, buscó fortalecer el papel de las empresas pequeñas y medianas en la economía y apoyó el proceso de mejoramiento del clima para las inversiones privadas, internas y extranjeras.
196. En el sector financiero, el Programa buscó perfeccionar el mercado de capitales mediante reformas dirigidas al incremento de oferta y demanda de valores y el logro de una mejor estructura del mercado de valores. A su vez, las reformas en el sistema bancario se orientaron a diseñar medios para introducir servicios de apoyo a pequeñas y medianas empresas, a fin de mejorar su acceso a las condiciones de financiamiento de los bancos. Asimismo, se fortalecieron las capacidades de la CORFO para operaciones de intermediación en apoyo a las necesidades financieras de las pequeñas y medianas empresas, financiamiento de exportaciones de bienes de capital y movilización de créditos a largo y mediano plazo. La participación de inversionistas privados en la construcción y operación de infraestructura fue promovida mediante la ley sobre concesiones. El gobierno decidió innovar en relación a la asociación de capital privado y público en empresas públicas, involucrando un monto importante de recursos.

Finalmente, el programa también intentó fortalecer la fiscalización de tres sectores privatizados, transporte, telecomunicaciones y electricidad.

197. El informe de evaluación concluyó en que hubo un cumplimiento sustantivo de las medidas de política, en algunos casos más allá de lo expresamente previsto en el contrato de préstamo. No obstante, también hubo algunos puntos en los que no se logró el cumplimiento pleno de las medidas programadas.

Fuente: Programa Gestión de la Edificación Pública

(En base al Contrato de Préstamo del BID No. 1573-OC-CH, 3 de noviembre del 2004)

198. El programa tiene por objetivo establecer incentivos para promover una gestión más racional de la edificación pública. A estos efectos, financiará la introducción de un sistema de costos para el uso de la edificación pública a todas las entidades del Gobierno Central y la aplicación de un modelo de gestión de la edificación pública en tres entidades piloto. El modelo está basado en mecanismos de incentivos para las entidades participantes que utilizan edificación pública, el cual está ligado a un sistema de indicadores de gestión que miden la eficiencia en el uso de los edificios.

Algunas instituciones

Fuente: Préstamo BID 634-OC-CH, octubre 1995

El BID financió un programa de fortalecimiento institucional de varias oficinas:
Ministerio de Planificación y Cooperación;
Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte;
Comisión Chilena del Cobre;
Servicio Nacional de Geología y Minería;
Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El combate a la pobreza

Fuente: Presidente Ricardo Lagos, op. cit.

“Entre 1990 y 2000, el número personas en condición de pobreza bajó de 5 a 3 millones de personas, pasando de representar un 38.6 % del total de la población a un 20.6 %. La superación fue todavía más impresionante en las personas en situación de extrema pobreza, que en el mismo período pasaron de representar un 12.9 % a un 5.7 %.

199. Algunas de las principales políticas aplicadas a estos fines fueron:
1. “Políticas de vivienda orientadas a reducir el número de viviendas precarias.
 2. Acceso de los sectores de menores ingresos a los servicios públicos.
 3. Creación del sistema de protección social Chile solidario, que permite entregar a un número importante de familias en situación de pobreza un bono solidario en dinero, junto con otras prestaciones sociales”.

Fuentes:

“Pobreza, Necesidades básicas y Desigualdad: Tres Objetivos para una sola política social”, Arístides Torche L., en Felipe Larraín y Rodrigo Vergara, op. cit.

“Qué hacer ahora?”, op. cit.

“Sistema de protección social Chile solidario”, MIDEPLAN, 2004.

200. A partir de la década del noventa, Chile experimentó una mejoría importante en las condiciones de vida de la población, principalmente en términos de ingresos, educación, salud y vivienda. Sin embargo, persistían importantes diferencias al interior de la sociedad, que llevaron a una reorientación de las políticas públicas y más en particular de la política social, a efectos de construir formas más inclusivas de organización social.
201. El resultado de este esfuerzo fue Chile Solidario, que es una nueva fase dentro de las políticas sociales seguidas anteriormente. El modelo anterior, de “focalización sectorializada” pasó a ser sustituido por uno nuevo, que se concentra en atender a la situación de las personas que viven en condiciones de extrema pobreza. Las redes de protección social habrán de operar en adelante con el objetivo de apoyar y mantener sobre ciertos pisos a todos los ciudadanos, pero en especial a quienes estaban por debajo de una cierta red de protección, que ha sido definida por Chile Solidario. Se trata entonces de trabajar con las familias en extrema pobreza, para apoyar su promoción hacia condiciones de mayor calidad de vida y bienestar.
202. Los principios rectores del Sistema Chile Solidario son los siguientes: a) igualación de las capacidades básicas; b) la sociedad se compromete a garantizar los derechos sociales, económicos y culturales de los ciudadanos; c) integralidad de las acciones; d) equidad y manejo de la vulnerabilidad, aplicando estrategias de discriminación positiva sobre aquellos que se encuentran en situación de mayor rezago; e) la familia como núcleo de desarrollo humano; y f) desarrollo local y participación ciudadana, a fin de que las políticas operen en los espacios sociales e institucionales más próximos a sus destinatarios.
203. El Sistema Chile Solidario empezó a operar en el 2002, pero el marco institucional correspondiente se fue perfeccionado de acuerdo a las Leyes de Presupuesto 2003 y 2004 y, más en particular, a la ley de Chile Solidario de mayo del 2004, que fue aprobada con el voto de todos los partidos políticos. Entre el 2002 y el 2004, la Reforma Tributaria del 2003 aprobó un aumento de un punto en la tasa del IVA para financiar en forma expresa a este programa.
204. El artículo 2 de la ley del 2004 define varias acciones y prestaciones para personas y familias de extrema pobreza, tales como apoyo psicosocial, acceso al subsidio familiar, a las pensiones asistenciales, al subsidio al pago del consumo de agua potable y de servicio de alcantarillado de aguas servidas y al subsidio pro retención escolar. Adicionalmente, las familias que cumplan con las condiciones a las que se hayan comprometido, accederán a un Bono de Protección, de cargo fiscal, cuyo monto mensual será decreciente. La duración máxima de este beneficio será de 24 meses, y al término de dicho plazo, los beneficiarios accederán a un Bono de Egreso, de cargo fiscal, que tendrá una duración de tres años y cuyo valor será equivalente al valor vigente de la última cuota del Bono de Protección.
205. En síntesis, los principales componentes del Sistema Chile Solidario son el apoyo psicosocial personalizado y el Bono de Protección, ciertos subsidios monetarios garantizados y el acceso preferente a varios programas de promoción social (Identificación, Salud, Educación, Dinámica Familiar, Habitabilidad y Trabajo e ingresos).
206. En los primeros doce meses de la entrada en vigencia de la ley, también se beneficiarán del Sistema Chile Solidario, las personas de 65 años o más, que vivan solas, y que hayan sido calificadas como extremadamente pobres.
207. La ley señala además que Chile Solidario abarcará en el año 2005 a 225.000 familias o personas en situación de extrema pobreza. Ello significa unas 860.000 personas, a un costo anual conjunto del orden de los 100 millones de dólares

Fuente: Presidente Ricardo Lagos, op. cit.

“Desarrollo de una infraestructura de información para masificar el acceso a internet.

Campaña de infoalfabetización

Fomento de las industrias de tecnología de la información

4. Masificación de la banda ancha”.

Ley 19.085 del 2 de octubre de 1991

208. Con el objetivo de impulsar la capacidad de innovación del país y mejorar en forma sustancial sus niveles de eficiencia, el Gobierno del Presidente Lagos ha impulsado una serie de iniciativas.
209. Así, se apoyó la instalación de nuevas tecnologías de información y comunicación (NTICs), modernizando en informatizando en forma paulatina las distintas áreas del Estado. Con ello, se transforma en un impulsor de la informatización del sector privado, principalmente a través de del SII y del Registro Civil. Además, el gobierno nombró una comisión para las NTICs en el sector público, para liderar el proceso y su coordinación con el sector privado. Se debe mencionar, por último, la entrada en funcionamiento de la Factura Electrónica y el sistema de Chile Compras como dos importantes pasos que incrementarán la eficiencia de la economía, la competencia y la información para las empresas.
210. En forma complementaria, Fundación Chile otorgará por primera vez en América Latina una Licencia Digital Internacional, que permitirá certificar el conocimiento de uso de un computador personal y sus aplicaciones. En el área de innovación, la principal institución que apoya el proceso de investigación y desarrollo al sector privado es la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), a través de distintos fondos. La CORFO es una persona jurídica encargada de un diseñar y aplicar un plan de fomento de la producción nacional, a cuyos efectos tiene diversas atribuciones, entre las que está la colocación de recursos en forma directa a empresas o a través de préstamos a bancos, instituciones financieras y empresas de leasing.
211. A su vez, el Ministerio de Educación, a través del proyecto “Enlaces”, busca aprovechar las potencialidades de las NTICs para la educación, conectando e integrando a las escuelas públicas del país a través de Internet. Hay también un programa de capacitación permanente, “Chile Califica”, con el apoyo del Banco Mundial. Hay dos proyectos también relacionados con este tema, que son la Agenda de Alfabetización Digital y el dominio del idioma inglés como requisito básico de educación en los colegios.

Fuente: “Contrato de Préstamo No. 1286/OC-CH”, Programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica, marzo 2001.

212. El objetivo del programa fue el de contribuir al aumento de la competitividad de la economía mediante el apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico en áreas estratégicas de la economía nacional, y a su transferencia y difusión en el sector empresarial, especialmente entre las pequeñas y medianas empresas productoras de bienes o servicios.
213. El programa comprende el financiamiento de las actividades de administración del programa y de los siguientes subprogramas: a) subprograma de prospectiva tecnológica, con el fin de identificar y priorizar un conjunto limitado de áreas en la economía nacional, sobre las que diseñar y poner en marcha programas estratégicos de desarrollo tecnológico y productivo; b) subprograma de tecnologías de información y

comunicaciones, con el fin de promover y apoyar el desarrollo y uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación y del comercio electrónico en internet en los negocios; c) subprograma de desarrollo tecnológico en los sectores forestal, agropecuario y acuícola; d) subprograma de gestión ambiental en el sector productivo; y e) subprograma de fomento a la calidad para la competitividad.

Fuente: “Programa de Fortalecimiento de la Estrategia Digital de Chile”. Préstamo 1585-OC-CH, noviembre 2004.

214. El objetivo general del programa es el de contribuir a una mayor y mejor participación de Chile en la era digital, aumentando el acceso y uso de las tecnologías de la información y comunicación como factor de desarrollo, a través del fortalecimiento institucional y la implementación de una serie de iniciativas de carácter estratégico, que permitan el fortalecimiento de dicha estrategia.
215. El programa tiene tres componentes: (i) Fortalecimiento de la Institucionalidad Transversal para la Gestión del Gobierno Electrónico, con tres subcomponentes que son el apoyo a la arquitectura institucional del Gobierno Electrónico, el desarrollo de la plataforma integrada de los servicios electrónicos del Estado y el fortalecimiento de la transparencia y eficiencia en las compras públicas; (ii) Generación del capital social para la sociedad de la Información, mediante dos subcomponentes que son el apoyo a la campaña de alfabetización digital y los infocentros, y (iii) Apoyo a Proyectos Estratégicos-Piloto en gobierno electrónico en dos áreas principales, que son la salud digital y los gobiernos locales.

Fuente: “Agenda de gobierno electrónico 2002-2005”. Proyecto de Reforma y Modernización del Estado.

Iniciativas transversales

Ellas involucran a diversos servicios públicos, tanto en términos de su implementación como de la utilización de sus productos o servicios.

Sistema nacional de información territorial

La institución responsable es el Ministerio de Bienes Nacionales. Se busca la instrumentación de un Plan Nacional de Captura y Estandarización de la información territorial, de modo que ella sea compatible e interoperable. Su aplicación comenzó en el año 2002 y quedan aún diversas etapas por cumplir.

Coordinación nacional de Infocentros

La institución responsable es la Subsecretaría de Telecomunicaciones. Se trata de optimizar la asignación y uso de los recursos destinados a la creación de infocentros, teniendo como propósito la articulación y complementación de las diversas iniciativas a lo largo del país. Su aplicación comenzó en el 2004 y quedan aún diversas etapas por cumplir.

Portal de pagos del Estado

La institución responsable es la Tesorería General de la República. Se busca establecer un sistema de pago electrónico único, eficiente, seguro amplio y eficaz para cursar los pagos a distancia de cualquier producto o servicio obtenido a través de internet, que los ciudadanos requieran de las instituciones del Estado. Su aplicación comenzó en el 2003 y quedan aún etapas por cumplir.

Red digital para el Estado

Las instituciones responsables son el Ministerio del Interior, la Dirección de Compras y Contratación Pública y la Dirección de Presupuestos. Se trata de dotar al Estado de una red de telecomunicaciones que conectará a través de una red de voz y datos a todas las reparticiones públicas de Chile. Su aplicación comenzó a fines del 2004.

Plataforma integrada de servicios electrónicos del Estado

El proyecto está a cargo de un Directorio compuesto por Representantes del Servicio de Impuestos Internos, Servicio de Registro Civil e Identificación, Tesorería General de la República, Instituto de Normalización Previsional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Proyecto de reforma y modernización del Estado y Subsecretaría de Economía. Se busca fomentar la transparencia, eficiencia y simplicidad de los actos y procedimientos administrativos, facilitando el cumplimiento de la Ley de Procedimiento Administrativo por parte de los organismos del Estado, mediante el uso de una plataforma tecnológica integrada de Servicios Electrónicos del Estado. Su aplicación comenzó en el 2004 y quedan etapas por cumplir.

Red de conectividad y comunicaciones intranet del Estado

La institución responsable es la Dirección de Informática del Ministerio del Interior. Se trata de establecer una red informática interconectada que integre a todos los órganos del Estado. Su aplicación comenzó en el 2001 y quedan aún etapas por cumplir.

Sistema de información de compras y contrataciones del Sector Público

La institución responsable es la Dirección de Compras y Contratación Pública. Se busca dar transparencia al total de las compras públicas, favoreciendo el ahorro y la eficiencia en la gestión de las operaciones de compras del aparato estatal. Su aplicación comenzó en el 2002 y quedan aún etapas por cumplir.

Sistema de información para la gestión financiera del Estado (SIGFE)

La institución responsable es la Dirección de Presupuestos. El SIGFE es una aplicación concebida para unificar la gestión financiera del Estado, centralizando su operación, buscando mejorar la efectividad, eficiencia y transparencia de los recursos públicos, a fin de impulsar una administración financiera moderna e integrada. A fines del 2004 el proyecto estaba en vías de ser implementado en su totalidad.

Ventanilla única de empresa. Simplificación y puesta en línea de trámites empresariales

La institución responsable es el Ministerio de Economía. Se busca agilizar, simplificar y poner en línea los trámites públicos para las empresas del sector privado a través de internet. Su aplicación comenzó en el 2002 y aún quedan etapas por cumplir.

Iniciativas de alto impacto

216. Se trata de iniciativas dirigidas a un sector particular de la ciudadanía que tienen un alto potencial respecto al uso u operación del recurso tecnológico. Los servicios públicos correspondientes las incorporaron a sus agendas de trabajo de acuerdo con el Instructivo Presidencial de mayo del 2001 sobre gobierno electrónico, en los ámbitos de desarrollo de la democracia, buen gobierno y atención al ciudadano

Factura Electrónica

La institución responsable es el Servicio de Impuestos Internos. Se trata de facilitar el cumplimiento tributario de los contribuyentes y fortalecer el control fiscalizador de la Administración. Su aplicación comenzó a nivel de los grandes contribuyentes y en el 2005 habrá de extenderse a los contribuyentes de muy bajo nivel de facturación.

Boleta de honorarios electrónica e inicio de actividades a través de internet

La institución responsable es el Servicio de Impuestos Internos. La iniciativa está orientada a los profesionales independientes, a fin de permitirles realizar el proceso tributario completo vía internet, en particular el inicio de actividades y la emisión de boletas de honorarios. Su aplicación comenzó en el 2004 y quedan etapas por cumplir.

Integración de sistemas internet para el desarrollo de las operaciones y regulaciones aduaneras

La institución responsable es el Servicio Nacional de Aduanas. Se busca procesar el 100 % de las operaciones de comercio exterior a través de la interacción y coordinación directa de los participantes de una operación de comercio exterior a través de internet. Su aplicación comenzó en el 2001 y aún quedan etapas por cumplir.

Sistema integrado de información social. Plataforma electrónica para Chile Solidario y las políticas sociales

La institución responsable es el Ministerio de Planificación y Desarrollo. Se trata de crear, diseñar e implementar un sistema integrado de información social, que permita analizar, modelar e integrar la información disponible en cada una de las instituciones que formen parte de la Red de Programas Sociales y proporcionar información de alto valor para la mejorar la focalización e impacto de Chile Solidario y de las políticas sociales en su conjunto. Su implementación debió haberse finalizado a fines del 2004.

Mejoramiento de seguridad de estructuras de información esenciales para el sector público

La institución responsable es el Ministerio del Interior. Se trata de diseñar una política de seguridad de las estructuras de información para el sector público. Su implementación comenzó en el 2004 y quedan etapas pendientes.

Red de comunicaciones para el sector público de salud

La institución responsable es el Ministerio de Salud. Se trata de desarrollar una red de comunicaciones que atienda a las interdependencias que se generan en la totalidad de los establecimientos de salud, y diseñarla para atender en forma satisfactoria a los requerimientos tecnológicos actuales. Su implementación comenzó en el 2004 y quedan etapas pendientes.

Desarrollo de tecnologías de información en el sector salud; licencia médica electrónica

La institución responsable es el Ministerio de Salud. Se trata de dotar a los establecimientos de la red Asistencial de salud, postas Consultorios, Centros de Referencia y Hospitales, de un sistema que permita agendar en línea horas de recursos médicos y asistenciales, como asimismo administrar la derivación y contra derivación entre los distintos establecimientos que conforman la red asistencial de salud. Su implementación comenzó en el 2004 y aún quedan etapas pendientes de ejecución.

Desarrollo de tecnologías digitales en el sector salud: licencia médica electrónica

Las instituciones responsables son la Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional, el Fondo Nacional de Salud, el Ministerio de Salud y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Se trata de apoyar el proceso de tramitación de licencias médicas y contribuir a resolver los problemas existentes. Su implementación comenzó a fines del 2004 y se espera terminarla en el 2005.

Desarrollo digital de gobiernos regionales y municipios

La institución responsable es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Se busca fortalecer la capacidad de gestión de las municipalidades para que puedan

realizar una administración eficiente y actuar como agentes del desarrollo comunal, sobre la base de la transparencia, la participación, el respeto y la equidad. Su implementación comenzó en el 2003 y se espera concluir en el 2005.

Desarrollo digital de los gobiernos regionales y municipios

La institución responsable es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Se desea fortalecer la capacidad interna de los gobiernos regionales y municipios del país. El proyecto fue completado en el 2004.

Iniciativa de ventanilla electrónica de comercio exterior

La institución responsable es el Servicio Nacional de Aduanas. Se busca desarrollar una ventanilla única de comercio exterior que permita a las empresas de importación o exportación, realizar todos sus trámites de modo electrónico a través de internet, para todo tipo de mercancías, coordinando a los dieciocho servicios que intervienen a lo largo del proceso aduanero. Su implementación comenzó en el 2004 y quedan aún otras etapas por cumplir.

Desarrollo del market place de exportaciones

La institución responsable es Pro-Chile. Se desea optimizar los procesos de contacto y tramitación del ciclo exportador. Su implementación comenzó en el 2004 y se espera que esté pronta en el 2005.

Sistema de evaluación del impacto ambiental

La institución responsable es la Comisión Nacional de Medio Ambiente. Se busca diseñar, crear, desarrollar y darle continuidad en el tiempo a un nuevo procedimiento tecnológico, como soporte al proceso de evaluación de impacto ambiental. Su implementación se complementó entre el 2003 y el 2004.

Subsistema web-internet de reclutamiento

La institución responsable es la Dirección General de Movilización Nacional. Se desea facilitar a la ciudadanía la obtención de certificados de situación militar a través de internet. Su implementación se completó entre el 2002 y el 2003.

Nuevo sistema de identificación. Cédula de Identidad y Pasaporte

La institución responsable es el Servicio de Registro Civil e Identificación. Se busca implementar un moderno sistema centralizado de identificación, con una base de datos que almacene imágenes digitalizadas: fotografías, firmas e impresiones dactilares de cada ciudadano. Se producirán una nueva cédula de identidad y un nuevo pasaporte. Su implementación comenzó en el 2001 y aún quedan etapas por implementar.

Uso del timbre digital en la emisión de certificado del Servicio de Registro Civil e Identificación por internet

La institución responsable es el Registro de Servicio Civil e Identificación. Se trata de ofrecer certificados en línea, vinculados a volver operativas e implementar las herramientas Timbre Digital y Verificación Electrónica. Su implementación comenzó en el 2002 y aún quedan etapas por completar.

Presentación y pagos en línea de derechos industriales. Servicios electrónicos para el registro de marcas y Propiedad Intelectual

La institución responsable es el Departamento de Propiedad Industrial del Ministerio de Economía. Se trata de implementar una plataforma integrada de servicios electrónicos que apoye el trámite de registro y pago de marcas y propiedad industrial. Su implementación comenzó en el 2003 y aún quedan etapas pendientes.

Informe de endeudamiento en el sistema financiero a través de internet

La institución responsable es la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Se busca informar con relación al endeudamiento de una entidad o persona con el sistema financiero, permitiendo al ciudadano consultar e imprimir su Informe de endeudamiento en el sistema financiero en línea. Su implementación comenzó en el 2002 y se completó en el 2004.

Ventanilla única para el ciudadano consumidor

La institución responsable es el Servicio Nacional del Consumidor. Se intenta resolver las necesidades de información, coordinación y respuesta a los ciudadanos, con relación a disconformidad respecto de servicios, atenciones o productos de la empresa privada. Su implementación comenzó en el 2002 y quedan aún etapas por cumplir.

Sistema de información en ciencia, tecnología e innovación

La institución responsable es la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica. Se busca mejorar la competitividad científica y tecnológica del país mediante una infraestructura de información abierta, que facilite la interacción de la comunidad nacional e internacional en la identificación, desarrollo y gestión de procesos asociados a la investigación e innovación. Su implementación comenzó en el 2003 y se espera esté finalizada en el 2005.

El fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado. Los impulsos y los obstáculos.

El impulso inercial

217. Entre los años 1991 y 2003, la economía de Chile creció a una tasa promedio anual del 5.1 %, que equivale a un 3.6 % en términos del ingreso por habitante. Si bien este resultado comprende un primer período fuertemente expansivo hasta la crisis asiática de 1998 y un período posterior de crecimiento más moderado, lo cierto es que en conjunto, a lo largo de esos catorce años, Chile ha experimentado un notorio mejoramiento de su economía.
218. La causa principal de este resultado ha sido *la continuidad del proceso de reformas y de modernización iniciado en los años setenta, que fue perfeccionado a través de una segunda generación de reformas a partir de los años noventa.*
219. En el inicio del proceso, en la década del setenta y bajo un gobierno de signo autoritario, hay dos reformas que se destacan notoriamente por su capacidad para promover la modernización económica y social de Chile, al punto que a partir de la década del noventa, ya bajo un régimen político de carácter democrático, ellas no sólo no fueron revisadas sino que, por el contrario, fueron perfeccionadas.
220. *En el sector económico, la reforma más importante fue la apertura del país al exterior, primero a través del intercambio comercial y luego, en forma más gradual, a través del movimiento de capitales. Ella no sólo mejoró notoriamente la eficiencia productiva del país, tanto en el sector público como en el sector privado, dando origen a un crecimiento exportador muy marcado, sino que además, provocó una modernización de las ideas predominantes en la sociedad chilena.*
221. En menor medida, el proceso de privatizaciones cumplido con anterioridad a la década del noventa, sentó las bases para un fuerte proceso de inversión por parte de las empresas privatizadas, que se afirmó cuando los nuevos gobiernos democráticos anunciaron su decisión de respetar los compromisos asumidos por el gobierno militar.

De hecho, esta ratificación fue un factor muy importante de estímulo para el conjunto de la inversión privada, tanto extranjera como nacional.

222. *En el sector social, la reforma más importante fue el cambio en el sistema de pensiones, que pasó de un sistema de reparto a un sistema de capitalización. Los efectos de esta transformación provocaron un cambio fundamental en la concepción con la que los trabajadores encaraban hasta entonces sus perspectivas de retiro, una vez culminada su vida activa, al trasladar el eje de su atención desde el nivel de las transferencias que recibirían del sistema público, a los ahorros que fueran capaces de generar a lo largo de su vida activa. Al mismo tiempo, y también con el mismo grado de importancia, el nuevo sistema dio un impulso fundamental al mercado de capitales, y a la canalización del ahorro privado en favor de nuevos emprendimientos productivos del sector privado, que recibió en la década del noventa un nuevo estímulo mediante una ley de ordenamiento de dicho mercado.*
223. Otras reformas anteriores a la década del noventa también fueron respetadas y aún más, perfeccionadas por los gobiernos posteriores a esa época, tales como la liberalización financiera y la apertura gradual del movimiento internacional de capitales.
224. Las reformas previas a los noventa fueron impulsadas por la concepción teórica dominante en esos años en Chile, bajo un sistema de gobierno que no permitió la manifestación abierta de las diversas posiciones ideológicas que normalmente se manifiestan en una sociedad pluralista.
225. Más en particular, y a modo de ejemplo, la baja de Aranceles no encontró una oposición abierta por parte de los sectores productivos protegidos por ellos y el cambio en el sistema de seguridad social pudo llevarse a cabo pese a la incertidumbre que proyectaba hacia el futuro y a la derogación de las varias situaciones de excepción amparadas por el sistema anterior. *Sin embargo, con el transcurso del tiempo, y más en particular a partir de la década del noventa, con el retorno a un sistema democrático, las reformas de los setenta no sólo no fueron revisadas sino que, más bien, fueron profundizadas.*
226. Varias interpretaciones se han expuesto sobre esta realidad y, más concretamente, sobre la apertura externa y la reforma del sistema de pensiones.
227. En el caso de la apertura comercial, parece cierto que por un lado, luego de más de quince años de aplicación, ella fue dejando fuera del mercado a muchos de los sectores y/o empresas tradicionales de producción, superando a la capacidad de resistencia política que seguramente habría aflorado en la década del setenta. Además, el funcionamiento de una economía abierta generó en muchos casos procesos de modernización en los sectores anteriormente protegidos, que expresaron su adhesión a las nuevas condiciones; más aún, la apertura comercial impulsó nuevas e importantes corrientes de exportación, que convirtieron a los empresarios y trabajadores relacionados con ellas en fuertes defensores de la nueva realidad.
228. En cuanto a la reforma de la seguridad social, parece claro que la nueva situación de los trabajadores, que comenzaron a sentirse dueños de sus ahorros previsionales, sin la intermediación del Estado, generó una corriente muy fuerte de adhesión a favor del nuevo sistema, que volvió muy difícil todo eventual intento de regreso al pasado.
229. La privatización de empresas fue otra de las reformas en las que fueron respetadas las decisiones de los gobiernos anteriores. Una revisión de lo actuado habría obligado a un esfuerzo financiero de significación para indemnizar a los inversores privados y, además, muy presumiblemente, ello habría provocado eventuales conflictos de orden político con los países de origen de algunas de esas inversiones. En contrapartida, después de 1990 el proceso de privatizaciones perdió el ímpetu del pasado, sin perjuicio de algunas excepciones.

230. Es digno de destaque que cuando a mediados de la década del ochenta, la crisis de esos años obligó a un cierto retroceso en el proceso de reformas seguido hasta entonces, muy pocos años después, tan pronto la crisis se fue superando, el proceso fue recommenzado, para ser definitivamente consolidado con las decisiones que se fueron adoptando a principios de la década del noventa.

Las reformas fundamentales

231. La descripción de las principales reformas del Estado aprobadas en Chile con posterioridad a 1990, de acuerdo al detalle del punto anterior de este capítulo, muestra una variedad de medidas de perfeccionamiento de la vida política, económica y social del país, que en conjunto contribuyeron al progreso general registrado a lo largo de dicho período. Todas, de un modo u otro, en mayor o menor medida, tuvieron un efecto favorable directo sobre la evolución del país o habrán de tenerlo en un futuro inmediato.
232. Así, y de acuerdo al orden de presentación de las reformas seleccionadas en el punto anterior, en el Sistema Democrático de Chile el financiamiento de la política es en la actualidad más transparente que en el pasado, la Contraloría General está en un proceso de perfeccionamiento y han existido avances de interés en el proceso de descentralización territorial del país. Del mismo modo, el Estado de Derecho ha asistido a un mejoramiento de la seguridad ciudadana. Por su parte, las relaciones entre el Estado, el Mercado y la Sociedad fueron perfeccionadas a través del fomento de la actividad de las pequeñas y medianas empresas y el impulso dado a determinadas formas de concertación socio-económica.
233. Sin perjuicio de estas consideraciones, se entiende que once de las reformas posteriores a 1990 tuvieron una mayor importancia que las anteriores en el proceso de fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado chileno, por lo que fueron seleccionadas a efectos de su presentación en este capítulo.
234. Tres de ellas tuvieron una incidencia muy evidente y directa sobre el funcionamiento de la economía en el período: *el equilibrio fiscal, la autonomía del Banco Central y las leyes sobre concesiones*.
235. Hubo cuatro reformas institucionales principales, que consolidaron las bases para un fortalecimiento y perfeccionamiento de la acción del Estado hacia el futuro, que fueron *la regulación de los servicios públicos, la ley de defensa de la libre competencia y las reformas del Estado y del Poder Judicial*.
236. Una transformación fue de carácter económico-social, *la reforma laboral*, y aunque su efecto sobre el mercado de trabajo es objeto de controversia entre los especialistas, de todos modos se destaca como un intento muy valioso para modernizar el funcionamiento de este mercado, luego de la desregulación de los años setenta.
237. Hubo dos cambios muy atendibles de orden social, que fueron *el perfeccionamiento progresivo del sistema de salud y el nuevo sistema de combate a la pobreza extrema*.
238. Finalmente, la *política de protección del medio ambiente* definida en la década del noventa incorporó a las políticas públicas de Chile un instrumento de importancia para el funcionamiento de las sociedades modernas.
239. Pese a que no fue el resultado de una reforma institucional, el equilibrio de las finanzas públicas fue la base de la estabilidad macroeconómica del período.
240. A lo largo de las décadas anteriores, Chile había mantenido en términos generales una política fiscal muy prudente. Incluso el aumento del gasto público con fines sociales dispuesto por el primer gobierno democrático posterior a la etapa autoritaria, a principios de la década del noventa, fue financiado mediante un aumento de los impuestos. Desde

entonces, el equilibrio fiscal se mantuvo, y concitó un amplio apoyo del sistema político y de la opinión especializada del país.

241. A partir del año 2000, esta práctica de política fiscal incorporó un nuevo instrumento, que fue la autolimitación que se impuso el gobierno del Presidente Lagos, a través de la regla del llamado “superavit estructural”. De nuevo hay aquí una determinada forma de política económica y no una reforma institucional.
242. Es importante agregar que este manejo prudencial de las finanzas públicas fue reforzado por una gestión técnica muy eficiente del conjunto de las principales reparticiones del Ministerio de Hacienda, en particular en sus oficinas recaudadoras (Impuestos Internos y Aduanas) y en la Dirección de Presupuestos. A diferencia del manejo de la política fiscal en su conjunto, este mejoramiento de la gestión del Ministerio de Hacienda se apoyó en algunas particularidades del marco institucional correspondiente, como son la autonomía de carácter técnico de estas instituciones y, en el caso de las oficinas recaudadoras, la dedicación exclusiva de sus funcionarios, con un régimen de incompatibilidad muy severo en cuanto al desempeño de otras actividades rentadas en el sector privado. En este marco, hay que destacar la competencia técnica del personal de estas instituciones, el nivel de sus retribuciones y el adecuado complemento de la infraestructura de máquinas y equipos.
243. De nuevo, este perfeccionamiento en la gestión del Ministerio de Hacienda tiene consecuencias muy importantes para el debate de las ideas y posiciones prevalecientes en el país.
244. La eficiencia de funcionamiento de la recaudación induce a un comportamiento disciplinado del conjunto de la población en el cumplimiento puntual en la declaración y el pago de los impuestos, reduciendo por lo tanto la evasión, lo que crea condiciones más adecuadas para mantener los niveles de la tributación dentro de límites muy razonables y, además, permite una competencia más transparente entre las empresas.
245. A su vez, las mejoras de gestión relacionadas con el control de los resultados de la acción de las instituciones públicas abre un proceso continuo de mejoramiento de la eficiencia en la ejecución del gasto público, que es de fundamental importancia tanto en términos políticos como económicos.
246. En ambos casos se trata de procesos que generan un círculo virtuoso en cuanto a sus impulsos, porque concitan una adhesión generalizada por parte de todos quienes perciben en forma directa sus beneficios y, por el contrario, anulan o contienen las expresiones de quienes se ven afectados por ellos, como los evasores de impuestos o las instituciones públicas que se resisten a mostrar una versión objetiva de sus resultados.
247. Al fin de la década del ochenta, en vísperas del retorno a la democracia, el gobierno militar saliente aprobó la Carta Orgánica del Banco Central, determinando la *creación de un Banco Central con autonomía política y técnica*. En consecuencia, la Carta Orgánica del Banco Central debe ser considerada como la segunda gran reforma modernizadora de Chile en la década del noventa.
248. El éxito que en términos generales el país ha logrado en materia de estabilidad de precios es en buena medida el resultado de la autonomía del Banco Central. En la actualidad, es una idea muy aceptada entre los agentes económicos que el Banco Central es particularmente competente en la proyección de la inflación y en el manejo de los instrumentos correspondientes para el cumplimiento de esa proyección. Ello es sin duda un factor de gran importancia para el manejo de las expectativas y el clima de inversión del sector privado.
249. Al mismo tiempo, el sistema político en su conjunto ha mostrado a lo largo de estos quince años de vigencia de la ley, una aplicación muy respetuosa de los procedimientos previstos en ella para la designación de sus autoridades y de los plazos de sus

- mandatos, así como un acierto muy destacable en la elección de las personas que tuvieron a su cargo la presidencia del Banco Central.
250. Una razón adicional de mucha importancia para asegurar este respeto generalizado a la autonomía del Banco Central, es que esta institución fue concebida con una dedicación exclusiva al cumplimiento de estos dos objetivos. La ausencia de otras funciones, como por ejemplo la supervisión de bancos o del mercado de valores, dejó en el caso de Chile la discusión de los problemas manifestados en estas otras áreas del sistema financiero fuera del Banco Central, reforzando en los hechos su autonomía.
251. En forma complementaria, *la estructura organizativa de la supervisión de bancos*, que ya había tomado forma antes de la década del noventa pero que se mantuvo sin mayores cambios en los años posteriores, también contribuyó al desempeño favorable de la economía de Chile. Después de la crisis bancaria de principios de la década del ochenta, la institucionalización de la Superintendencia de Bancos como un servicio con autonomía técnica dentro del Ministerio de Hacienda ha asegurado un funcionamiento normal de la banca, incluso a lo largo de coyunturas tan delicadas de orden externo como la crisis asiática de fines de los ochenta o el abandono de la convertibilidad en Argentina a fines del 2001.
252. El impulso en favor del perfeccionamiento de las formas de regulación del sistema bancario fue el resultado casi natural de la crisis bancaria de los ochenta, con un amplio apoyo del sistema político, la opinión especializada y la opinión pública en general, sin una oposición de fondo, más allá de las eventuales discrepancias sobre algunos temas instrumentales.
253. A su vez, el éxito de la nueva institucionalidad en la prevención de situaciones de inestabilidad en el sistema, ha reforzado la convicción generalizada sobre el acierto de las reformas aplicadas en este sector. De nuevo, esta adhesión de los mercados sobre la normalidad que preside el funcionamiento del sistema bancario se ha convertido en otro factor de gran importancia para facilitar la evolución del ahorro y el crédito y, más en general, la conducta y las expectativas de los agentes económicos con respecto a la inversión.
254. *La aprobación en 1991 de la ley de concesiones, perfeccionada luego por otras modificaciones legales, fue otra de las reformas fundamentales del período.* Ella permitió un impulso fundamental a la obra pública mediante la participación del sector privado, con el consecuente efecto sobre el nivel de actividad del sector de la construcción y del PBI en su conjunto, pero más aún, sobre el importante perfeccionamiento de la infraestructura física del país en rutas, puertos y aeropuertos, que ha facilitado la acción del resto de los sectores productivos.
255. Esta legislación se volvió aplicable a todas las obras públicas y a todas las funciones que sean de construcción, reparación, conservación y explotación y generó un sistema licitatorio y contractual flexible, aplicable a todo tipo de obra pública, con licitación obligatoria, reduciendo las potestades públicas del Estado en el contrato, con un adecuado marco de igualdad jurídica entre las partes.
256. La experiencia previa a los años noventa con la privatización de diversas empresas sirvió de antecedente favorable para demostrar las posibilidades de complementación entre los sectores público y privado en la inversión en obra pública, lo que facilitó la discusión política de la ley de concesiones. En el mismo sentido, además, la aprobación de la ley también fue facilitada porque el énfasis del nuevo gobierno democrático no sólo se centró en el tema de fondo sino que, además, buscó aportar la mayor transparencia posible al proceso de decisión de las concesiones. Un argumento adicional a favor del apoyo político que concitó la ley fue su carácter de ley marco, desvinculada de la concesión de una obra concreta, que es la que a veces puede levantar resistencias de los grupos que se sienten afectados por ella, sea por razones ambientales, locales, etc.

257. Por su parte, el BID cumplió una función de impulso muy importante en este proceso de inversión en favor de la obra pública, a través de tres programas de apoyo, en 1991, 2000 y más recientemente en el 2004.
258. En la provisión de los principales servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad y servicios sanitarios) Chile eligió el camino de la privatización de las empresas que antes eran de propiedad pública, y las puso bajo la regulación de instituciones públicas creadas especialmente a esos efectos. Existe un acuerdo entre los principales observadores de este proceso respecto a que sus resultados han sido en general muy satisfactorios en términos de inversión, eficiencia, calidad y precio de los servicios correspondientes. De hecho, los gobiernos democráticos que a partir de 1990 siguieron al régimen militar que había gobernado al país desde 1973, no sólo no revisaron las privatizaciones del período previo, sino que, aunque en forma más moderada, continuaron con esa misma política durante los primeros años de la década del noventa.
259. En todo caso, con independencia de la propiedad pública o privada de las empresas proveedoras de servicios públicos, la reforma que corresponde destacar de la experiencia de Chile posterior a 1990 es la de la regulación de los respectivos mercados por parte de instituciones autónomas especialmente creadas a esos efectos. En particular, las normas de regulación aplicadas desde entonces tienen algunos rasgos comunes tales como el impulso a la libre competencia mediante la disposición favorable para permitir el ingreso de nuevas empresas, la administración centralizada de sus precios y la existencia de mecanismos extra-judiciales a fin de facilitar una más rápida resolución de los eventuales conflictos entre las partes.
260. Con el fin de asegurar la vigencia de una economía de mercado, en la que rija de la forma más plena la libre competencia entre las empresas, Chile aplicó dos reformas fundamentales que fueron la apertura comercial y la privatización de las empresas públicas que operaban en un régimen de cuasi monopolio, para someterlas a un régimen de regulación.
261. No obstante, y con el fin de asegurar la vigencia de un ambiente de competencia en el sector privado, *Chile ha dado aprobación reciente a una ley de defensa de la competencia*, que desde un enfoque institucional es una de las reformas más importantes aprobadas en los últimos tiempos, más allá de que su aplicación a la realidad recién está comenzando.
262. Todos los países tienen en funcionamiento diversas formas de control del cumplimiento de las condiciones de libre competencia en los mercados. No obstante, el mérito principal de la ley recientemente aprobada en Chile es que pone dicha tarea a cargo de un Tribunal profesional, integrado por expertos en el tema, cuya designación pasa por exigencias técnicas muy rigurosas, antes de la decisión final del Presidente de la República.
263. Puesto que la ley es de aprobación reciente, el funcionamiento del Tribunal y las decisiones que vaya adoptando a lo largo de los próximos años habrán de permitir una evaluación más completa sobre esta nueva experiencia de gobierno, en un tema de tanta importancia para el funcionamiento de una sociedad moderna.
264. En Chile, diversas reformas en distintos ámbitos de su vida económica y social han tenido consecuencias directas e indirectas de importancia sobre el tamaño y la estructura del Estado. Entre ellas corresponde recordar a la liberalización de distintos mercados, la privatización de empresas públicas, la municipalización de la educación y la salud primaria y las reformas a los sistemas de pensiones y seguros de salud. Estas reformas no han ido en desmedro de las responsabilidades básicas del Estado, que ha mantenido, a través de otros instrumentos, la responsabilidad de garantizar el acceso de la población a la educación, la salud y la protección previsional, así como el fomento del desarrollo o la provisión de servicios públicos. A estos fines se han agregado en los

últimos tiempos temas tales como la protección del medio ambiente y el apoyo a los grupos sociales más vulnerables.

265. Como consecuencia de estas transformaciones, el tamaño del sector público de Chile medido a través de la relación entre el gasto y el PBI es, en la actualidad, muy inferior al de los países desarrollados y ocupa una posición intermedia con respecto a otros países de la región. En cuanto al empleo público, la posición de Chile equivale aproximadamente a la mitad de los países de la región y a un tercio del promedio de los países desarrollados.
266. Estos cambios en la estructura y funcionamiento del Estado no fueron acompañados en la misma medida por cambios equivalentes en la gestión de las instituciones públicas. Ello pese a que *la reforma del Estado ha sido un proceso permanente a partir de los primeros años de la década del noventa*, a través de diversas etapas en cada uno de los tres gobiernos que se han sucedido en el período. El resultado de este proceso es que en Chile, el Estado ha logrado algunos avances muy importantes, ha dado inicio a varios cambios que habrán de tener plena aplicación en los próximos años y ha dejado reformas pendientes, que deberán ser abordadas por las próximas autoridades.
267. Tal como fue señalado en la sección correspondiente, en el período 1990-1994 la reforma del Estado se concentró en la creación de algunas instituciones básicas, la modernización de la gestión pública y el mejoramiento de las condiciones de trabajo en el sector público. En el período siguiente, 1994-2000, se continuó con el esfuerzo de mejoramiento de la gestión pública y se avanzó en temas tales como transparencia, tecnologías de información, recursos humanos y otros.
268. Finalmente, y como consecuencia de una determinada coyuntura de orden político, a principios del 2003 el sistema político impulsó en forma muy decidida un proceso de reforma sustantiva del Estado, con la colaboración de la organización sindical de los empleados públicos para la instrumentación de muchos de sus capítulos. Fueron aprobadas entonces varias leyes de reforma del Estado que en síntesis, han mejorado, aunque en forma parcial, ciertas deficiencias institucionales, han instalado un sistema muy completo de perfeccionamiento de la administración de recursos humanos, que deberá probarse en la acción en años sucesivos, y han dado un impulso renovador muy poderoso al mejoramiento efectivo de varias formas de gestión pública.
269. Hacia el futuro, y más allá de la necesidad de instrumentar en forma efectiva la reforma en materia de administración de los recursos humanos, que está recién en sus comienzos, los dos temas principales que deberán centrar la atención de las nuevas autoridades son el perfeccionamiento de ciertas debilidades de orden institucional y el logro de una mayor participación ciudadana en la actividad estatal.
270. Como parte del progreso general de la economía y la sociedad de Chile, *en los noventa dio comienzo a un proceso muy profundo de reforma y modernización del sistema judicial*, a través de la aprobación de varias leyes, sobre diversos temas de su estructura y funcionamiento, con un apoyo muy amplio de la opinión pública y especializada.

Así, entraron en vigencia nuevas formas institucionales, tales como la Academia Judicial, el Ministerio Público y su ley orgánica y la Defensoría Penal Pública. También fue aprobado un cambio fundamental en el proceso penal, a través del nuevo Código del Proceso Penal, buscando reforzar las garantías para los ciudadanos y la eficiencia del nuevo sistema en cuanto a sus resultados, con una aplicación progresiva, que ya alcanza a la mayoría del país.
271. Estas y otras reformas fueron acompañadas por un aumento muy importante de los recursos públicos aplicados en favor del sistema judicial, de modo de financiar la construcción de nuevos edificios, la instalación de equipos de informática, aumentar el número de jueces, fiscales, defensores y otros profesionales relacionados con las nuevas normas de procedimiento.

272. *En la década del noventa, se inició el proceso de reforma de la ley aprobada en los años setenta de desregulación del mercado laboral.* La importancia de esta revisión es más de orden político que económico, teniendo en cuenta que pese a que sobre el particular existen visiones muy encontradas entre los empresarios y los trabajadores, los sucesivos gobiernos pusieron en práctica algunas reformas tendientes a superar la ausencia de regulación en este mercado decidida por el gobierno militar.
273. Entonces, en los años 1990-91 fue restablecido el derecho de libertad sindical, fue aumentada la indemnización por despido y fueron permitidas nuevas formas de contratación laboral. En el año 2002, el gobierno del Presidente Lagos impulsó una ley que perfecciona varios de los temas en debate, buscando una mayor capacidad de adaptación del mercado laboral a las nuevas condiciones que impone una economía fuertemente competitiva y abierta al exterior, sin mengua de ciertas formas de protección de los derechos del trabajador y de las organizaciones sindicales. Además, la ley también creó un seguro de desempleo.
274. Desde principios de la década del noventa, *Chile aprobó varias reformas en el sistema de prestación de salud, con el fin de buscar una mejor cobertura para el conjunto de la población*, a través de un mayor grado de complementación entre los sectores público (FONASA) y privado (ISAPRE), tal como ya venía ocurriendo en otros sectores de la vida del país y la regulación correspondiente a través de la creación de una Superintendencia .
275. La idea de complementariedad de los sectores público y privado para la atención de la salud no es en sí misma original, puesto que con distintas particularidades, es de aplicación en muchos otros países. En todo caso, el rasgo distintivo del caso chileno es la intención de combinar los principios de solidaridad social, coexistencia de los sectores público y privado y libertad de elección por parte del usuario, a través de varios componentes principales: a) el funcionamiento de una Superintendencia encargada de la regulación tanto del sistema público como del privado; b) la obligatoriedad de la contribución al sistema por parte de todos los trabajadores, según un aporte porcentual sobre su ingreso; c) la libertad del usuario para la elección de la institución pública o privada a la que desee afiliarse; d) el aporte del Tesoro al sistema público, a fin de contribuir a la oferta de un nivel aceptable de atención a sus afiliados, en razón de que en general ellos son personas de menores ingresos e indigentes; e) el sistema de copago en la atención pública, según el nivel de ingreso del usuario; y f) el plan AUGE, con el fin de mejorar la atención de la salud de toda la población en el área de la medicina especializada, a través de una aplicación progresiva a lo largo de los próximos años.
276. Ya se ha señalado que en 1999 un 64 % de la población era beneficiaria del FONASA y un 22 % estaba afiliada a las ISAPRE y que el aporte de los fondos públicos a FONASA fue creciendo a lo largo de los años, hasta representar en 1999 el 48 % de sus ingresos totales.
277. *A partir del 2002, se puso en funcionamiento el Sistema Chile Solidario, con el objetivo de combatir a la pobreza extrema del país*, mediante un programa integral y focalizado, que intenta superar la limitación de las políticas sociales tradicionales para llegar en forma más eficaz a los sectores de menores ingresos.
278. El programa combina la entrega de un subsidio en dinero con varias acciones simultáneas de orden psicosocial a favor de las familias y personas a las que se les pide el cumplimiento de ciertos compromisos mínimos de contrapartida.
279. Chile solidario prevé cubrir al fin del 2005 a 225.000 familias, que significa unas 860.000 personas, a un costo anual de unos 100 millones de dólares, para cuyo financiamiento se aprobó el correspondiente aumento de impuestos.
280. *La aprobación de una ley de protección del medio ambiente*, puso a disposición del gobierno los instrumentos de control de aplicación habitual en este tema de tanta

importancia para el funcionamiento de las sociedades modernas. Un convenio de cooperación técnica financiado por el BID permitió un perfeccionamiento de la función de los sectores público y privado en el cumplimiento del objetivo correspondiente.

La importancia de esta legislación no sólo es destacable por sus efectos sobre la economía y el medio ambiente sino porque, además, establece las formas de participación de la sociedad civil en el estudio y aprobación de los proyectos que se sometan a consideración de las autoridades.

La continuidad de las reformas

281. La continuidad de las reformas anteriores hacia el futuro depende, tal como ocurre en la realidad de todos los países del mundo, de la posición que sobre ellas han expresado en su oportunidad los partidos políticos con mayores posibilidades de acceso al gobierno. En adición, también tiene una importancia significativa, aunque menor, la opinión de los especialistas y de las organizaciones más representativas de los sectores sociales directamente relacionados con los temas en cuestión.
282. En el caso de Chile, hay una situación política particular, porque aunque con matices, desde 1990 a la fecha, a partir del retorno a la democracia, el gobierno ha sido ejercido por la misma fuerza política, la Concertación, que fue de oposición con respecto al régimen político anterior, pero que en general respetó sus reformas y en algunos casos, incluso las profundizó. Por su parte, la oposición política a la Concertación ha expresado, también con matices, una cierta continuidad con varias de las principales ideas económicas y sociales del régimen anterior, por lo que a menudo ha estado de acuerdo con la continuidad de las reformas que venían del pasado y aún con varias de las reformas propuestas por el gobierno, sin perjuicio de un proceso de conciliación entre sus respectivas posiciones.
283. Un proceso similar de acuerdos básicos se ha venido registrando en el debate de ideas en Chile, dado que en él no se expresan discrepancias de fondo sobre la conveniencia de las reformas en curso. Algo parecido ocurre con la posición de las organizaciones más representativas de los distintos sectores sociales. En ambos casos, la discusión se concentra más bien en el grado de perfeccionamiento que en ciertos casos debería tener la instrumentación de tales reformas.
284. Esta coincidencia generalizada de opiniones no sólo debe atribuirse a las peculiaridades del sistema político de Chile. También corresponde señalar que el crecimiento económico y el progreso social registrados a lo largo de las últimas décadas deben haber contribuido a alinear a la opinión pública del país en un sentido en general favorable al proceso de reformas de las últimas décadas.
285. Más en particular, hay un acuerdo generalizado sobre la práctica de equilibrio fiscal que se ha venido aplicando en los últimos años, así como sobre las leyes que en su momento consagraron la autonomía técnica del Banco Central y de la Superintendencia de Instituciones Financieras. Más importante aún, ha sido a estos efectos el respeto a esa práctica de gobierno y a estas realidades institucionales que tuvo el sistema político de Chile en ocasión de las varias adversidades registradas a lo largo de los últimos años.
286. En el caso de la privatización de las empresas públicas y la creación de los organismos de regulación correspondientes, también hubo una posición coincidente de los partidos políticos, la opinión especializada y los principales sectores sociales respecto al carácter irreversible de las reformas aprobadas antes de la década del noventa, parcialmente complementadas y profundizadas en los años posteriores. En todo caso, quizá en el futuro próximo vuelva a discutirse la posible privatización de algunas de las empresas que todavía permanecen en el dominio del Estado, aunque no parece ser ésta una

reforma que en el momento actual despierte un grado de adhesión importante ni en el gobierno ni en los sectores políticos de oposición.

287. En cuanto al resto de las reformas innovadoras que fueron aprobadas a partir de la década de los noventa - la concesión de obras públicas, la defensa de la libre competencia, las reformas del Estado y del Poder Judicial, el perfeccionamiento progresivo del sistema de salud, el nuevo sistema de combate a la pobreza extrema y la protección del medio ambiente - ellas surgieron del pronunciamiento parlamentario correspondiente, con un apoyo relativamente amplio de las dos principales fuerzas políticas que en la actualidad existen en Chile.
288. Tal como se expone en el capítulo siguiente, en la actualidad, los principales temas de discusión con respecto al futuro de las reformas anteriores son la eventual ampliación del grado de cobertura del sistema de seguridad social, el progreso hacia una atención más igualitaria del sistema de salud, la instrumentación de la reforma ya aprobada del Estado, así como su extensión hacia otros problemas aún no resueltos, y una atención más cuidadosa de los efectos económicos de la política de protección del medio ambiente. A su vez, la reforma laboral está sujeta a un mayor grado de controversia, dado que en ocasión de su aprobación, el gobierno debió dejar de lado para una mejor oportunidad algunas de sus propuestas originales, las organizaciones empresariales expresaron ciertos reparos sobre algunas de sus disposiciones y en los hechos, la aplicación de las normas sobre el despido de los trabajadores está generando una situación que genera reacciones encontradas.
289. En resumen, no es previsible un cambio fundamental en el futuro próximo en las reformas aprobadas a partir de la década del noventa, sin perjuicio del posible perfeccionamiento de algunas de ellas.

Áreas recomendadas para la acción de futuro. El apoyo del BID

290. *El importante avance económico y social de Chile de las últimas décadas ha dejado a algunas áreas de las políticas públicas para ser abordadas en el futuro.* En algunos casos, se trata del perfeccionamiento de reformas que si bien han logrado muchos de sus objetivos principales, deberían superar algunas de las insuficiencias que se fueron evidenciando a lo largo de los últimos años. Estos perfeccionamientos tienen distintos objetivos pero, en conjunto, habrán de afirmar la estrategia fundamental seguida por Chile a lo largo de las últimas décadas, que es la de fomentar el desarrollo económico del país, mantener la estabilidad de precios y lograr una mayor equidad social.
291. La lista de las acciones recomendadas para el perfeccionamiento en el futuro próximo de algunas de las reformas exitosas del pasado incluye algunos temas directamente relacionados con el crecimiento económico y la estabilidad de precios, tales como *la capacidad de generación de energía eléctrica, la intensidad del proceso de innovación tecnológica y la eventual aprobación de una ley que consagre la regla del "superavit estructural"*. Otra de las acciones eventualmente pendientes es de orden económico-social y está relacionada con la *reforma laboral* aprobada hace unos tres años. *En materia social, existen algunos temas en discusión respecto a los sistemas de pensiones y de salud. Finalmente, la prioridad otorgada a determinados principios rectores de la aplicación de la legislación vigente* en materia de protección del medio ambiente también está siendo objeto de controversia.
292. Desde otro punto de vista, están todavía pendientes de instrumentación algunas capítulos de dos importantes reformas institucionales aprobadas recientemente, como *la Reforma del Estado y la Reforma del Poder Judicial*. *En ambos temas, además, quedan todavía puntos abiertos para una próxima consideración.*

El sistema eléctrico

293. En la actualidad, algunos especialistas en el tema expresan su inquietud respecto a que la volatilidad en el suministro de algunas de las fuentes disponibles para la generación de energía eléctrica, en especial el gas proveniente de Argentina, puede poner en riesgo la generación de energía eléctrica en el futuro inmediato, bajo ciertos supuestos no del todo improbables. De manifestarse, esta eventual restricción en la generación de energía podría limitar la capacidad de crecimiento económico del país, además de imponer un racionamiento a las necesidades de consumo de las familias.
294. Para la solución de este problema, hay distintas posiciones no siempre coincidentes, que a menudo están muy influidas por los intereses de cada uno de los diversos grupos de empresas existentes en el sector.
295. En un extremo, se sostiene que tal como está, el sistema está en condiciones de prever y afrontar sin mayores problemas las eventualidades que se puedan suceder en el futuro, en tanto ellas se mantengan dentro de límites relativamente normales.
296. En el otro extremo, se sostiene que las dificultades actuales y previsibles, requieren de un cambio importante en algunas de las reglas que actualmente determinan el funcionamiento del sector, a cuyos efectos se propone que el sistema de precios y contratos sea más flexible, a fin de lograr tres objetivos principales. El primero de ellos es el de distribuir los riesgos de costo por medio de un nuevo sistema de contratos entre generadores, comercializadores y clientes. El segundo objetivo sería que las preferencias de los usuarios se reflejen en contratos que determinen la composición de la generación. En tercer lugar, y puesto que la disponibilidad incierta de gas y agua

- implica que en algunos años habrá más energía que en otros, se entiende que es necesario crear mecanismos que permitan disminuir eficientemente la cantidad demandada en años de escasez.
297. La propuesta correspondiente aconseja mantener la regulación prudencial para asegurar un adecuado funcionamiento del sistema y el modelo de despacho por orden de mérito a costo variable –el actual mercado *spot*-. En adición y como propuesta de cambio se sugiere la creación de un mercado de comercialización competitivo y separado de la distribución y el permiso para aplicar contratos para usuarios pequeños.
298. *En todo caso, la importancia del problema que para el conjunto de la sociedad podría derivar de una eventual insuficiencia de generación de energía eléctrica en el futuro inmediato, hace aconsejable una revisión rápida, profunda y objetiva de la situación actual por parte de un organismo internacional.*

El proceso de innovación

299. De acuerdo al “Estado de la Hacienda Pública 2003”, preparado por el Gobierno Nacional, un tema central en la estrategia del país con vistas al futuro es la mejora del proceso de innovación:
- “Estudios recientes indican que los países intensivos en recursos naturales tienden a crecer menos en el largo plazo que aquellos que se desarrollan tecnológicamente, a menos que fortalezcan sus recursos a través de la innovación. Los países que han innovado más y capacitado mejor a su población, han experimentado mayores incrementos en productividad y mayores niveles de desarrollo en el largo plazo. La aplicación de nuevo conocimiento a los mecanismos de producción y la mejora y la creación de nuevos productos, son la forma más virtuosa de incrementar la productividad y el crecimiento en el largo plazo. Por lo tanto, se requiere de un desarrollo sincronizado de capacidades de innovación en conjunto con un desarrollo de capital humano de forma de poder usar efectiva y productivamente el nuevo conocimiento en las áreas donde el país tiene ventajas.
 - La forma más típica de medir el esfuerzo de innovación de un país es a través de su gasto en Investigación y Desarrollo, por su capacidad para generar crecimiento a través de la creación de nuevo conocimiento productivo. Adicionalmente, el efecto productivo de este gasto se incrementa cuando se orienta hacia investigación aplicada o experimental. La investigación y desarrollo aplicados son mayoritariamente realizados en las empresas. Es aquí justamente donde el país muestra mayores debilidades en comparación con los países más exitosos”.
300. A partir de este diagnóstico, el gobierno entiende que los esfuerzos realizados hasta la fecha requieren de un mayor grado de coordinación entre las instituciones y los fondos aplicados a este objetivo.
301. *En particular, están en funcionamiento dos programas del BID, uno de Ciencia y Tecnología, del año 2000, y otro (Préstamo No. 1286/OC-CH), que desde el 2001 financia un Programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica. También con apoyo del BID está en funcionamiento un Programa de Fortalecimiento de la Estrategia Digital de Chile – Fase I, Contrato de Préstamo 1585-OC-CH, de noviembre 2004. Además, la Agenda de Gobierno Electrónico ya tiene una información centralizada sobre las diversas iniciativas existentes en este sector.*
302. *Dado el énfasis puesto en este tema por el Gobierno en su Mensaje del 2003, parece aconsejable proceder a una evaluación del estado actual de ejecución de los diversos*

programas e iniciativas existentes, a fin de definir una coordinación e intensificación de las futuras actividades en este sector.

El superavit estructural

- 303. La política fiscal de Chile ha merecido en términos generales una calificación muy satisfactoria en cuanto a la tendencia a mantener a las finanzas públicas en equilibrio, la transparencia de la información correspondiente, el proceso político de aprobación del presupuesto y el control de gestión correspondiente.
- 304. Sin perjuicio de este reconocimiento, *se ha planteado la conveniencia de profundizar estos atributos de transparencia con relación a la regla de “superavit estructural”, en el sentido de que su aplicación no quede librada a la discreción del gobierno, como ocurre en la actualidad, sino que quede consagrada en el texto de una ley.*
- 305. En este caso, se entiende que la ley sólo debería incursionar en el concepto general de la relación entre la política fiscal y el ciclo económico, así como en la obligación de las autoridades de decidir la política fiscal tomando en consideración el pronunciamiento de las dos comisiones de expertos que actualmente se pronuncian sobre el nivel del PBI potencial y el precio futuro del cobre. En contraste, existe una opinión unánime sobre que una ley de esas características no debería fijar el nivel del resultado de las finanzas públicas, sino que éste debería ser una decisión discrecional de las autoridades, con base en la opinión de los expertos, con los fundamentos adicionales que se entiendan del caso.

El mercado laboral

- 306. *Es un tema muy sujeto a la controversia entre las posiciones de los empresarios y los trabajadores, además de que hay algunas ideas de reforma del marco legal vigente, que serán temas de discusión en el futuro inmediato y cuya solución estará muy relacionada con la orientación política de las futuras autoridades.*
- 307. Los defensores de la legislación vigente señalan que el debate en el Congreso dejó pendiente de aprobación por lo menos dos capítulos del proyecto original, los de la adaptabilidad del horario de trabajo y la situación de las empresas que ofrecen servicios de trabajo en forma temporal.
- 308. Otros especialistas entienden necesario estudiar la extensión de la cobertura de los actuales sistemas de protección social, como pensiones, salud y accidentes de trabajo, a los trabajadores que están en una situación de informalidad. A la vez, se plantea la necesidad de perfeccionar el sistema de desempleo para alcanzar a los trabajadores que no cumplan con todos los requisitos establecidos por el marco legal vigente.
- 309. Con otra perspectiva, hay opiniones que consideran que la necesidad de negociar con el sindicato diversas formas de flexibilización de las condiciones de trabajo y la imposición de reintegro obligatorio de un trabajador despedido por una supuesta práctica antisindical, fortalecen en exceso a la capacidad de negociación del poder sindical.
- 310. Otras posiciones, en cambio, se orientan a favor de una consideración más en profundidad de otros temas relacionados con el mercado laboral y proponen, por ejemplo, la necesidad de intensificar las políticas de capacitación de la mano de obra, como una forma de flexibilizar la oferta de trabajo y adecuarla de mejor manera a las necesidades siempre cambiantes del mercado.

El sistema de pensiones

311. *En términos generales, los problemas comprobados en el funcionamiento del sistema de pensiones a lo largo de las últimas décadas plantean la necesidad de una nueva reforma, con el fin de ofrecer nuevos productos a los afiliados, atraer al sistema un segmento de trabajadores que hasta ahora se ha mantenido al margen, revisar el sistema vigente de regulación de las inversiones de la AFP e impulsar un mayor grado de competencia entre las AFP.* Entre estos temas, el grado de cobertura de los trabajadores por parte de las AFP y el nivel de las comisiones que pagan sus afiliados son los que en la actualidad concitan un mayor grado de atención por parte del sistema político y la opinión pública en general.
312. *Desde otro punto de vista, el sistema enfrenta hacia el futuro un pasivo de importancia, por la tendencia creciente que en los últimos tiempos se han venido manifestando en las diversas formas existentes de garantía estatal, en especial con respecto a las pensiones mínimas y asistenciales.*

Las rentas vitalicias

313. El mercado de rentas vitalicias es de escasa transparencia en la comercialización del servicio, dado que existe escasa información para las compañías de seguros, que no tienen acceso a la identidad de los potenciales pensionados, y es insuficiente la información con la que cuentan éstos al momento de elegir la pensión y la compañía que les prestará el servicio. Esta situación contribuye a elevar el nivel de las comisiones, a que se produzcan pagos en dinero a los afiliados y a que se genere un mercado informal de información.
314. Por ello es que la Superintendencia ha propuesto un proyecto de ley que establece un sistema electrónico de consultas y ofertas de montos de pensión, obligatorio para todo afiliado que desee acogerse al sistema. Una vez que el afiliado esté en conocimiento de las ofertas, podrá elegir entre ellas, solicitar ofertas externas, la realización de un remate o desistir de insertarse en el sistema.

Nuevas modalidades de pensión

315. El mismo proyecto de ley propone la autorización de dos nuevas modalidades de pensión, con el fin de aumentar las posibilidades del afiliado para seleccionar una alternativa que mejor se adapte a sus necesidades, manteniendo una adecuada regulación.
316. Una de las propuestas consiste en permitir el retiro programado con renta vitalicia, en el que los afiliados que cumplen con los requisitos para acogerse al sistema de pensiones, usen una parte del saldo de su cuenta de capitalización individual para contratar una renta vitalicia, de un monto mayor o igual que la pensión mínima, manteniendo el saldo restante en alguno de los fondos que el afiliado seleccione, para acogerse a la modalidad de retiro programado. La pensión corresponderá a la suma de los montos percibidos por cada una de las modalidades.
317. La otra propuesta consiste en una renta vitalicia variable, que tendría un componente fijo equivalente al menos a la pensión mínima y otro variable en relación a una cartera de inversión.

La cobertura de ciertos trabajadores

Los trabajadores independientes

318. Por diversas causas, este segmento de trabajadores presenta un muy bajo grado de afiliación al sistema, pese a que la ley se lo permite. Con el fin de corregir esta insuficiencia, se propone la igualación de los derechos de cobertura de los seguros de invalidez y sobrevivencia de los trabajadores independientes con el que tienen los trabajadores dependientes, con el costo fiscal consecuente. También se propone la posibilidad de volver obligatorio el ahorro de una parte de los ingresos de los trabajadores independientes, pese al inconveniente de fiscalización que habrá de plantear esta obligación.

Los trabajadores asalariados contratados en forma indefinida (por obra o a plazo fijo).

319. La intermitencia en el contrato de trabajo limita el grado de cobertura del trabajador afiliado respecto a los riesgos de invalidez, fallecimiento o pensiones de vejez. Con el fin de al menos atenuar este problema, se ha planteado la posibilidad de establecer una garantía de pensión mínima de vejez escalonada en montos y requisitos. Buena parte de la viabilidad de esta propuesta depende del costo fiscal asociado, según la solución concreta que se desee propiciar.

Las inversiones

320. Hay una corriente de opinión que sostiene que el sistema actual de restricciones al manejo de las inversiones por parte de las AFAPS debiera desligarse de la rigidez que impone el marco legal vigente, para ubicarlo con algún mayor grado de flexibilidad dentro de las facultades de reglamentación de la Superintendencia, sin perjuicio de cuidar las debidas garantías para los afiliados.
321. También está en discusión la conveniencia de que las AFP informen a sus afiliados no sólo la rentabilidad de sus inversiones, sino además, el nivel de sus riesgos.
322. En cuanto a la necesidad de canalizar en forma creciente los flujos de ahorro de los fondos de pensiones hacia la inversión real en el país, se ha planteado que ello podría lograrse a través de la actuación de las AFP en calidad de inversionistas financieros o como banca de segundo piso. También se ha sugerido la posibilidad de autorizar a las AFP a ofrecer a sus afiliados una variedad de portafolios de inversión, de acuerdo a sus preferencias.
323. Asimismo, se propone la revisión de algunas de las restricciones de inversión de portafolio que enfrentan los inversionistas institucionales.
324. Otro tema de discusión, con posiciones muy encontradas, es el límite máximo vigente para las inversiones de las AFPS en el exterior del país.

La competencia entre las AFP.

325. En base a la discusión sobre el nivel de los costos administrativos de las AFP y de las comisiones que pagan sus afiliados, ha sido cuestionado el grado de competencia existente entre las AFP.
326. El tema no es de solución sencilla, porque por un lado, se ha comprobado que la demanda no es muy sensible por ejemplo al nivel de precios de las comisiones y por el otro, la oferta está sujeta a economías de escala, que sólo permiten un número limitado de AFP.

327. Una de las soluciones que está en estudio es la de agrupar la demanda en forma de un conjunto voluntario de afiliados, a fin de que la Superintendencia licite los costos de su afiliación entre las distintas AFP. Otra posibilidad es que a través de la creación del Ahorro Previsional Voluntario, se espera incentivar a las personas a incrementar sus ahorros previsionales para alcanzar una mayor pensión a través de estímulos tributarios. También el avance de la tecnología de la comunicación e información puede inducir a que en el corto plazo, los traspasos de los afiliados entre las distintas AFP pueda materializarse por medio de Internet, reduciendo el costo correspondiente tanto para el afiliado como para la AFP.
328. Otro de los temas en discusión es la posibilidad que los bancos comerciales participen de forma directa en el mercado de las AFP.

El pasivo contingente para las finanzas públicas.

329. En su creación, el diseño del sistema de capitalización individual en Chile se basó en dos supuestos implícitos básicos, que eran los de una densidad de cotización y un nivel de ingresos “adecuados”, de tal modo que sólo una fracción marginal de los afiliados tendría necesidad del subsidio estatal para cubrir la pensión mínima o para percibir la pensión asistencial. Los antecedentes disponibles en estos últimos tiempos muestran que ambos supuestos no se han cumplido en la forma esperada, por lo que hacia el futuro, es necesario proyectar un aumento importante del gasto público correspondiente, tema que ya parece estar bajo la atención del Ministerio de Hacienda.

El sistema de salud

330. La contribución obligatoria al sistema de salud y la facultad de elegir entre el sistema de FONASA o las ISAPRE fueron derivando en una cierta forma de discriminación en la cobertura del riesgo sanitario, según el nivel de los ingresos de las personas o de sus riesgos de salud (jóvenes o viejos, hombres o mujeres, enfermos crónicos, etc).
331. Por ello es que la nueva normativa legal y reglamentaria que se ha venido aprobando a lo largo de los últimos años por parte de la Superintendencia respectiva, ha intentado corregir las distorsiones más extremas constatadas en el funcionamiento de las ISAPRE. Con el mismo objetivo de uniformizar la calidad de la atención médica, alrededor de la mitad del financiamiento de FONASA es cubierto en la actualidad mediante el aporte de fondos públicos. También la reciente creación del Plan AUGE va en la misma dirección de asegurar el mismo nivel de atención para toda la población en ciertas enfermedades de tratamiento más complejo, con independencia del nivel de su ingreso.
332. Sin perjuicio de estas acciones, el sistema vigente enfrenta algunos problemas de importancia en el futuro inmediato que, con algunos matices, son similares a los que en la actualidad afectan a la mayoría o la totalidad de los sistemas de salud en el mundo.
333. El envejecimiento progresivo de la población de Chile significará un aumento del gasto en salud, al que habrá de agregarse la aplicación del plan AUGE, aún teniendo en cuenta su implementación progresiva en el tiempo. *En FONASA, esta tendencia habrá de imponer un aporte creciente de las finanzas públicas, y en el caso de las ISAPRE, ella deberá ser financiado por sus usuarios, que no en todos los casos estarán en condiciones de hacerlo, en especial algunas de las personas en edad de retiro cuyos únicos ingresos provengan del nivel de sus ahorros acumulados en las AFP.*
334. *En cuanto a la desigualdad de los riegos que cubren en la actualidad el FONASA y las ISAPRES, ellas han generado distintas propuestas de solución, que son a su vez objeto de un alto grado de controversia.*
335. Una de ellas es una reforma por la que las personas seguirían contribuyendo en función de sus ingresos pero con destino a un fondo de solidaridad, que a su vez pagaría a

cada una de las instituciones prestadoras de servicios según los riesgos que ella atienda. Esta idea a su vez requiere de la definición de los derechos y grado de cobertura al que todo ciudadano debería tener acceso. Se trata de determinar paquetes básicos de salud, la regulación de los precios de las primas y, en general, la supervisión pública del sistema.

- 336. Desde otro punto de vista, se propone la llamada “portabilidad” de un monto compuesto por el aporte del afiliado y, en el caso de los trabajadores de menores ingresos, un subsidio adicional que resultaría de la cuota parte correspondiente del actual nivel de aporte global del Tesoro a FONASA. Sobre esta base, y con independencia de sus ingresos, todas las individuos estarían en las mismas condiciones financieras como para elegir libremente a la institución pública o privada a la que deseen afiliarse.
- 337. En este último caso se agrega un nuevo factor de controversia, porque si las instituciones públicas y privadas pasaran a competir en un pie de igualdad por la afiliación de todas las personas, las públicas deberían funcionar con total libertad como para competir con las ISAPRE, lo que requiere por lo menos de una adaptación de sus condiciones de trabajo en materia de flexibilidad presupuestal y del manejo de su personal y de sus retribuciones. Se propone además la creación de un consejo especializado que esté a cargo de la administración de los actuales hospitales públicos, que definirá los criterios generales de administración de estas instituciones.
- 338. Por todas estas dificultades es posible que la discusión política de futuro en materia de salud se concentre más bien en algunos perfeccionamientos regulatorios de menor importancia relativa, tratando de mejorar las condiciones de atención del sistema en FONASA, las ISAPRE y el Plan AUGE. Ello significaría un mayor nivel del gasto público en el sector, que por lo tanto sería conveniente cuantificar con anticipación.

La protección del medio ambiente

- 339. En general, se considera que la legislación vigente ha sido adecuada como para abordar los problemas ambientales y que prevé instrumentos útiles para generar un marco de estabilidad regulatoria en el tema. Chile ha logrado progresos muy importantes en la protección del medio ambiente, sin perjuicio de que aún quedan temas muy relevantes en vías de solución, como por ejemplo el problema ambiental de la ciudad de Santiago.
- 340. De todos modos, hay especialistas que consideran que es conveniente desarrollar nuevos instrumentos de gestión ambiental pública, en particular de orden económico, dado que el ordenamiento actual más bien está constituido por órdenes y controles que limitan la capacidad de gestión de los actores relevantes.
- 341. *Hay varios temas en discusión entre esos dos enfoques extremos de concepción de la política ambiental:* a) una redefinición operativa del concepto de medioambiente; b) una revisión de los criterios de entrada de proyectos al Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental, introduciendo tipologías de proyectos, esquemas que traten más rápido y con un menor costo proyectos repetidos y una definición más específica de los impactos que deben ser evaluados; c) una definición más precisa del sistema de generación de normas de calidad ambiental y de emisión, precedida por una discusión sobre los niveles de riesgo que se podría aceptar con relación a la salud de las personas y el cuidado de la naturaleza; d) la modernización de los instrumentos de gestión ambiental y las normas de protección de la fauna y la flora; etc.

La Reforma del Estado

- 342. *La reforma de principios del 2003 creó la Dirección Nacional de Servicio Civil e impulsó nuevos progresos en materia de Control de Gestión, en el que ya se habían verificado*

avances muy significativos. En ambos casos, sin embargo, quedaron tareas de distinta importancia pendientes de ejecución.

- a) La Dirección Nacional de Servicio Civil está en tren de completar sus bases institucionales de funcionamiento, en su dotación de personal, su incorporación al Sistema de Información para la Gestión del Estado, el cumplimiento con los Programas de la Administración Central para el Mejoramiento de la Gestión, el perfeccionamiento de su infraestructura tecnológica y la coordinación con las distintas instituciones públicas para lograr la absorción paulatina de las funciones relativas a los temas de personal de cada una de ellas.

En particular, con respecto al Sistema de Alta Dirección Pública, la Dirección está en la búsqueda de gerentes de alto nivel para el sector público, mientras se completa el diseño del perfil de los cargos y los procesos de selección correspondientes, se estudian los niveles de remuneración y su comparación con cargos similares en el sector privado, y se implementan los convenios de desempeño para los directivos que habrán de ser designados bajo el nuevo sistema.

En el tema de las remuneraciones, se tratará además de acentuar la introducción de los mecanismos de remuneración por desempeño en todo el sector público, desde la administración central a la salud y la educación y desde los cargos administrativos a la alta dirección. El manejo de este incentivo debería ser descentralizado, quedando a cargo de las distintas instituciones.

En cuanto al perfeccionamiento de la carrera funcional, la Dirección está trabajando en la administración del sistema de becas para los funcionarios públicos, la implementación de los procesos de concursos y la prevención de toda forma de discriminación laboral en materia de sexo.

En la actualidad, está en curso de implementación un programa financiado por el BID orientado precisamente al Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil.

- b) El mejoramiento del control de la gestión pública ha registrado avances de importancia en el conjunto de la Administración Central, que continúan en proceso de perfeccionamiento.

No obstante, se ha señalado que el nivel de calidad del proceso presupuestal y de control de la gestión en otras instituciones públicas, tales como el Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Contraloría General y las Municipalidades no es el mismo que en la Administración Central. Puesto que el BID ya ha financiado un programa de mejoramiento de la Contraloría y tiene en estudio un programa de apoyo a la gestión del Poder Judicial, parece aconsejable mantener la misma orientación en futuras acciones de apoyo a estos organismos y también extenderlas a las Municipalidades.

- c) A comienzos del 2005, puede preverse que en el resto del mandato del gobierno del Presidente Lagos, razones de orden político habrán de impedir que la instrumentación de algunas de las reformas del Estado aprobadas a principios del 2003 pueda ser completada, al menos en dos de las áreas definidas en esa ocasión, que fueron la Institucionalidad Pública y la Participación Ciudadana.

343. En materia de Institucionalidad Pública han quedado pendientes de estudio y discusión varios temas de importancia:

- El grado de autonomía de las superintendencias y de los organismos de regulación de los servicios públicos.
El análisis del marco institucional en el que funcionan las diversas superintendencias y los organismos de regulación de los servicios públicos

permite identificar la existencia de diversas formas de definición de sus respectivos grados de autonomía.

Al respecto, el Banco Central parece ser el modelo más perfeccionado de un órgano autónomo en Chile, con autonomía técnica, un determinado procedimiento para la designación de sus autoridades, la duración y renovación parcial de su mandato, la forma de determinación de las retribuciones de los consejeros, autonomía presupuestal y ciertos mecanismos de comunicación con el Poder Ejecutivo para reducir el riesgo de descoordinación entre ellos.

Las superintendencias y los órganos de regulación tienen un menor grado de autonomía que esta referencia extrema, con el agregado que sus leyes de creación tienen al respecto definiciones no siempre coincidentes: “institución autónoma”, “independencia técnica”, “servicio funcionalmente descentralizado” o una “persona de derecho público funcionalmente descentralizada”. En una situación extrema, claramente carente de autonomía pese a la importancia de sus funciones, está la Subsecretaría de Telecomunicaciones, que es una subsecretaría del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

La Reforma del Estado del 2003 ha marcado una nueva distinción de importancia entre las distintas superintendencias, con efectos sobre sus respectivos grados de autonomía. Algunos de sus jerarcas ingresaron al sistema de Alta Dirección Pública, ya descrito anteriormente, con un determinado proceso de designación, duración de mandato, obligaciones funcionales, etc.. Entre ellas están las superintendencias de Salud Previsional, de las AFP, de Electricidad y Combustibles, y de Servicios Sanitarios. En contraste, las Superintendencias de Bancos e Instituciones Financieras y la de Valores y Seguros fueron excluidas de este nuevo sistema, manteniendo su dependencia directa de la Presidencia de la República y la falta de una duración definida para su mandato.

Con vistas al futuro, esta reforma del 2003 marca una intención política muy clara y de muy reciente definición respecto a la situación institucional de las distintas superintendencias. Sin perjuicio de ello, el resto de los temas que definen el grado de autonomía de las superintendencias y los organismos de regulación podría ser revisado con vistas a la eventual definición de un sistema más uniforme para ellos.

- Las funciones del Ministerio de Planificación, *que ya fueron objeto de un programa del BID en octubre de 1995 (Préstamo 634-OC-CH)*, y sobre las que en la actualidad hay por lo menos dos temas importantes en discusión:
 - i) En términos generales, se entiende que el gobierno debiera tener una mejor coordinación central de su acción de conjunto, y que quizá esta función debiera ser encomendada al Ministerio de Planificación. Como parte de este problema, está el tema de la ubicación institucional del control de la gestión de las instituciones públicas, que en la actualidad está siendo cumplido por el Ministerio de Hacienda, al tiempo que hay opiniones que entienden que ella estaría mejor ubicada en el Ministerio de Planificación.
 - ii) El Ministerio de Planificación ha venido concentrando la atención a las necesidades sociales de diversos grupos vulnerables de la sociedad, en una agregación de funciones y oficinas que parece no tener un criterio central que las coordine.
- del territorio, la ciudad, el transporte y la infraestructura.
- La administración de los diversos tratados de libre comercio que Chile ha acordado con varios países en los últimos años. La dinámica de la negociación ha centralizado hasta ahora esa tarea en el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero una vez terminada la etapa de la negociación diplomática, corresponde perfeccionar el marco institucional de la función de administración de los dichos tratados. *En la actualidad,*

y con ese propósito está en proceso de implantación un programa de asistencia del BID orientado al Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

344. En la actualidad existen varios ejemplos de participación ciudadana en el funcionamiento económico y social del país, tales como el análisis del impacto ambiental de los nuevos proyectos de inversión, los programas impulsados por el BID para fortalecer el financiamiento de las PYMES y las alianzas entre la sociedad civil y el Estado, y la aplicación de la reforma de la administración de los recursos humanos en la administración pública.
345. Sin perjuicio de ello, en la agenda pública parece haber quedado pendiente de discusión y decisión un enfoque más sistemático y global del tema. Actualmente, *dos de los temas referidos a la participación ciudadana cuya discusión está planteada para el futuro inmediato son los siguientes:*
- a) Una mayor participación en la decisión de ciertos asuntos de interés público y el control de gestión de las instituciones.
 - b) La creación de la figura del Defensor de los derechos del ciudadano, a fin de crear ámbitos de reclamo sobre el nivel, la calidad o la oportunidad de la provisión de los servicios públicos.
346. Corresponde advertir, sin embargo, que en estos temas parece haber una diferencia importante de opinión entre los distintos partidos políticos, en parte porque Chile no tiene una tradición importante de participación de los ciudadanos en el proceso de decisión política sobre los grandes temas nacionales y en parte porque se entiende que nuevas instituciones de protección de los derechos de los ciudadanos nada agregaría al marco institucional vigente.
347. Más allá de la controversia política correspondiente, que tendrá alguna forma de solución en el próximo período de gobierno, parece claro que hay ciertas formas de participación ciudadana en tanto usuarios de los servicios públicos, con o sin la creación del defensor de sus derechos, que por lo menos podría ser instrumentada a través de una atención más sistemática a sus reclamos. Una parte de esta idea ya está siendo implementada por la Agenda Electrónica 2002-2005, en la Ventanilla Unica del Ciudadano Consumidor.

El Poder Judicial

348. La reforma del Poder Judicial ha sido uno de los avances institucionales más importantes posteriores a la década del noventa.
349. Puesto que algunos de sus componentes han tenido una aprobación relativamente reciente, aún están pendientes de una aplicación plena, que habrá que ir evaluando en los próximos años. En particular, hay que recordar que la nueva ley de procedimiento penal aún no ha sido aplicada en la región de Santiago y que todavía está por iniciarse la implementación de la nueva ley de familias.
350. *En cuanto a los temas pendientes, está en discusión en el Congreso la reforma de la ley de procedimiento en materia laboral y quedará para la atención del próximo nuevo gobierno la modernización de la legislación comercial. En adición, corresponde apoyar los esfuerzos de perfeccionamiento de la gestión administrativa del Poder Judicial, que a la fecha es uno de los proyectos en trámite para recibir financiamiento del BID.*

El apoyo del BID

351. Varias de las acciones pendientes para una decisión en el futuro inmediato han tenido o están en vías de tener el apoyo técnico y financiero del BID.
352. *En consecuencia, es recomendable una evaluación de los proyectos ya ejecutados o en vías de ejecución y un impulso a los proyectos en estudio, a fin de optimizar el programa de apoyo del BID a las acciones que eventualmente se entiendan como prioritarias por parte de las nuevas autoridades:*

En el proceso de innovación:

Sector Ciencia y Tecnología. Aprobación en el 2000, Finalización en el 2006.

Préstamo 1286/OC-CH para Desarrollo e Innovación Tecnológica, 2001.

Programa de Fortalecimiento de la Estrategia Digital de Chile – Fase I. Contrato de Préstamo 1585-OC-CH, noviembre 2004.

En la Reforma del Estado:

En la Dirección Nacional de Servicio Civil:

Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil

En la gestión de algunas instituciones públicas:

Proyecto de modernización de la Contraloría General de la República. Contrato de Préstamo BID No. 1391/OC-CH, marzo del 2002.

Programa de Modernización Legislativa

Programa de Modernización y Administración de Justicia

En materia de Institucionalidad Pública:

Programa de fortalecimiento institucional. Préstamo BID 634-OC-CH, octubre 1995.

Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

En materia de participación ciudadana:

Microempresas. Préstamo BID 676-OC-CH, marzo 1992.

Proyecto de financiamiento de mediano y largo plazo para las PYMES. Préstamo No. 1178-OC-CH, mayo 1999.

Programa para fortalecer alianzas entre la sociedad civil y el Estado, Operación No. 1291-OC-CH, Diciembre 2000. Informe de Evaluación 2002.

Programa de apoyo a grupos indígenas

En la protección del medio ambiente:

Programa de fortalecimiento y cumplimiento de las normas de medio ambiente, 1996.

En otras reformas:

El BID podría apoyar la realización de los estudios necesarios para fundamentar eventuales acciones de futuro en sectores tales como el sistema eléctrico, la reforma del sistema de pensiones y la modernización de la legislación comercial.

Las reformas de Chile que podrían ser replicables a otros países de la región.

353. Varias de las reformas del Estado puestas en funcionamiento por Chile antes y después de la década del noventa contribuyeron en forma directa al éxito de su evolución económica y social desde entonces. Aún admitiendo que las realidades políticas de los distintos países nunca son iguales, y por tanto no admiten una aplicación simple y automática de otras experiencias, de todas formas la realidad de Chile es una referencia ineludible para orientar en términos generales a algunas de las políticas públicas de los países de la región.

354. *La apertura comercial es de fundamental importancia para mejorar la eficiencia general de la economía e impulsar el crecimiento del sector exportador.*

En Chile esta política fue quizá la más importante para explicar el éxito económico de las últimas décadas. Ella tomó la forma de una baja unilateral, importante e inmediata de los aranceles, que después se fue volviendo más gradual en el tiempo, hasta llegar al actual nivel máximo del 6 %, con algunas formas vigentes de mayor protección a favor del sector agropecuario, que habrán de disminuir en forma gradual en el futuro. Posteriormente, esta modalidad de apertura fue complementada por la firma de diversos acuerdos de libre comercio con otros países del mundo.

355. Es necesario reconocer, sin embargo, que esta reforma comercial de apertura de Chile difícilmente pueda ser de aplicación automática en el resto de los países de la región. En ellos, el actual nivel de aranceles frente a las importaciones provenientes de terceros países es sensiblemente superior y está determinado por reglas comunes acordadas en las dos modalidades principales de integración comercial, que son el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones.

356. *La estabilidad macroeconómica de Chile ha sido una de las causas principales del excelente desempeño de su economía. Ella se ha apoyado en tres reformas fundamentales, que fueron la política fiscal del período, la ley de creación de Banco Central y la eficiencia del funcionamiento de la Supervisión de Bancos.*

En política fiscal tuvo varios componentes principales. El primero de ellos es *el resultado de las finanzas públicas, en términos generales próximo al equilibrio*, con las adaptaciones que en determinados casos impuso la evolución del ciclo económico. No obstante, la realidad reciente de Chile ha comenzado a aplicar el concepto de “**superavit estructural**”, que más allá de las particularidades propias de cada país, debería ser una regla de aplicación generalizada en todos ellos.

El segundo componente principal del equilibrio de orden macroeconómico es la calidad de la gestión del Ministerio de Hacienda, *a través del perfeccionamiento institucional de los dos componentes principales de su actividad, que son por un lado la recaudación de impuestos y por el otro, el control de gestión como base para la asignación presupuestal de los fondos públicos.*

La inversión permanente en la infraestructura de edificios y equipos y en la capacitación de personal son las enseñanzas que se desprenden de ambas realidades institucionales para su aplicación en otros países, a lo que corresponde agregar, al menos en el caso de las oficinas recaudadoras, un severo régimen de dedicación exclusiva de retribuciones aceptables para sus funcionarios.

El tercer factor de fundamental importancia para el logro de la estabilidad macroeconómica es la combinación de la autonomía del Banco Central con la eficiencia de funcionamiento de la Supervisión de Bancos, dependiente del Ministerio de Hacienda.

357. La definición institucional del Banco Central es el resultado de una ley que a través de diversos mecanismos buscó asegurar su autonomía. Sin embargo, en la práctica ha sido tan o más importante que la ley, el respeto de las autoridades políticas a su aplicación integral a lo largo del tiempo, con independencia de las eventualidades de orden político y económico que en algún momento pusieron en cuestionamiento el acierto de las decisiones adoptadas por sus autoridades.

En cuanto a la eficiencia en el funcionamiento de la Supervisión de Bancos, ella ha sido de fundamental importancia para asegurar la estabilidad del sistema y, por ende, del conjunto de la economía. De nuevo aquí es aconsejable la réplica a otros países de la inversión permanente en infraestructura y capacitación, además de una contemplación especial a los niveles salariales de sus funcionarios. Respecto a su ubicación institucional, la experiencia de Chile muestra que su funcionamiento en la órbita del Ministerio de Hacienda ha sido exitosa, en contraste con la experiencia de otros países, en que su dependencia del Banco Central afectó muchas veces a la autonomía de esta institución.

358. En materia de la provisión de los principales servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad y servicios sanitarios) Chile eligió el camino de la privatización de las empresas correspondientes, sujetas a la regulación por parte de las instituciones públicas creadas especialmente a esos efectos. En Chile existe un consenso entre los principales observadores de este proceso respecto a que sus resultados han sido en general muy satisfactorios en términos de inversión, eficiencia, calidad y precio de los servicios correspondientes.

359. Si bien varios países de la región han seguido total o parcialmente un proceso similar al de Chile, todavía persiste en algunos de ellos un profundo debate de orden ideológico sobre este proceso de privatización de las empresas proveedoras de servicios públicos. Por lo tanto, la reforma de Chile en materia de privatizaciones no puede considerarse como la única recomendable para los países de la región, sino que ella deberá adaptarse a las condiciones políticas y económicas de cada realidad.

360. *En todo caso, parece aconsejable que aún en el caso de que la provisión de servicios públicos esté a cargo de empresas públicas, ellas operen en un marco de competencia con otras empresas del sector privado, en un marco de regulación a cargo de organismos dotados de la debida autonomía funcional y cuyas autoridades no deberían ser las mismas que las de las empresas públicas.*

361. Con una visión más general, el otro componente fundamental de este tema, es el de la vigencia de una ley de defensa de la libre competencia, aplicable al conjunto de la economía. En este punto, la ley recientemente aprobada en Chile puede constituirse en una base para su aplicación a otros países de la región, en especial en lo que se refiere a la creación de un Tribunal especializado en el análisis de estos temas y su integración por especialistas con probados antecedentes técnicos.

362. En la década del noventa, Chile perfeccionó un marco legal que permitió un impulso renovado y muy a fondo de la política de concesión al sector privado de la construcción de las principales obras públicas del país. De esta forma fueron construidas una serie de rutas nacionales y metropolitanas de importancia, así como puertos y aeropuertos, favoreciendo en forma directa al sector de la construcción y, por extensión, al desarrollo de los otros sectores productivos del país.

Ello permitió además la aplicación de los recursos públicos en proyectos de inversión que favorecieron en forma directa a los grupos de menores ingresos de la población.

En consecuencia, una reforma que consolide un marco legal adecuado para impulsar la política de concesiones de la obra pública en favor del sector privado se considera de fundamental importancia para ser replicada a otros países de la región.

363. La reforma de los sistemas de seguridad social ha sido un tema de intenso debate en los países de la región, después de la reforma aprobada por Chile en la década del setenta. Con matices, algunos de ellos han dado aprobación a sistemas parecidos al de Chile, que en todo caso agregan un componente de afiliación obligatoria parcial de los trabajadores al sistema público, dejando el resto del ahorro a opción del trabajador en cuanto a su afiliación al sistema público o a un sistema privado del tipo de las AFP de Chile.
364. En Chile, la reforma del sistema de pensiones dio un impulso fundamental al funcionamiento del mercado de capitales, cuyo marco legal fue objeto de sucesivos perfeccionamientos a lo largo de la década del noventa. *Por lo tanto, un tema adicional de extrema importancia para ser replicado en otros países de la región, con independencia del modelo elegido para el sistema de seguridad social, es el del marco legal que rige el funcionamiento del mercado de capitales.*
365. 6. El proceso de reforma del Estado en Chile se fue implementando a partir de la década del noventa, y tomó un impulso muy importante a principios del 2003. No puede señalarse, por lo tanto, una relación directa entre esta reforma y los resultados alcanzados en esos años en materia de crecimiento económico y social. *No obstante, hay al menos tres componentes recientes de esa reforma que deberían estar presentes en la implementación de procesos similares en otros países de la región, que son la despolitización de la mayoría de los cargos de dirección del sector público, el avance en la llamada agenda de gobierno electrónico y el propósito de aplicar a futuro una política de administración profesional de los recursos humanos del sector público.*
366. La reforma aprobada en Chile para "conducir y regular los procesos de selección de candidatos a cargos de jefes superiores de servicio del sistema" establece la convocatoria a un proceso de selección público abierto, con un plazo de duración de tres años y la suscripción de un convenio de desempeño en el que se especifican las metas anuales estratégicas y los objetivos y resultados a alcanzar en cada año, con los indicadores y medios de verificación correspondientes para su cumplimiento. Con esta medida, en Chile aproximadamente 3.000 cargos de la administración pública serán designados por concurso público y los puestos de confianza del Presidente de la República sólo serán de entre 500 y 600 funcionarios.
367. El segundo componente fundamental de la reforma del Estado, que ya está en un avanzado grado de aplicación, es el programa que busca aumentar el uso de las tecnologías de la información y comunicación en las actividades de gobierno. A estos efectos se dio apoyo a la arquitectura institucional del Gobierno Electrónico, al desarrollo de la plataforma integrada de los servicios electrónicos del Estado y el fortalecimiento de la transparencia y eficiencia en las compras públicas. Asimismo, también se dio apoyo a los proyectos estratégicos-piloto en las áreas de la salud y de los gobiernos locales.
368. La reforma del Estado aprobó además la creación de la Dirección Nacional de Servicio Civil "como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda y que tendrá por objeto la coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado". Esta institución está actualmente en proceso de implementación de sus principales políticas y, por lo tanto, es atendible para su aplicación en otras realidades, más por la importancia de sus objetivos que por su experiencia de funcionamiento, que recién está en sus etapas iniciales.

369. El proceso de crecimiento económico de Chile logrado a lo largo de las últimas décadas permitió un avance sustantivo en favor de una mayor equidad social en el país, a través de la creación de los nuevos puestos de trabajo y la acción de las políticas públicas con fines sociales, como la educación, la salud, la vivienda y otras.
370. El sistema de salud aplicado a lo largo de las últimas décadas es un ejemplo de interés en cuanto a la combinación de los principios de solidaridad social, la coexistencia de los sectores público y privado y la libertad de elección del usuario. Tal como se afirmó en el capítulo anterior, no puede afirmarse que el sistema resultante haya alcanzado la perfección total en su funcionamiento, pero es de todos modos una experiencia de interés, de la que muchas de sus soluciones serían de aplicación en otras realidades de la región.
371. Desde otro punto de vista, en los años más recientes, el gobierno actual tomó una decisión de orden fundamental, que fue la de buscar nuevas formas de acción pública, tendientes a combatir en forma directa la pobreza extrema existente en el país.
372. A estos efectos, y luego de la aprobación de un aumento de la tributación para lograr el financiamiento necesario, se creó el sistema llamado Chile Solidario, mediante el que el modelo seguido hasta entonces, de “focalización sectorializada” pasó a ser sustituido por uno nuevo, que se concentra en atender a la situación de las personas que viven en condiciones de extrema pobreza.
373. *El nuevo programa de Chile de combate a las formas extremas de pobreza puede ser aplicable a la realidad de otros países de la región, con el fin de reforzar de un modo más directo y eficaz el efecto de las políticas tradicionales de orden social.*
374. Sin perjuicio de ello, hay dos condiciones adicionales, que de acuerdo a la realidad de cada país, habrán de determinar la viabilidad práctica de un programa de estas características. La primera de ellas será la definición del nivel por debajo del cual se determinará la situación de pobreza extrema, porque es obvio que ello tendrá una incidencia fundamental en el costo del programa correspondiente. La segunda condición es la disponibilidad del financiamiento necesario para este propósito.
375. *La importancia que para el funcionamiento del sistema democrático tiene la reforma del Poder Judicial implementada en Chile es un tema de aplicación imprescindible en otros países de la región, sin perjuicio de las particularidades que en ambos sectores puedan tener cada uno de ellos.*

Anexo I

Metodología de trabajo

- 1) La información del presente informe está basado en dos fuentes principales, según los Términos de Referencia: a) “la revisión de los estudios recientes sobre el proceso de modernización del Estado chileno”, y b) “las entrevistas y consultas a autoridades, académicos y otros expertos en la temática”.

En ambos casos se buscó atender a la diversidad de posiciones ideológicas existentes en el país; en cuanto a las personas consultadas, se buscó además de una probada competencia técnica, las diferentes visiones provenientes de las autoridades públicas, expertos del sector privado y académicos.

- 2) Una guía de fundamental importancia para orientar la selección de las principales reformas emprendidas en los últimos años fue el libro del Presidente Ricardo Lagos, “Conversaciones en el camino”, de diciembre del 2003, que presenta en forma muy ordenada los principales logros de su gobierno. El libro contiene una lista muy completa de los temas más importantes de la sociedad chilena de los últimos años y de las políticas aplicadas por las actuales autoridades para su atención. Como es lógico, esta visión del Presidente Lagos fue a su vez complementada con la posición de las otras fuentes consultadas.
- 3) La selección y presentación de las reformas posteriores a la década del noventa que fueron consideradas como de importancia para este estudio se hizo según el orden de las “Áreas para la acción del Banco”, del documento sobre la “*Modernización del Estado. Documento de Estrategia*”, del BID, julio de 2003.

Varios temas no fueron considerados en este estudio por entender que no forman parte del ámbito específico de la reforma del Estado, tales como el conjunto de la política macroeconómica, la reforma comercial y los acuerdos de libre comercio de Chile con otros países y el sector de la educación.

- 4) La selección, el ordenamiento y las prioridades resultantes de toda la información disponible, en especial en lo que se refiere a las reformas posteriores a la década del noventa que se presentan como fundamentales, y a las áreas recomendadas para una acción de futuro, expresan en definitiva la opinión del autor de este estudio.
- 5) Las selección de las reformas posteriores a la década del noventa que se entendieron fundamentales para fortalecer la capacidad institucional del Estado se realizó en base a tres criterios principales: la importancia de su efecto sobre la evolución económica de Chile, la dimensión de la transformación institucional planteada y la importancia de su efecto sobre ciertos sectores sociales del país.

Las reformas de orden económico sobre las que existe una coincidencia generalizada en cuanto a que tuvieron una incidencia cierta, directa y favorable sobre el funcionamiento de la economía en el período fueron el *equilibrio fiscal*, la *autonomía del Banco Central* y la *ley de concesiones*.

Hubo tres reformas institucionales de fondo, que se considera que habrán de fortalecer y perfeccionar la capacidad de funcionamiento del Estado en el futuro, de acuerdo a la forma en que ellas sean aplicadas, que son la *reforma del Estado*, la *ley de defensa de la libre competencia* y la *reforma del Poder Judicial*.

La reforma laboral es de carácter económico-social, y aunque su efecto sobre el mercado de trabajo es objeto de controversia entre los especialistas, de todos modos se destaca como

un intento muy valioso para combinar los objetivos de flexibilidad laboral y protección de los derechos del trabajador y las organizaciones sindicales, luego de la desregulación de los años setenta.

Hay un cambio muy destacable de orden social, que es el *nuevo sistema de combate a la pobreza*. Este esfuerzo forma parte de las nuevas modalidades de política social que se están ensayando en varios países de América Latina para atacar en forma más directa a las principales carencias de los sectores de menores ingresos de la población, que es un problema que en el pasado no pudo ser solucionado en forma satisfactoria a través de las políticas sociales de orden tradicional.

En adición a las anteriores, también fue seleccionada como fundamental la *política de protección del medio ambiente* definida en la década del noventa, puesto que incorporó a las políticas públicas de Chile un instrumento de gran importancia para un normal funcionamiento de la sociedad hacia el futuro.

- 6) En las áreas recomendadas para una acción de futuro, se procedió a su identificación y a la presentación de las principales propuestas de reforma. En algunas áreas ya hay acciones en marcha a través de algunos programas del BID, que habrá que actualizar con vistas a su presentación ante las futuras autoridades de Chile. En otros casos, los temas en discusión son en extremo complejos y enfrentan propuestas de signo diverso, que deberán ser analizadas con un mayor grado de detalle y especialización que el de este informe, a fin de ser presentadas para la decisión política de las futuras autoridades.

Anexo II

Lista de personas entrevistadas

Sr. Julio Angel, Representante del BID

Sr. Marcelo Albornoz, Director (S) del Trabajo

Sra. Catalina Bau, Directora de la Dirección Nacional de Servicio Civil

Sr. Harald Beyer, Centro de Estudios Públicos

Sr. Juan E. Coeymans, Director del Programa Interamericano de Macroeconomía Aplicada, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Sr. Vittorio Corbo, Presidente del Banco Central de Chile.

Sra. Rossana Costa, Investigadora del Programa Económico del Instituto Libertad y Desarrollo.

Sr. Rodrigo Egaña, Subsecretario de la Presidencia de la República

Sr. Ricardo Ffrench-Davis, Asesor Regional Principal de CEPAL

Srta. Marcela Guzmán, Jefa de la División Control de Gestión de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda

Sr. Guillermo Larrain, Superintendencia de AFPs

Sr. Aldo Lema, Economista Jefe, Security Bank

Sr. Mario Marcel, Director de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

Sr. Marco A. Márquez Poblete, Jefe de Gabinete del Subsecretario, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Sr. Enrique Marshall, Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras

Sr. Ricardo Martner, Jefe del Area de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública del ILPES, CEPAL.

Sr. Mauricio Muñoz, Proyecto de Reforma del Estado

Sr. Alberto Muñoz Vergara, Jefe Departamento Estudios y Desarrollo, Superintendencia de Salud

Sr. Rodrigo Negrin, Secretario Ejecutivo de Chile Solidario

Sr. Joseph Ramos, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de Chile.

Sr. Juan F. Sánchez, Subdirector de Estudios, Servicio de Impuestos Internos

Sr. Miguel Sánchez Brito, Director, Corporación Administrativa del Poder Judicial

Sr. Luciano Tomassini, Profesor invitado, FLACSO

Sr. Andras Uthoff B., Coordinador de la Unidad de Estudios Especiales, CEPAL.

Anexo III

Préstamos del BID a Chile desde 1990

Con objetivos de Reforma/Modernización del Estado (citados en este estudio).

Microempresas. Préstamo BID 676-OC-CH, marzo 1992.

Programa de fortalecimiento y cumplimiento de las normas de medio ambiente. Convenio de cooperación técnica, 1996.

Programa de reformas en el sector de inversiones. Préstamo BID 623/OC-CH, junio 1991, con Informe de evaluación BID, septiembre 1998.

Programa de fortalecimiento institucional. Préstamo BID 634/C-CH, octubre 1995.

Proyecto de financiamiento de mediano y largo plazo para las PYMES. Préstamo No. 1178-OC-CH, mayo 1999.

Programa de fortalecimiento del organismo regulador de los servicios de agua potable y alcantarillado, Cooperación Técnica No Reembolsable No. ATN/MT-6809-CH, 2000.

Programa para fortalecer alianzas entre la sociedad civil y el Estado. Préstamo BID 1291-OC-CH, Diciembre 2000. Informe de Evaluación 2002.

Sector Ciencia y Tecnología. Aprobación en el 2000, Finalización en el 2006.

Programa de mejoramiento de la eficiencia y gestión de la inversión pública. Préstamo BID 1281-OC-CH, noviembre 2000, con Informe de evaluación intermedia. BID, septiembre 2004.

Contrato de Préstamo 1286/OC-CH para el Desarrollo e Innovación Tecnológica, 2001.

Proyecto de modernización de la Contraloría General de la República. Contrato de Préstamo BID No. 1391-OC-CH, marzo del 2002.

Programa Gestión de la Edificación Pública. Contrato de Préstamo BID 1573/OC-CH, noviembre del 2004.

Programa de Fortalecimiento de la Estrategia Digital de Chile – Fase I. Contrato de Préstamo 1585-OC-CH, noviembre 2004.

3.2. Otros proyectos terminados o en ejecución

Sector Transporte. U\$S 246.000.000. Aprobación 1990, Finalización 1995

Sector Salud. U\$S 70.000.000. Aprobación 1991, Finalización 1997.

Sector Ciencia y Tecnología. U\$S 94.000.000. Aprobación 1992, Finalización 1996.

Sector Agricultura y Desarrollo Rural. U\$S 28.500.000. Aprobación 1992, Finalización 1997.

Sector Educación. U\$S 40.000.000. Aprobación 1992, Finalización 1996.

Sector Desarrollo Urbano y Vivienda. Aprobación U\$S 16.500.000. Finalización 1999.

Sector Inversión Social. U\$S 75.000.000. Aprobación 1994, Finalización 2001.

Sector Telecomunicaciones y Tecnología de la Información. U\$S 25.000.000. Aprobación 1999, Finalización 2000.

Sector Transporte. U\$S U\$S 75.000.000. Aprobación 2000.

Sector Inversión Social. U\$S 34.800.000. Aprobación 2001, Finalización 2006.

Sector Inversión Social. U\$S 300.000. Aprobación 2001, Finalización 2002.

Sector Transporte. U\$S 25.000.000. Aprobación 2001, Finalización 2004.

Sector Transporte. U\$S 34.000.000. Aprobación 2001, Finalización 2004.

Sector Energía. U\$S 220.000. Aprobación 2002, Finalización 2003.

Sector Transporte. U\$S 75.000.000. Aprobación 2003.

Sector Energía. U\$S 40.000.000. Aprobación 2003, Finalización 2008..

Sector Inversión Social. U\$S 10.000.000. Aprobación 2003, Finalización 2007.

Sector Turismo. U\$S 10.500.000. Aprobación 2003, Finalización 2008.

Sector Saneamiento. U\$S 7.000.000. Aprobación 2003.

Sector Saneamiento. U\$S 13.900.000. Aprobación 2003.

Sector Inversión Social. U\$S 299.000. Aprobación 2004, Finalización 2005.

Sector Inversión Social. U\$S 6.500.000. Aprobación 2004.

Sector Desarrollo Urbano y Vivienda. U\$S 180.000. Aprobación 2004

Proyectos en trámite de aprobación

Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso

Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil

Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

Programa de Modernización Legislativa

Programa de Modernización y Administración de Justicia

Fortalecimiento del proceso de preparación y ejecución de los proyectos en preparación

Programa de apoyo a grupos indígenas