

Resumen ejecutivo

Nuestro país ha avanzado mucho en las últimas décadas. Esos avances ofrecen lecciones y, en muchas materias, son justa causa de orgullo nacional. Pero nada de eso brinda razones para anestesiar el sentido de urgencia por ir más allá. Los logros obtenidos en el pasado –pero especialmente las áreas que no presentan logros en el Chile actual– renuevan los desafíos e imponen exigencias aun mayores. Por ello, los chilenos debemos acelerar la marcha y afinar nuestros sentidos para comprender mejor las complejidades de una sociedad que, junto con los progresos que exhibe, se muestra más exigente, expresa nuevas aspiraciones y revela retrasos, desigualdades, contradicciones y motivos para la perplejidad.

El objetivo del Grupo Res Publica Chile es aportar a pensar en nuestro país, identificar esas brechas y falencias a la luz de un diagnóstico técnico y político, y sobre todo presentar propuestas de reformas y cambios para un Chile mejor. Nuestra pretensión es enriquecer la discusión pública necesaria para impulsar las reformas que el país requiere para ser más desarrollado integralmente, socialmente más inclusivo, políticamente más estable y representativo, y con habitantes y comunidades más felices. Este libro es el resultado de nuestro proceso de reflexión y plantea 95 propuestas relacionadas con nuestra realidad política, económica y social.

Sistema político, regiones y Estado

En la primera sección, dedicada al sistema político, se propone transitar hacia un **sistema parlamentario** que concilie mayor gobernabilidad y representatividad, con incentivos que favorezcan la búsqueda de acuerdos y la responsabilidad de los partidos políticos.

Partidos que se transforman gracias a las exigencias impuestas por un nuevo financiamiento estatal de sus actividades regulares, a cambio de buenas prácticas y estándares de transparencia, gobierno interno, representatividad, presencia regional y prioridad de la reflexión programática y de la formación de equipos. Asimismo se propone un sistema electoral que optimice el equilibrio entre mayor proporcionalidad y gobernabilidad, y entre la legitimidad de la representación y la que resulta de la eficacia. Para ello tenemos dos alternativas: un sistema de pluralidad en que se elija a los parlamentarios por simple mayoría en distritos uninominales, y un sistema mixto en que una fracción, comúnmente la mitad, de los parlamentarios se elija en distritos uninominales y el resto a partir del resultado obtenido (porcentaje) en el nivel nacional por cada partido o lista. En ese escenario, cada elector contaría con dos papeletas de votación.

También se propone que Chile se comprometa con una descentralización efectiva, propiciada por la elección de las autoridades regionales. Sin esta, el compromiso pierde credibilidad y se reduce a una forma de gestión desconcentrada pero todavía dependiente del nivel central, desechando las ganancias de mayor desarrollo económico regional, eficiencia relativa en gestión y mayor legitimidad política. La elección de autoridades (en 2016) desencadenaría este proceso, lo haría irreversible y demandaría reformas administrativas y fiscales que permitieran una gestión autónoma y efectiva en cumplimiento del mandato popular.

La última propuesta relativa al sistema político es retomar la agenda de modernización del Estado, dando prioridad a tres áreas esenciales. Primero, se recomienda la creación de una Agencia de Calidad de las Políticas Públicas, autónoma del gobierno, que mida

el impacto de las políticas y los programas que impulsa el Estado, y contraste los objetivos propuestos con la evidencia de los resultados, con una metodología objetiva y rigurosa. Igualmente importante es la modernización de las relaciones laborales en el Estado, para lo que se propone reformar el régimen de contrata para incluir los beneficios que el Código del Trabajo ofrece a los trabajadores del sector privado (seguro de desempleo, indemnizaciones y regulaciones propias del derecho laboral colectivo), y adecuar la norma a la realidad observada, sincerando y regulando la negociación colectiva y la huelga, contemplando, en ciertos casos, el arbitraje obligatorio. En tercer lugar se propone reformar el gobierno corporativo de las entidades reguladoras, estableciendo direcciones colegiadas, autónomas del gobierno y con atribuciones reforzadas. Un tópico adicional, en el que se observan graves rezagos, es el de la gestión documental del Estado, que requiere de una regulación que comprenda los formatos impresos y digitales, y que se oriente a partir de los conceptos de accesibilidad y preservación.

Desarrollo económico, mercados y medio ambiente

La segunda sección del libro agrupa las propuestas que buscan un crecimiento económico más elevado y sustentable mediante reformas para el desarrollo económico, con mercados más eficientes y consumidores más satisfechos, y movilizándolo el compromiso ciudadano con un medio ambiente más sustentable. En crecimiento se proponen medidas complementarias para incrementar la tasa de crecimiento del PIB, incluyendo reformas para crecer por la vía de la “transpiración” (mayor ahorro, inversión y trabajo) y de la “inspiración” (ganancias de productividad). Se

proponen reformas al sistema de ahorro previsional obligatorio, la regla de balance estructural y la institucionalidad fiscal, con el objetivo de aumentar el ahorro privado y público. En inversión, se plantea modificar la institucionalidad de evaluación de los proyectos de inversión pública, la introducción de mecanismos flexibles para la inversión en infraestructura, e incentivos tributarios y simplificación de reglas para la inversión privada. Por último, en productividad, hay propuestas para fomentar el emprendimiento, derribar barreras de entrada en mercados específicos y potenciar la innovación, incluyendo la creación de un comité o agencia que vele por la productividad y la competitividad.

Lograr un crecimiento elevado depende también de asegurar un suministro energético suficiente y a precios competitivos, lo que se encuentra bajo amenaza como resultado de paralizaciones, cancelaciones y retrasos significativos en nuevas inversiones en generación. Este escenario no solo redundaría en elevados costos de energía; también efectos ambientales más adversos que los que se observarían si la inversión fuese mayor, debido al uso continuado de energías más contaminantes. Los desafíos energéticos son de tal envergadura, y el atraso de las inversiones de tal magnitud, que se precisa de acciones urgentes, por lo que se propone que el Estado asuma un rol transitorio para apurar una nueva configuración de mercado en que la tecnología de expansión sea el gas natural, en oposición al carbón. Esta opción concilia de mejor modo las necesidades energéticas y las demandas ambientales, y se beneficia de los recientes desarrollos del *shale gas*. Además se recomienda una suerte de ordenamiento territorial para el desarrollo termoeléctrico, donde el Estado capta la renta y la devuelve a los usuarios, de modo que el carbón

se convierta en la opción inframarginal del sistema. Una tercera propuesta es el desarrollo paulatino del potencial eólico y solar, introduciendo un nuevo instrumento de política: las licitaciones de seguros de precio. La última propuesta en energía consiste en declarar de modo inequívoco el carácter estratégico de la gran hidroelectricidad del sur, con el sector público como coinversionista en la línea de transmisión. Estas ideas se deben considerar en su conjunto como una propuesta de “nuevo trato” en políticas de energía, que por su naturaleza diversa busca explícitamente un equilibrio entre las aspiraciones y demandas ambientales, por un lado, y las necesidades propias del desarrollo y ciertos estándares mínimos de eficiencia, por otro.

El crecimiento económico también depende del buen funcionamiento de los mercados, con una competencia fuerte y una efectiva protección de los derechos de los consumidores. Por esa razón se propone aumentar las penas para las infracciones a la libre competencia y transparentar de mejor manera los criterios y formas de actuar de las autoridades en la materia. Se recomienda también realizar licitaciones competitivas para asignar derechos sobre recursos naturales o que son propiedad del Estado, para evitar la asignación por derechos adquiridos o simplemente por decisiones arbitrarias. Las propuestas de protección de los consumidores abarcan cuatro áreas: educación para el consumo, generación de información independiente y de calidad, cumplimiento efectivo de los derechos del consumidor y protección de datos personales.

En esta sección se presenta también una primera propuesta de reforma tributaria. Esta plantea cambios que mejoran la eficiencia del sistema al perfeccionar la integración de los impuestos a las rentas de primera y segunda categoría; reemplazar los regímenes especiales del impuesto a la renta de las empresas por una exención única y universal; y cambiar la base del impuesto a la renta de las personas desde el ingreso al consumo, con deducción (limitada) de los gastos de salud y educación de la base del impuesto a las personas. Asimismo se propone una ley única de donaciones, aumento de los impuestos específicos al tabaco, el alcohol y los combustibles, y la abolición

de los aranceles. Para contribuir a la equidad horizontal y/o vertical del sistema impositivo se propone mejorar el tratamiento tributario simétrico otorgado a los ingresos del trabajo dependiente e independiente, incrementar la tasa marginal máxima del impuesto a los bienes raíces y extender la fiscalización del SII en tres dimensiones específicas: las transferencias de activos reales y financieros *inter vivos*, las transferencias de participaciones en sociedades personales y de inversión *inter vivos*, y los gastos personales imputados a sociedades personales y de inversión.

El desarrollo económico tampoco puede soslayar la sustentabilidad y limpieza del entorno físico. Un medio ambiente sustentable y limpio constituye un bien público, por lo que su cuidado requiere del compromiso de la sociedad entera. En forma selectiva, se identifican áreas desatendidas por las políticas públicas y por los ciudadanos, pero susceptibles de intervenciones. Se plantea una idea novedosa para desarrollar el reciclaje de residuos de bienes y materiales de desecho, basada en un sistema de impuestos específicos a la producción y de créditos transables al reciclaje, y complementada con incentivos para el desarrollo de hábitos de separación de la basura y los desechos en su origen, y de extensión de los lugares de acopio (puntos verdes). Se propone también expandir las áreas verdes urbanas con criterios de equidad socioeconómica y regional a través de una nueva institucionalidad nacional que administre un fondo nacional de desarrollo de áreas verdes urbanas. Por último, para fortalecer el compromiso de los ciudadanos con el entorno, reforzando también el capital social y la integración, se recomienda la provisión de una contraparte pública para el voluntariado privado, el desarrollo de un Servicio Juvenil Voluntario y la adopción de una ley única de donaciones privadas con beneficios tributarios.

El último capítulo de esta sección aborda la realidad del transporte urbano público y privado en Chile. Para elevar su eficiencia y efectividad se propone avanzar en tres dimensiones complementarias: aumentar los costos para los usuarios de transporte privado, aumentar la calidad y eficiencia del transporte público, y fomentar el uso de la bicicleta. Para lo primero se propone un paquete de instrumentos (tarificación vial,

aumentos de impuestos a los combustibles, cargos diferenciados en permisos de circulación e inscripciones y restricciones vehiculares diferenciadas por tipos de automóviles o situaciones específicas de contaminación). Por su parte, la mejora del transporte público pasa por reformas institucionales y por inversiones que se deberían financiar con un uso eficiente del subsidio del Transantiago y el subsidio espejo en regiones. Las propuestas se sostienen en buena medida en dos propuestas institucionales más generales: la creación del concepto de zona de transporte saturada y la conformación de un Consejo del Transporte Público que ayude a la implementación y evaluación de políticas.

Desarrollo social y desigualdad

La tercera sección del libro contiene propuestas para avanzar hacia un Chile más justo y equitativo. Se quiere potenciar la acción del Estado para reducir las desigualdades y proteger a las familias del riesgo de caer en la pobreza, pero de una forma que promueva a la vez la productividad y la eficiencia económica. La propuesta pone el énfasis de las transferencias del Estado en aquellas que suplementan los ingresos laborales, especialmente de los jóvenes y las mujeres, aumentando fuertemente los recursos y la cobertura de estos programas. Ello debe ser complementado con el rediseño del sistema público de capacitación y de intermediación laboral, para que facilite la búsqueda de empleo y eleve la productividad de trabajadores y empleadores, y por esta vía se llegue al aumento de las remuneraciones.

Las reglas que ordenan las relaciones laborales también son determinantes de los niveles de productividad y los salarios. En esa línea, se propone una reforma integral del Código Laboral que pone énfasis en la negociación colectiva, ampliando las materias de negociación, acrecentando tanto las capacidades de las partes para negociar las condiciones laborales al interior de la empresa como su interés por dialogar. Junto con ello se proponen reformas a la definición de empresa para efectos laborales y a los procesos de constitución y afiliación sindical (con una propuesta a medio camino entre la afiliación automática y la voluntaria). Las mejoras en productividad y la viabilidad política de esta reforma

laboral descansan en el conjunto de propuestas y no en cada una de ellas por separado, pues es el paquete de medidas el que agrega valor a la sociedad proporcionando un mayor espacio de negociación, más adaptabilidad y mejores beneficios para todos.

La segunda propuesta de reforma tributaria en este libro parte de la base de que la desigualdad de ingresos en Chile se explica fundamentalmente por la parte alta de la distribución; así, se plantea una reforma del sistema tributario para hacerlo más progresivo por la vía de gravar las utilidades devengadas antes que distribuidas, unificar la tributación a la pequeña empresa y dejar exento del pago de impuestos el retorno normal de los ahorros. Aunque se espera que esta mayor progresividad reduzca la concentración de los ingresos, la propuesta no solo se sustenta en razones de equidad social, sino también en su eficiencia económica. En efecto, los cambios propuestos suponen un tratamiento tributario más igual para personas de similar condición y una ampliación de la base tributaria, todo lo cual tendrá efectos positivos sobre la asignación de los recursos.

Pero el concepto de desigualdad va más allá de la distribución de ingresos. Por eso es necesario poner en la discusión elementos como la desigualdad, la dignidad y el capital social, muchas veces ausentes en la creación y desarrollo de políticas públicas. Reconociendo la importancia de estas dimensiones para las políticas públicas, se desarrollan tres áreas de propuestas, una en el ámbito de la responsabilidad social empresarial, otra en temas de comunicación participativa de interés público y la tercera en el ámbito del microcrédito.

Los tres capítulos finales de esta sección de política social abordan temas sectoriales: educación, salud, y vivienda y barrio. En educación se propone una serie de acciones para ampliar el foco e incluir los aspectos socioafectivos en el aprendizaje. Para el ciclo formativo inicial se recomiendan reformas institucionales, incrementos de recursos y políticas de formación de profesores. En la educación escolar se contempla elevar el monto de la subvención, incluir una nueva subvención pública, un esquema de mejora en la asignación de la Subvención Escolar Prefe-

rencial y cambios en la institucionalidad pública, favoreciendo la descentralización pero agregando valor en la gestión. Respecto de la educación superior, se recomienda elevar los estándares de acreditación reconociendo que existirán instituciones dedicadas solo a impartir docencia. También se busca mayor flexibilidad y movilidad de estudiantes entre instituciones, y mecanismos para que los establecimientos que reciben recursos públicos favorezcan el ingreso de alumnos vulnerables y que hayan tenido menos oportunidades educacionales.

En salud, el foco está en fortalecer la prevención y acelerar la transición de la oferta de prestaciones a las demandas que surgen del nuevo perfil epidemiológico, buscando potenciar las intervenciones preventivas y curativas más costoefectivas. Lo primero es reforzar Fonasa, el que, con un mandato legal claro, mejor gobierno corporativo y pleno ejercicio de su función de “compra inteligente”, sería un aporte fundamental a la costoefectividad. Luego, frente al jaque judicial en que está el sistema de precios de las Isapres, que pone en riesgo su viabilidad en el largo plazo, se plantea transitar hacia un seguro estatal universal único, con seguros complementarios privados y voluntarios. Una tercera propuesta busca mejorar la resolutiveidad e integración del sistema de atención primaria municipal al resto del sistema. Por último, se presentan modelos de atención o acompañamiento geriátrico basados en la capacitación de voluntarios y su trabajo coordinado con los centros de salud familiar.

El último capítulo de esta sección ofrece soluciones al grave problema de desintegración socioespacial de las grandes ciudades chilenas. El lugar donde se nace o se vive establece el acceso a bienes públicos fundamentales como la seguridad, la educación o la salud, y a las oportunidades de empleo, factores que determinan en gran medida las posibilidades de progreso económico. Peor aun, el lugar donde se nace y se vive afecta las expectativas con las cuales las familias enfrentan los desafíos y oportunidades, cerrando un círculo vicioso difícil de quebrar. Para romper esta situación, se propone un conjunto de políticas

públicas con un enfoque territorial y urbanístico. Para las viviendas existentes, se propone una intervención multisectorial de alta intensidad para transformar los barrios aislados, peligrosos y con mala infraestructura en lugares atractivos mediante el rediseño de los entornos barriales (conectividad, accesibilidad, espacios públicos, equipamientos y servicios) y el mejoramiento de la calidad de las viviendas. Para las viviendas sociales nuevas, se enuncia una serie de medidas para integrar a esas familias vulnerables en barrios bien ubicados y conectados, que incluyen incentivos para los desarrolladores inmobiliarios y receptores de subsidio, gestión de suelo, proyectos integrados y una política de arriendo subsidiado. Por último se aborda el desafío pendiente de la erradicación de campamentos, la necesidad de una nueva autoridad con tareas y atribuciones relativas a la planificación urbana y una propuesta para potenciar la participación de la comunidad en las intervenciones sociales.

Delincuencia y drogas

La cuarta y última sección del libro aborda las políticas de delincuencia y de drogas. En materia de delincuencia, el tema público que más preocupa a los chilenos, se proponen reformas en cuatro áreas que son complementarias: reformas institucionales transversales, políticas preventivas, políticas de persecución penal y políticas de rehabilitación de condenados. En primer lugar, se requiere una política de coordinación y transparencia para el funcionamiento de las instituciones públicas responsables de las políticas de delincuencia. En materia de prevención, se analizan revisiones y mejoras a la labor preventiva de Carabineros, la incorporación de medidas de prevención de la delincuencia en el diseño urbano y la profundización de la participación ciudadana en la prevención del delito. Para mejorar las políticas de persecución penal, se presentan lineamientos para un nuevo Código Penal, algunas propuestas de reforma al Código Procesal Penal, reformas para la Fiscalía Nacional y la creación de Servicios de Antelación de Juicios. Finalmente, en materia de rehabi-

litación y reinserción, se plantea una revisión del rol de Gendarmería, la evaluación de nuevos esquemas para las cárceles concesionadas (incluyendo prisiones-industria y contratos con incentivos para reducir reincidencia), la creación de programas y fondos de apoyo dirigidos a los entornos familiares de los delinquentes, y la introducción de un subsidio transitorio al empleo de exconvictos para fomentar su inserción en el mercado del trabajo.

Por último, se propone una reforma radical de la política de drogas. Partiendo del reconocimiento de que la guerra contra las drogas ilegales se ha perdido en todo el mundo y de que muchos de los problemas asociados a las drogas tienen más que ver con la prohibición que con el consumo per se, se propone una revisión drástica de la política actual de prohibición y represión del consumo, producción y comercio de las drogas actualmente ilegales. Las propuestas involucran cambios que pueden adoptarse unilateralmente, incluyendo la formulación de una estrategia nacional de legalización y regulación para el largo plazo y la legalización en el corto plazo de un conjunto limitado de drogas, bajo condiciones restrictivas. Una vez implementada la primera fase, se propone, en un período de 3-10 años y en coordinación internacional, una revisión radical de los tratados internacionales sobre drogas que permita a los países legalizar todas las drogas actualmente ilegales, sujetas a una regulación y un control estricto de su producción, comercio y consumo.

El tiempo apremia. El país debe hacerse cargo de las demandas políticas, sociales y económicas ahora. No todas tendrán soluciones en el corto plazo, pero la hoja de ruta de una política virtuosa no puede soslayar el tratamiento sistemático, urgente y secuencial de reformas en muchos de los planos que este libro aborda. Eludir los cambios y apostar a la inercia nos alejará del camino virtuoso. Creemos, pues, que resulta impostergable proponer, debatir y poner en marcha más temprano que tarde el conjunto de reformas que hagan de Chile un país más justo y desarrollado, aun sabiendo que la siembra de hoy no rendirá todos sus frutos en el corto plazo.