CHILE HACIA EL BICENTENARIO: NUESTRA PROPUESTA

Talleres Bicentenario
Julio, 2005

Documento resumen de los lineamientos programáticos para una alternativa de gobierno presentado a Joaquín Lavín

INDICE

página

I. CHILE HACIA EL BICENTENARIO:
NUESTRA PROPUESTA 02
1. El significado de un aniversario 02
2. El valor del cambio 03
3. Nuestro proyecto 05
3.1 Chile, tierra de oportunidades 07
- Acelerador a fondo en el desarrollo 07
- Crear trabajo: prioridad número uno 17
- Educación de calidad 20
- Justicia para un país que se moderniza 25
- Oportunidades para las regiones 27
3.2 Chile, patria de corazón grande 28
- Red de protección social 29
- Por una vida sana 31
- Apoyo y previsión para el adulto mayor 35
- Por una vida urbana amigable 38
- Por la seguridad en el barrio 41
- Sentido de familia 42
- Sentido de país 44

II. ANEXO 1: RESÚMENES EJECUTIVOS DE LOS
INFORMES TÉCNICOS DE LAS COMISIONES 50

III. ANEXO 2: GESTIÓN ECONÓMICO SOCIAL DEL
GOBIERNO DE RICARDO LAGOS 203

IV. ANEXO 3: HACIA EL BICENTENARIO: NUESTRO
PROYECTO, VERSIÓN ESQUEMÁTICA 232

CHILE HACIA EL BICENTENARIO: NUESTRA PROPUESTA

1. El significado de un aniversario

1. El Gobierno que se instalará en La Moneda el 11 de marzo del próximo año concluirá su mandato el 2010, cuando Chile celebre los 200 años de la constitución de su primer gobierno como nación independiente. En la historia de las naciones, así como en la vida de las personas, hay fechas que tienen hondo significado. El 2010 los chilenos inevitablemente volveremos la mirada hacia atrás para apreciar el devenir histórico de la patria. Nos preguntaremos si el país responde o no al sueño de los visionarios forjadores de la república, los O'Higgins, los Carrera, los Portales y los Bello, y de tantos chilenos y chilenas que lo dieron todo en la construcción de la patria. Indagaremos si los grandes conflictos del siglo XX, la secularización de la sociedad, el surgimiento de la cuestión social, el incremento de la participación de las masas en los asuntos públicos, la irrupción de las ideologías antagónicas y la violencia política, los intentos por la redistribución masiva de la riqueza, la lucha por el desarrollo y contra la pobreza, la tensión entre la identidad propia y la globalización, la tensión entre el protagonismo del Estado y la aspiración a ampliar los márgenes de libertad personal, por mencionar sólo algunos de los más determinantes, han sido ya asumidos y resueltos de manera constructiva. Específicamente, si el aniversario que celebraremos entonces corresponde al de una nación que, aunque todavía aquejada de muchas carencias, nos hace sentir verdaderamente orgullosos. Ese ejercicio de evaluación histórica determinará en buena medida el concepto de identidad nacional con el que ingresaremos a nuestro tercer siglo de vida independiente. Hacer posible que asumamos los arduos desafíos de ese tercer siglo como un país unido, que ha dejado atrás los traumas del pasado, que se mira a sí mismo con legítimo orgullo y concentra todas sus energías en alcanzar el desarrollo y el bien común, es el propósito que debe perseguir el programa que ponga en marcha el nuevo gobierno a partir del próximo 11 de marzo.

2. Esa es la convocatoria que nos hiciera Joaquín Lavín, como candidato presidencial, a los cerca de 400 expertos reunidos en torno a Talleres Bicentenario: delinear el mapa caminero para llegar a la celebración de los 200 años como país sano, vigoroso y en plena carrera por el desarrollo. Por eso iniciamos hace casi dos años atrás, los estudios de diagnóstico y de propuestas con el objeto de elaborar lo que esperamos sean las ideas matrices de las campañas presidencial y parlamentaria de la Alianza, así como el plan maestro de acción de su eventual gobierno. La iniciativa contó con el patrocinio de tres centros de estudio –Instituto Libertad y Desarrollo, Fundación Jaime Guzmán e

Instituto Libertad- y reunió a expertos, en su mayoría independientes, convocados sólo por su calidad profesional y afinidad con el proyecto. Con motivo de la decisión del Partido Renovación Nacional de seguir en la primera vuelta electoral un camino propio, el Instituto Libertad, dependiente de ese partido, optó por retirarse. Talleres Bicentenario ha recogido los aportes de todos quienes participaron en el proyecto. Nuestras propuestas estarán disponibles para ser acogidas por cualquier otro futuro gobierno que comparta nuestra fe en Chile.

3. El presente Informe ofrece una visión de conjunto, que armoniza y resume el diagnóstico y las iniciativas programáticas preparadas por las 38 comisiones, cuyos miembros y principales conclusiones se presentan en el anexo 1, *Resúmenes Ejecutivos de los Informes Técnicos de las Comisiones*. Las propuestas planteadas corresponden tanto a modificaciones administrativas como legales o constitucionales. Cuando corresponde, sus costos fiscales han sido debidamente avaluados. La tarea de jerarquizar las propuestas, considerando prioridades políticas y restricciones de tiempo, así como su secuencia, no han sido todavía abordadas. Debe hacerse presente que cada comisión evacuó un informe, bajo la sola responsabilidad del respectivo coordinador, con los aportes y deliberaciones de sus miembros. La suma de los informes abarca más de 1.000 páginas, copia de los cuales estarán disponibles en las sedes de los centros de estudio patrocinadores del proyecto. En este sentido, se agradece la participación entusiasta de todos y cada uno de los miembros de las 38 comisiones; como asimismo agradecemos a todos aquellos que colaboraron en las diversas instancias de análisis y discusión organizadas por Talleres Bicentenario en los últimos dos años.

4. Confiamos en las potencialidades de Chile. Estamos orgullosos de todos sus hijos e hijas, de sus trabajadores y empresarios, del legado de su Historia, de la solidez de sus instituciones, de las riquezas que Dios le dió, de la eficiencia de su modelo económico. Pero estamos convencidos que el país necesita una nueva actitud, un nuevo impulso. Necesita un gobierno práctico, cercano, diligente en la resolución de los problemas pendientes, equipado de los mejores expertos, comprometido a fondo en poner a Chile a ascender esa empinada ladera que lo ha de llevar a ser un país unido, equitativo y próspero.

2. El valor del cambio

5. Las propuestas elaboradas por Talleres Bicentenario delinean un programa de gobierno que significará un profundo cambio. Valoramos las modernizaciones económicas, institucionales y sociales iniciadas hace dos o tres décadas atrás, que cimentaron los avances que hoy se observan, pero repudiamos el terrorismo de entonces y las violaciones de los derechos humanos. Valoramos la transición y consolidación de la democracia, la paz y el desarrollo social experimentados

durante los gobiernos de la Concertación, pero rechazamos su renuencia a encarar las reformas necesarias para atender los problemas reales de las personas y la incipiente corrupción. El país puede exhibir con legítimo orgullo importantes realizaciones, las cuales no son patrimonio de ningún sector político, por haber sido logradas con el esfuerzo de todos. Es ese un legado que cuidar y acrecentar.

6. Nuestro diagnóstico del desempeño del gobierno del Presidente Lagos es mixto (ver Anexo 2, *Balance Preliminar Económico y Social del Gobierno de Lagos*). La economía -impulsada por excepcionalísimas condiciones externas- está terminando el sexenio en buena forma. Pero, la buena racha inevitablemente será pasajera y por eso debemos indagar más hondo sobre qué en verdad estamos haciendo para avanzar hacia el desarrollo. Y en esa materia, el balance que deja el gobierno del Presidente Lagos es insatisfactorio. Su desempeño promedio a lo largo del sexenio –que incorpora años de vacas gordas y flacas- es pobre en cuanto a crecimiento productivo (variación del PIB de sólo 4,2% promedio anual) y absorción del desempleo (tasa de desocupación de 8,8% de promedio anual). La falta de trabajo y las falencias de la educación siguen marginando a las grandes mayorías de los beneficios de la reactivación. Por eso a muchos la prosperidad les parece un espejismo y el progreso, un privilegio de los poderosos. Hay claras deficiencias en los programas de salud pública y vivienda social. Hay malgasto en los programas de ayuda social. Mientras tanto campean la delincuencia y la drogadicción. Ante la indiferencia gubernamental, a familia –núcleo fundamental de toda sociedad sana- sufre un proceso de rápido debilitamiento.

7. Es necesaria la alternancia. Después de dieciséis años en el gobierno, ¿puede la Concertación conducir las reformas que necesitamos? En el Presidente Lagos ha tenido un líder indiscutido, pero, aún así, su gobierno ha eludido impulsar los cambios necesarios. La Concertación ya no ve los problemas. Muchos de ellos derivan de decisiones de los propios gobiernos de la Concertación, adoptadas quizás por los mismos dirigentes que rotan de un ministerio o subsecretaría a otra. ¿Cómo exigirles una mirada crítica sobre sus resultados? En lo económico, el enfoque matriz del actual Gobierno fue que la economía no requería reformas profundas para estimular la creación de fuentes de trabajo y la productividad. Que bastaba un escenario externo favorable para volver a crecer y por eso seguimos igualmente expuestos a que, cuando cese la buena racha, vuelvan el estancamiento y la desesperanza. En lo social, la Concertación, pese a destinarle ingentes recursos a los ministerios a cargo, no ha logrado mejorar apreciablemente la calidad de la salud pública, de las escuelas, de las viviendas sociales, de la protección policial. Las divisiones internas y compromisos políticos de la Concertación le impiden abordar reformas que requieren coraje para cuestionar dogmas o que hieren intereses políticos, empresariales o gremiales. No es casual que el mayor déficit de la gestión de Lagos se encuentre en la situación laboral y educacional. Pues es allí donde con mayor claridad se aprecia la contraposición entre la visión paternalista y centralista,

imperante en influyentes sectores de la coalición de gobierno, con el enfoque moderno que busca modos de traspasar poder a los ciudadanos. En ocasiones la Concertación logra dar con respuestas bien orientadas, pero equivoca en la aplicación práctica de las soluciones porque desconfía de la capacidad y responsabilidad de las personas, y entonces falla porque ignora los incentivos necesarios para que las cosas marchen bien. El país observa que se suceden los anuncios grandilocuentes, pero que la vida cotidiana de la gente común y corriente no cambia.

8. La Concertación está agotada. Sus equipos y sus ideas llevan demasiado tiempo en el poder. La perpetuación de los mismos rostros en los ministerios y directorios de las empresas públicas, facilita la corrupción. La hemos visto asomarse en los últimos años. La maleza de la corrupción, hay que cortarla de raíz.

3. Nuestro proyecto

9. No estamos conformes con el Chile de hoy. Queremos un Chile que construye su futuro mirando la persona y sus necesidades. Un lugar de encuentro de hombres y mujeres libres y responsables. Queremos que Chile ofrezca a todos una justa *oportunidad* de progreso. Queremos que Chile brinde a todos *seguridades* en lo personal, familiar y social. Oportunidades y seguridades son los dos ejes de nuestra propuesta. Joaquín Lavín ha planteado su sueño para Chile: que sea *tierra de oportunidades* y, a la vez, una *patria de corazón grande*. Es sobre esos conceptos que estructuramos nuestra propuesta, cuya versión esquemática se presenta en el Anexo 3, *Nuestro Proyecto: Versión Esquemática*.

10. Aun cuando Chile progresa, mantiene grandes desigualdades. La manifestación más chocante de éstas es la extrema pobreza. Según cifras oficiales, todavía casi uno de cada cinco chilenos vive ese drama, esto es, subsiste con menos de $1.500 al día. La pobreza aflora, por cierto, en las malas condiciones de vivienda y de salud. De acuerdo a cifras oficiales, hay un déficit habitacional de 633.000 viviendas, correspondientes a 2,4 millones de chilenos y chilenas que hoy ocupan viviendas irremediablemente deterioradas o se encuentran allegados o hacinados en casa de familiares o amigos. Aunque los indicadores nacionales del estado de salud de la población son aceptables, la falta de acceso a una atención digna y oportuna queda de manifiesto en cada invierno con el recurrente colapso de los centros de atención de urgencia. Desde luego, son los niños y los ancianos quienes más sufren.

11. La desigualdad existente en Chile se manifiesta también en una amplísima brecha de ingresos. Sorprendentemente, a lo largo de los últimos 15 años –y también si nos remontamos a 40 años atrás- la distribución de ingresos ha

permanecido virtualmente inalterada, pese al avance de la economía. Interpretamos esas perdurables diferencias como un reflejo de una inaceptable desigualdad de oportunidades. No es la mera disparidad de resultados la que debe motivar la acción de las políticas públicas, sino la falta de oportunidades. Demasiados chilenos tienen su destino sellado al momento de nacer; son muy pocos los que por su excepcional talento y tesón lograr superar las vallas que la sociedad les interpone en su ascenso, ya sea desde la pobreza o la clase media. Son escasas las oportunidades de acceso a educación de calidad, ya desde el nivel preescolar. La brecha entre los que acceden a escuelas pagadas y públicas se amplía a lo largo de los doce años de enseñanza primaria y secundaria. La educación superior es privilegio de unos pocos. Lo mismo ocurre con las oportunidades de trabajo. Es magra la oferta ocupacional para las mujeres y los jóvenes, lo cual afecta principalmente a quienes menos tienen. El mercado laboral está segmentado entre quienes acceden a empleos protegidos por la legislación y quienes deben resignarse con precarias ocupaciones por cuenta propia o trabajos temporales. La justicia es lenta y no llega todos. Debido al centralismo capitalino, son demasiadas las diferencias de oportunidades de desarrollo personal que ofrecen las distintas regiones. Debido a los prejuicios, son demasiadas las barreras que deben superar los chilenos y chilenas de raza indígena, los discapacitados y en general todos quienes tienen diferencias de cualquier índole respecto de la mayoría.

12. Desde de la Concertación, aunque parezca inverosímil para un conglomerado que lleva 15 años en el poder, se propone cambiar el modelo. Postulan que hay que elevar los impuestos, la burocracia y las regulaciones, que con todavía más Estado es posible reparar el déficit de equidad con que concluye su prolongada gestión. Discrepamos. Nuestras soluciones para la desigualdad de oportunidades van exactamente en la dirección opuesta: procuramos derribar las barreras al surgimiento personal erigidas durante décadas de intromisión gubernamental mediante gravosos impuestos, frondosa burocracia y sofocantes regulaciones. Favorecemos una intervención estatal cuidadosa para impulsar a los más desvalidos –los cesantes, las familias en extrema pobreza, los estudiantes, los pequeños empresarios- a salir adelante por sus propios medios. Al abrir cancha libre a la iniciativa personal, nuestro programa ensancha la libertad de las personas y sus asociaciones y empresas, y hace llegar a todo Chile la pujanza económica que hoy vemos circunscrita sólo a unos pocos. Eso es lo que llamamos construir una *tierra de oportunidades*.

13. Junto con querer dar a todos una justa oportunidad, aspiramos a una *patria de corazón grande*, que otorgue las seguridades básicas que todo hombre y toda mujer necesitan. El Estado puede y debe tender una mano a quienes por enfermedad, discapacidad, vejez o pobreza extrema no pueden aprovechar en igual forma las oportunidades que ofrece el desarrollo. El Estado puede y debe combatir con energía la delincuencia y terminar con el miedo que hoy se cuela a todos los hogares de Chile, especialmente los más pobres. El Estado puede y debe fortalecer la buena vida familiar, escuela de valores, y el mejor antídoto

contra el vicio y la violencia. El Estado puede y debe promover la cohesión y la participación social, la conservación y el enriquecimiento de nuestro patrimonio cultural, la defensa de la soberanía nacional y la fructífera inserción de Chile al concierto de las naciones.

3.1 Chile, tierra de oportunidades

14. Para brindar a todos una justa oportunidad de progreso, nos proponemos que Chile ponga acelerador a fondo en materia de desarrollo económico, dar a la creación de empleos prioridad número uno, asegurar a todas las familias una educación de calidad para sus hijos, avanzar hacia la modernización integral de nuestro sistema judicial y hacer que el desarrollo no se concentre en Santiago sino que alcance hasta a los más apartados rincones del territorio patrio.

Acelerador a fondo en el desarrollo

15. Tenemos metas exigentes para el próximo período presidencial:

- Crecimiento promedio anual del PIB de entre 6,5 y 7%;
- Incremento acumulado de entre 35 y 40% de la renta nacional per cápita entre 2005 y 2011;
- Un millón de nuevos empleos entre el 2005 y el 2011;
- Reducción del desempleo desde 8,8% en 2004 a menos de 5% en 2010;
- Reducción de la pobreza: desde casi 19% el 2003 a menos de 12% el 2010;
- Inflación de 3% por año;
- Inversión de entre 25 y 30% del producto.

16. Una economía fuerte es la base para todo lo que proponemos hacer. Es la forma de proporcionar mejores niveles de vida y permitir que la gente mire el futuro con confianza. De crear empleos, incrementar los ingresos y permitir a las familias construirse su independencia. Dar rentabilidad a los ahorros y asegurar jubilaciones dignas. Garantizar una red de protección social que dé apoyo efectivo a los más pobres, en especial a los niños y los ancianos desamparados. Solventar los programas de educación, salud y vivienda, así como los de justicia, seguridad ciudadana y defensa nacional.

17. En los últimos años Chile no marcha a la velocidad requerida. El principal desafío del país al iniciarse el actual mandato presidencial era poner a Chile nuevamente en la carrera del desarrollo, tras el mal manejo de la llamada crisis asiática. Pero, tanto una combinación de eventos externos desfavorables, como ciertas medidas contraproducentes del Gobierno, retardaron la reactivación en largos cuatro años. Aún considerando el repunte observado el 2004 y el que se

estima para el 2005, se concluye que el ritmo promedio de crecimiento de la economía chilena durante el sexenio del presidente Lagos será de sólo 4,2%, el más bajo de los últimos tres gobiernos. Esa velocidad es a todas luces insuficiente para alcanzar el desarrollo, absorber la cesantía y terminar con la extrema pobreza. Chile tendría un ingreso per cápita de más de 30% superior si, en lugar de derrumbarse con la crisis asiática, hubiese mantenido su ritmo de crecimiento anterior de 7,6% anual (promedio 1986-97) desde 1998 en adelante. Por ello, la suma de los ingresos perdidos por el país en los últimos 8 años alcanza la impresionante cifra de US$ 165.000 millones.

18. Proponemos poner acelerador a fondo en el desarrollo económico. Esto exige recrear un clima propicio para el despegue de la inversión, que es la creación de fuentes de trabajo, y efectuar un salto cualitativo en materia de productividad, mediante la incorporación de innovación tecnológica y empresarial. Específicamente:

    - Intensificar la apertura comercial, potenciando las exportaciones como el principal motor del crecimiento económico. Proseguir las negociaciones de libre comercio, a nivel tanto bilateral como multilateral, y sacar buen provecho de los tratados vigentes, poniendo el acento en la mejoría de la competitividad de la producción nacional y el perfeccionamiento de las instancias de protección ante prácticas de competencia desleal y de control aduanero. Tenemos un promisorio futuro en la exportación de alimentos frescos y elaborados, en las exportaciones de servicios (informática, finanzas, atención hospitalaria, educación superior, servicios profesionales) y en el turismo. Las exportaciones de servicios merecen el apoyo gubernamental que antes recibieron las primeras exportaciones no tradicionales, hoy ya consolidadas, lo cual exige negociar acuerdos bilaterales que las favorezcan y eliminar las trabas burocráticas que las inhiben.
    - Dar un nuevo impulso en la modernización del mercado de capitales, procurando intensificar su integración al mundo mediante acuerdos bilaterales de libre intercambio financiero internacional, masificar el acceso al crédito y a una amplia gama de servicios financieros y reducir paulatinamente los impuestos al crédito. Todavía son muchos los que no cuentan con créditos de condiciones atractivas ni acceden a los servicios bancarios propios de un país moderno. La conexión entre los múltiples inversionistas y los nuevos empresarios debe hacerse fluida, mediante una suerte de supercarretera. El aumento de la competencia debe beneficiar a los ahorradores, afiliados en las AFP y usuarios de crédito. Es necesario someter a revisión todas aquellas normas que restan capacidad competitiva a nuestro mercado de capitales.
    - Estimular el desarrollo y la difusión de la tecnología: racionalizar la distribución de fondos por concurso, dar autonomía a CONICYT y orientarlo a ciencia básica y tecnología pre-competitiva; agrupar los organismos de los ministerios y CORFO dedicados a la promoción de la

innovación tecnológica en una comisión especializada, COMINT; fomentar a Chile como país receptor de centros de excelencia en investigación y desarrollo; apoyar la creación de centros de acción conjunta entre las universidades y las empresas, receptores de fondos asignados por concurso y encargados de destinarlos a proyectos de alta prioridad; incrementar las becas de postgrado desde alrededor de 500 a 4.000 al año, de modo de elevar desde 200-300 a 1.000 la producción anual de doctores en ciencias básicas y aplicadas; eliminar trabas tributarias a la importación de tecnologías, asesorías técnicas y programas computacionales; reforzar la propiedad intelectual, agilizando la tramitación de patentes y apoyando el registro de invenciones chilenas en el exterior.

- Avanzar hacia la plena integración de Chile a la sociedad del conocimiento mediante la aplicación de una vasta Agenda Digital. En el mundo globalizado ello es indispensable para alcanzar el desarrollo. Las iniciativas de los últimos años no han sido suficientes y la brecha digital entre Chile y el mundo sigue siendo abismal. No podemos seguir quedándonos atrás. La modernización de los servicios del Estado debe jugar un rol fundamental en la difusión del uso de tecnologías de información. Es necesario además utilizar las franquicias SENCE para la capacitación de las PYME en el uso de estas herramientas y fomentar el uso de la banda ancha. En el siglo XXI el concepto de "analfabeto" ya no se limita a quienes no saben leer ni escribir, sino que incluye a quienes no manejan las nociones básicas del idioma inglés y de Internet. Si nuestros estudiantes y trabajadores no se "alfabetizan" de acuerdo a esos parámetros, su desarrollo futuro se verá amagado.
- Utilizar la herramienta tributaria para atraer inversiones, premiar el ahorro y fomentar la creación de empleos. Específicamente, estimular la reinversión de las utilidades de las empresas, diferenciando gradualmente la tasa de impuesto a la renta sobre las utilidades distribuidas respectos de aquella sobre las utilidades reinvertidas, e introduciendo un trato tributario preferencial para la pequeña empresa (con ventas anuales inferiores a UF 25.000). Proponemos fomentar, mediante estímulos tributarios específicos y acotadas, la instalación de fuentes de trabajo en regiones. Proponemos reducir el impuesto de timbres y estampillas que grava los créditos (introduciendo además un mecanismo para su devolución en el caso de las PYME), simplificar y aliviar la escala de impuestos a la renta para impulsar la creatividad, el esfuerzo y la movilidad social, introduciendo una fórmula opcional de impuesto al gasto; establecer un mecanismo amplio y expedito de deducciones tributarias para las donaciones efectuadas por personas naturales y empresas con fines culturales, deportivos y sociales; acentuar el control de la evasión y crear una judicatura tributaria especial. Procuraremos honrar la disposición vigente en cuanto a rebajar el IVA desde el 19 a 18% el 2007. Creemos indispensable conservar la disciplina fiscal, como

condición necesaria para el crecimiento, pero pensamos que ella no debe fundarse en una carga tributaria siempre en alza.

- Asegurar la preservación de un medio ambiente limpio, elemento cada vez más importante en la competitividad de los países, además de un valor apreciado por la ciudadanía por su importancia para la salud física y mental. Hay que fortalecer la institucionalidad respectiva. Terminar con la politización de las medidas ambientales y reducir la excesiva discrecionalidad de las autoridades. Para ello proponemos modificar al actual consejo consultivo de CONAMA, dando mayores atribuciones, carácter técnico y autónomo a sus integrantes, asimismo reforzar la capacidad de decisión de las instancias regionales. Proponemos incrementar la participación ciudadana en el proceso de evaluación de los informes de impacto ambiental y sus modificaciones, creando instancias específicas para acoger a discusión todas las interrogantes y observaciones técnicas que hagan llegar los particulares. Precisar las condiciones legales que hacen exigible el informe de impacto ambiental, incluyendo la figura de la Solicitud de Pertinencia para ampliaciones o modificaciones de los proyectos. Crear una certificación voluntaria del cumplimiento de las condiciones autorizadas, previa a la entrada en operación de la inversión respectiva, precisar los derechos y obligaciones del inversionista y elevar las penalidades en caso de incumplimiento posterior. Perfeccionar el sistema de normas de emisión o calidad del medioambiente, incorporando una evaluación económico-social de sus consecuencias y la debida flexibilidad para adaptarse a condiciones imprevistas. Facilitar los Acuerdos de Producción Limpia. Impulsar el o de mecanismos modernos, tales como los bonos de descontaminación. Impulsar la creación de Áreas Silvestres Protegidas, tanto terrestres como acuáticas, con normas especiales, de propiedad tanto pública como privada. Dar a CONAMA la capacidad para visar cualquier normativa de carácter ambiental dictada por otro organismo del Estado. Mejorar los sistemas de fiscalización de normas ambientales, elevando las multas y subdelegando en entes privados, con los incentivos correctos, la detección de incumplimientos.
- Propiciar una amplia modernización de la Administración Pública y las empresas estatales. Completar la aplicación de la reforma a la Administración Pública, que has sido inexplicablemente postergada, nombrando mediante concursos competitivos a la brevedad a la totalidad de los Jefes de Servicio que determina la ley respectiva. Otorgar a ellos mayor autonomía para el desempeño de sus funciones, estableciendo contratos de desempeño y fórmulas transparentes de rendición de cuentas. Las reparticiones públicas deben operar como empresas de servicio, y aspirar a altos estándares de satisfacción del usuario o *cliente*. La tarea del funcionario público es ayudar al ciudadano, nunca hostilizarlo con exigencias excesivas o trato poco deferente. Es necesario modernizar la Contraloría (eliminando el trámite de toma de razón de ciertos decretos y resoluciones), reformar los

sistemas de licitación de contratos de servicios y crear instancias independientes de evaluación de gestión de los programas de gasto público. Respecto de las empresas públicas, planteamos profesionalizar su sistema de administración, incorporando las nuevas prácticas de gobierno corporativo que se aplican en el mundo. No más directorios de confianza presidencial u objeto de cuotas políticas. Selección de los mejores vía concursos objetivos. No más gestión opaca: información relevante abierta al público, como corresponde a sociedades cuyos accionistas son todos los chilenos. Si resultase conveniente, por consideraciones de eficiencia económica o para el financiamiento de sus planes de inversión, las empresas públicas deben colocar en el mercado paquetes accionarios minoritarios.

- Fortalecer la seguridad jurídica, la no discriminación arbitraria y abolir las trabas burocráticas. En necesario cautelar los derechos de propiedad sobre las concesiones de bienes nacionales y reducir los márgenes de discrecionalidad en las fijaciones de tarifas de servicios públicos y autorizaciones gubernamentales. Abolir las regulaciones excesivas y facultades abusivas de las autoridades, que obstaculizan la innovación empresarial y la creación de fuentes de trabajo, dañando especialmente los nuevos emprendimientos, los pequeños y medianos. Es especialmente importante efectuar una reforma a fondo de los procedimientos de la justicia civil, como la ya aplicada a la justicia penal, por cuanto los costos y tardanzas de los procedimientos actuales son fuente de injusticia e ineficiencia.
- Fortalecer la libre competencia, dotando al nuevo Tribunal de la Libre Competencia de los recursos necesarios para cumplir su importante función, introduciendo en la ley correspondiente ciertas precisiones y estableciendo el control preventivo obligatorio de toda fusión de empresas de importancia, mediante su notificación previa a la respectiva fiscalía.

19. Nuestras políticas están destinadas a abrir más espacios a la acción fecunda de la iniciativa privada. Confiamos en las personas. En su capacidad para responder a los incentivos y crear bienestar. En la capacidad de los mercados libres y competitivos para encausar la acción de las personas en pos del bien común. En la capacidad de las políticas públicas para facilitar el buen funcionamiento de los mercados, mediante intervenciones cuidadosamente diseñadas desde la perspectiva técnica, y debidamente alejadas de toda intención subalterna, política o económica. Propiciamos las siguientes políticas sectoriales:

    - Sector Silvo-agropecuario: modernización del ministerio de Agricultura, transformándolo en el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Recursos Naturales, que oriente y supervise, según la práctica internacional en la materia, desde la producción hasta la distribución al consumidor de los productos alimenticios, además de la preservación de los recursos

naturales. Esto implica transferirle responsabilidades hoy en manos del Ministerio de Salud. Modernización de los organismos dependientes, incluyendo el fortalecimiento del SAG, la reestructuración de INDAP, acentuando su rol de fomento al pequeño agricultor exportador, y la redefinición de CONAF. Se propone impulsar la inversión de infraestructura rural, la regionalización, el mejoramiento y coordinación de las entidades públicas de fomento e investigación, la creación de un Instituto Tecnológico de los Alimentos, la inversión privada en proyectos de riego, modificando la institucionalidad respectiva, y fomentar la utilización de nuevas formas de financiamiento para el sector, haciendo uso del mercado de capitales nacional. Especial atención merece el fomento a las plantaciones forestales por parte de pequeños agricultores, mediante títulos "securitizados", y la utilización de la letra hipotecaria para financiar la compra de tierra agrícola. Para mejorar las condiciones laborales y la productividad de los trabajadores de temporada, proponemos estimular la subcontratación de los correspondientes servicios a empresas especializadas que les den empleos estables a lo largo del país. Proponemos fortalecer la acción independiente y técnica de la Comisión de Distorsiones, velar por el buen funcionamiento de las bandas de precios y renegociar el acuerdo comercial con MERCOSUR, a fin de establecer mecanismos de salvaguardia.

- Sector Pesca y Acuicultura: Es necesario reformar la institucionalidad pesquera, reformulando la labor del IFOP y otros organismos y creando una instancia única para la regulación de la acuicultura. Diseñar una política exterior marítima que responda al interés nacional, propiciar la entrada en vigencia del Acuerdo de Galápagos y elevar el Departamento del Mar de la Cancillería a calidad de Dirección. Respecto de los límites máximos de captura para la pesca industrial, hay que legislar para darles plena seguridad jurídica, permanencia y flexibilidad en su transferencia. Con el objeto de propender al uso eficiente del borde costero y espacios marítimos, es necesario modificar la regulación relativa al otorgamiento de concesiones y la fijación de patentes para acuicultura, eliminando facultades discrecionales. Hay que favorecer la pesca artesanal, racionalizando los programas de apoyo estatal, asegurando un control efectivo de los desembarques y los registros de pescadores y potenciando las caletas como unidades productivas eficientes.
- Sector Minero: la minería privada cuenta con proyectos en diversas etapas de desarrollo por US$ 8.000 millones y debe continuar siendo palanca fundamental para el crecimiento económico del país. Es necesario despejar la incertidumbre creada por la introducción de impuestos especiales, manteniendo un ambiente de estabilidad en las reglas del juego y crear mecanismos que contribuyan a una mejor inserción de las empresas mineras en las comunas en las que se localizan, así como promover su constitución como sociedades

anónimas abiertas. Es necesario dar fluidez a la tramitación de autorizaciones ambientales y otorgamiento de derechos de agua, sin perjuicio de asegurar la conservación medioambiental. La exploración y explotación de hidrocarburos, litio y yacimientos marítimos debe ser sometida a la ley minera, mediante la reforma constitucional correspondiente. Se propone reestructurar algunos de los organismos dependientes del ministerio del ramo. ENAMI debe concentrarse en el apoyo a la pequeña y mediana minería. CODELCO y ENAP deben obtener el capital necesario para su desarrollo mediante la colocación en bolsa de paquetes minoritarios de acciones de la matriz o de sus filiales, como lo hacen otras empresas públicas exitosas en el mundo.

- Sector Manufacturero: fortalecer la competitividad de la industria nacional para intensificar su orientación a la exportación y competir en buena forma con los productos importados. La agenda incluye las medidas en materia de desarrollo tecnológico, impuestos y regulaciones más arriba reseñadas. Particular atención merecerá el perfeccionamiento de la Comisión de Distorsiones y la revisión del funcionamiento de la Aduana. La industria manufacturera en Santiago, Valparaíso y Concepción ha sido fuertemente perjudicada por los cortes de gas natural argentino. Se requieren medidas de apoyo para facilitar el uso de combustibles alternativos. La pequeña empresa manufacturera ha de recibir atención especial, según se detalla más adelante.
- Sector Energético: la política energética debe tener como objetivos la seguridad y seguridad del suministro de energía, al menor costo posible. Procurar una adecuada diversificación de las fuentes primarias y el desarrollo de sistemas de respaldo, propiciar el funcionamiento de mercados competitivos y la regulación eficiente de sus segmentos monopólicos. El Estado debe apoyar a las familias de escasos recursos a satisfacer sus necesidades básicas de energía. El sector eléctrico se ha visto afectado por la lenta reacción del Gobierno ante el incumplimiento flagrante –tolerado sin represalia alguna de nuestra parte- del protocolo de integración gasífera por parte de Argentina. Aunque la reciente modificación legal resuelve la paralización de inversiones que venía observándose, sus consecuencias negativas sobre la economía nacional seguirán sintiéndose por varios años más. Mediante una política honesta, transparente y fundada sólo en criterios técnicos, procuraremos asegurar el mejor servicio al cliente. Las regulaciones deben hacer que las señales de precios se adapten flexiblemente a las condiciones de escasez, estimulando fuentes alternativas de energía y asegurando una matriz energética debidamente diversificada. Específicamente, es importante asegurar la operación fluida de las autorizaciones ambientales de las inversiones requeridas, facilitar las negociaciones y obras de interconexión energética, atenuar el impacto desfavorable sobre el desarrollo hidroeléctrico de las patentes por derechos de agua, mejorar las

condiciones de suministro eléctrico en condiciones de crisis, perfeccionar la regulación sobre la distribución de electricidad, modificar la ley de geotermia. En cuánto a los combustibles líquidos, proponemos integrar parcialmente al sector privado a la propiedad de ENAP y revisar la tributación y las normas de seguridad aplicables a los diferentes combustibles.

- Sector de Telecomunicaciones: Fomentar el desarrollo de este sector crucial para la competitividad de la industria nacional y el acceso a los beneficios de la globalización. Ello implica fortalecer la competencia donde la tecnología la hace posible, permitiendo, por ejemplo, aquella entre redes paralelas, y establecer criterios no discriminatorios y con adecuada remuneración para la desagregación de redes cuando tal opción no sea posible. Es necesario abordar la regulación de la nueva tecnología de voz sobre IP, generando incentivos para su plena interconexión con las redes tradicionales. Revisar criterios para la determinación de cargos de acceso, áreas de tarifas y de concesión, a fin de reducir la incertidumbre en las regulaciones, y estimular las inversiones y la entrada de nuevos competidores. Revisar y racionalizar la regulación del uso del espectro radioeléctrico. Se propone modificar la institucionalidad del sector, separando el rol normativo del fiscalizador: el primero se mantiene en el ministerio de Economía; para el segundo se crea la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, que reemplaza la SUBTEL, organismo técnico e independiente, cuyo Panel Permanente de Expertos debe dirimir conflictos.
- Sector de Aguas: Solucionar la asignación de derechos de agua pendientes. Aclarar la situación de los derechos de aprovechamiento de aguas subterráneas y los criterios para declarar áreas de restricción. Reducir las facultades entregadas al Gobierno para limitar las solicitudes de uso de aguas consideradas excesivas. Reemplazar la patente por no uso de los derechos de agua, recientemente establecida, por una patente por tenencia.
- Sectores de Construcción, Infraestructura y Transporte: La actual organización del Estado en este campo ha hecho crisis. El Estado no está cumpliendo bien su insustituible rol de planificador de largo plazo de la ciudad y la infraestructura nacional, pues sus diferentes reparticiones actúan sin coordinación y a veces en abierta competencia. Tampoco está preparado para aprobar, contratar y fiscalizar adecuadamente las obras públicas, como ha quedado de manifiesto por las recurrentes denuncias de corrupción y las conocidas fallas de diseño o ejecución. Proponemos una nueva institucionalidad para los ministerios de obras públicas, de vivienda y de transportes, creando el ministerio de Infraestructura, Urbanismo y Vivienda. Se propone crear un Directorio de Urbanismo y Obras de Infraestructura, autónomo del gobierno, integrado por expertos de alto nivel, designados por el Presidente con la aprobación del Senado, cuya función sea aprobar los instrumentos de planificación urbana y los proyectos de obras públicas.

Dicho consejo debe contar con el apoyo técnico de una Dirección de Planeamiento abocada a la planificación de largo plazo en materia de urbanismo, infraestructura y transporte. La supervisión de la ejecución de las políticas de vivienda y las obras públicas debe radicarse en las subsecretarías del nuevo ministerio. En materia de obras públicas, se requiere una Dirección de Licitaciones plenamente transparente, una eficiente Contraloría Interna y una completa reorganización las actuales direcciones operativas. Una Superintendencia de Infraestructura debe supervisar la infraestructura ya operativa y los contratos de concesión. La regulación del transporte debe ser abordada por una superintendencia específica. Esta institucionalidad debe jugar un rol protagónico en la planificación urbana y proseguir la modernización de la infraestructura del país, mejorando los procedimientos para la incorporación de proyectos de iniciativa privada, la protección de sus derechos y haciendo explícitas las garantías estatales involucradas.

- Sector Comercio: Fortalecer el desarrollo de este sector clave en la transmisión de los beneficios de una economía de mercado a la masa consumidora. La agenda incluye las medidas en materia de impulso a la pequeña y mediana empresa comercial, el alivio de la carga tributaria y la eliminación de trabas burocráticas más arriba reseñadas. El comercio suele ser víctima de las ineficiencias del aparato estatal en cuanto a la excesiva tramitación de las autorizaciones necesarias, la fiscalización hostil y la imposición de regulaciones innecesarias. Con frecuencia ello redunda en la proliferación del comercio ambulante y la evasión de impuestos, con el correspondiente detrimento de la capacidad competitiva del comercio establecido y honesto. Hay que reforzar el control sobre el comercio ilegal. El comercio es fuente de trabajo para una amplia fracción de la población, y las medidas que se proponen en el campo laboral potenciarán su desarrollo. Particular atención merecerá la aplicación de las medidas de protección del consumidor, la revisión del funcionamiento de la Aduana y la defensa de la libre competencia, de modo de impedir la formación de conglomerados monopólicos, con el consiguiente perjuicio sobre el pequeño comerciante y el consumidor.
- Sector Turismo: se propone diseñar una estrategia nacional de turismo que entregue la visión de hacia dónde debe dirigirse este importante y sub-explotado sector durante los próximos 10 años, alinee los objetivos de los distintos actores y concentre los esfuerzos. SERNATUR debe contar con mayor perfil y presupuesto. La inversión pública en el sector debe incrementarse sustancialmente, para enfrentar la competencia de los países líderes en el rubro. Impulsar el desarrollo turístico en Parques Nacionales mediante un sistema moderno, eficiente y ecológicamente seguro de concesiones a operadores privados. Incorporar a la explotación de nuestras riquezas turísticas a las comunidades indígenas, con la asesoría correspondiente.

20. A lo largo de las últimas tres décadas Chile ha construido una institucionalidad comprometida con la estabilidad económica. Pensamos que la estabilidad de precios y el normal funcionamiento del sistema de pagos son prerrequisitos indispensables para que el progreso económico y social sea perdurable. Por eso, rechazamos cualquier intento de utilizar las herramientas fiscales o monetarias con fines electorales, demagógicos o populistas. Específicamente:

    - Damos pleno respaldo a la autonomía del Banco Central. Favorecemos una meta de inflación baja, un mercado cambiario libre y la plena apertura financiera. Propiciamos utilizar la favorable situación actual del mercado de capitales para fortalecer el patrimonio del Banco Central y darle más transparencia a su gestión;
    - Proponemos mantener la política fiscal basada en el concepto de un balance estructural, sin perjuicio de revisar el método actualmente utilizado, e introducir un límite complementario sobre el crecimiento del gasto público, acotándolo en relación al crecimiento estimado en el producto potencial. Es necesario reanudar la aplicación de una estricta evaluación social de los proyectos de gasto público y someter a las empresas públicas a rigurosas exigencias de rentabilidad.

21. Adoptando una visión de largo plazo, el programa ha sido dimensionado para ser aplicado gradualmente durante los próximos 6 años, aunque el período presidencial dure 4 años. Desde la perspectiva fiscal, implica requerimientos presupuestarios que, bajo supuestos realistas, permiten el pleno cumplimiento de la regla del superávit estructural del 1% hoy vigente. En efecto, estimamos que, como consecuencia del programa, el crecimiento potencial de la economía converge a 7% por año hacia fines del período y que el precio normal de la libra de cobre se mantiene en 95 centavos de dólar. Así, los ingresos estructurales o sostenibles del Fisco se expanden progresivamente hasta alcanzar en 2011 un valor anual superior en US$ 9.000 millones al previsto para el 2005. Esto supone mantener las actuales tasas de impuesto –con la excepción de la rebaja de 19% a 18% el IVA- e incluye una estimación de alrededor de US$ 1.000 millones resultantes de mejorías en la eficiencia de la fiscalización tributaria, eliminación de gastos superfluos y uso de concesiones para ciertas obras. Estimamos que 40% del incremento de ingresos estructurales ya está comprometido por los gastos de continuación de programas vigentes. Los restantes recursos -ascendientes a US$ 5.600 millones al 2011- estarían disponibles para solventar los nuevos programas de gasto y modificaciones tributarias aquí propuestas. Desde luego, el programa propuesto debe ser aplicado integralmente y no sería técnicamente apropiado adoptar las iniciativas que incrementan el gasto público sin las medidas tributarias y estructurales que sustentan su viabilidad. Si las condiciones de crecimiento potencial de la economía o precio normal del cobre fuesen menos auspiciosas, ello obligaría a hacer más gradual la aplicación de los cambios propuestos, extendiendo su aplicación más allá del sexenio previsto. En tal caso, cabría considerar también introducir economías adicionales o recurrir a otras fuentes de financiamiento, incluyendo la tributaria. Por otra parte,

si por consideraciones coyunturales, el crecimiento interno o el precio del cobre resultasen menores a lo previsto, la regla del superávit estructural vigente autorizaría utilizar el endeudamiento y la sana posición de las finanzas públicas permite hacerlo sin sobresaltos.

Crear trabajo: prioridad número uno

22. La primera prioridad del próximo gobierno ha de ser crear las condiciones para que haya más trabajo. Utilizar toda la batería de instrumentos a disposición del Estado para estimular a las empresas a crear más y mejores empleos. Ello es un imperativo ético, porque el trabajo dignifica a las personas y es la llave para salir de la pobreza y hacer que cada chileno y chilena puedan participar del progreso económico del país. Queremos abrir un camino de futuro a los cesantes, a los trabajadores y trabajadoras ocasionales, a los jóvenes desocupados, muchas veces empujados a la droga y la delincuencia, a la madre que siente que si tuviera empleo podría traer al hogar lo que sus hijos merecen, al técnico y al profesional que hoy ve que sus calificaciones o su experiencia no le ofrecen un porvenir seguro.

23. Nadie puede darse por satisfecho con la realidad laboral al día de hoy.

- En plena expansión económica, cuando la actividad productiva crece al 6% anual, según cifras oficiales, la desocupación se mantiene sobre el 8% de la fuerza laboral y afecta a más de 500 mil chilenos;
- En Chile apenas una de cada dos personas en edad de trabajar tiene empleo. El resto está cesante o fuera del mercado laboral. En los países más desarrollados dos de cada tres tienen trabajo. La carencia de oportunidades de empleo golpea con mayor fuerza a las mujeres y a los jóvenes. En Chile sólo una de cada 3 mujeres en edad de trabajar tiene ocupación remunerada, y uno de cada 4 jóvenes entre 15 y 24 años. En los países desarrollados las tasas de empleo de mujeres y jóvenes son casi el doble de las nuestras.
- La falta de oportunidades de trabajo se siente particularmente en las familias pobres y de nivel medio-bajo. Está demostrado que lo que permite a un hogar superar el umbral de pobreza es precisamente que uno más de sus miembros encuentre ocupación.
- Aunque últimamente el empleo se está recuperando, la calidad de los trabajos es todavía insatisfactoria. En Chile, casi 30% de los empleos que registra la estadística oficial se refieren a trabajadores que laboran *por cuenta propia* o son *independientes,* lo cual muchas veces oculta situaciones de sub-empleo o *desempleo disfrazado*. En los países desarrollados la tasa comparable es de 18%.
- Artificialmente estimulada por la rigidez de ciertas normas laborales, se ha provocado una proliferación de trabajos eventuales, contratos temporales o por obra, los cuales son apropiadamente considerados *empleos*

precarios. Estas ocupaciones carecen de las condiciones mínimas de estabilidad necesarias para la capacitación y la mejoría de la productividad. Si se consideran dichos empleos y los por cuenta propia, se concluye que alrededor de la mitad de los ocupados tiene trabajos inestables.

24. Somos optimistas. Chile está perfectamente capacitado para vencer la cesantía. El desempleo no es una fatalidad tecnológica ni una falencia estructural. Nos asiste el convencimiento que, bajo políticas adecuadas, surgirán nuevas fuentes de trabajo en la industria, la agricultura, la minería y los servicios. Nuestro programa se propone crear las condiciones para reducir el desempleo a menos de 5% a lo largo de los próximos 6 años y crear un millón de puestos de trabajo. Arduo desafío, pero alcanzable si ponemos a la creación de empleos como la prioridad número uno.

25. Para crear más empleos es necesario que el crecimiento económico sea alto y sostenido, y que surja con vigor la inversión, que es precisamente la creación de fuentes de trabajo. Pero además es necesario adecuar la normativa del mercado del trabajo a las nuevas exigencias de la globalización y la competitividad, y hacer que la política económica preste atención preferente a la situación de la pequeña y la mediana empresa, las cuales, en conjunto con la llamada microempresa, generan alrededor de 80% de los empleos.

26. Tenemos que buscar un Nuevo Trato en materia de relaciones laborales. Proponemos ampliar las materias de negociación colectiva, para que empleados y empleadores acuerden sistemas de jornadas más flexibles, remuneraciones adaptables según las circunstancias, diferentes formas de seguro de desempleo e indemnización, así como mejores condiciones de seguridad e higiene. La ampliación del campo de la negociación colectiva devuelve a los trabajadores organizados el rol crucial que les corresponde en las relaciones laborales al interior de la empresa. En el mundo globalizado, no podemos mantener prácticas laborales que otorguen ventajas comparativas a nuestros competidores y terminen destruyendo empleos. Es comprensible la desconfianza de los trabajadores ante una economía estancada, sin buenas oportunidades de trabajo. Pero el Chile que visualizamos es distinto, con una fuerte expansión de la demanda, un vigoroso auge de la inversión y la consiguiente creación de fuentes de empleo. Favorecemos un movimiento sindical sólido y pluralista. Proponemos respaldar la capacitación de los dirigentes sindicales a través de SENCE y establecer instancias regulares de diálogo social, para que los dirigentes sindicales y empresariales acuerden una forma común de enfrentar el desafío nacional de la competitividad.

27. La contrapartida de la autonomía que establece nuestro Nuevo Trato Laboral en las negociaciones entre empleados y empleadores es mano dura contra los abusos patronales y las prácticas anti-sindicales. Tolerancia cero con la discriminación injustificada o el incumplimiento de las normas de seguridad que

arriesgan la vida o la salud de los trabajadores. La Dirección del Trabajo requiere de una reingeniería para interpretar y fiscalizar en forma efectiva, técnica, sin intromisión política ni prejuicios ideológicos. Proponemos separar la función de interpretación de la legislación laboral, a cargo de un consejo de carácter autónomo -una suerte de banco central del trabajo-, de la labor la de fiscalización desempeñada por el ente técnico.

28. Un nuevo trato laboral debe acarrear mayores facilidades para la integración de la mujer y los jóvenes al mercado laboral. Chile tiene en esa fuerza laboral un recurso que está a la mano y que no está siendo utilizado para crear desarrollo y bienestar. El trabajo femenino es desalentado porque las madres no tienen dónde dejar a sus niños y sufren en carne propia la amenaza de la delincuencia. Proponemos un amplio programa de guardadoras infantiles, controlado por las municipalidades y con un subsidio por niño menor de 5 años destinado a las madres trabajadoras en situación de pobreza. Pero además, mujeres y jóvenes requieren oportunidades de trabajo con la flexibilidad horaria que exigen sus ocupaciones como madres y estudiantes, respectivamente. Por eso proponemos:

    - Estimular el trabajo femenino, facilitando las jornadas flexibles y aquel que se realiza desde el hogar; para ello proponemos eliminar ciertas disposiciones legales y establecer contratos flexibles para jornadas inferiores a 22 horas semanales.
    - Estimular el trabajo juvenil, creando contratos laborales de jornada parcial para estudiantes, con gran flexibilidad en materia de horarios y otras condiciones de trabajo, así como la exención de cotizaciones para previsión. De este modo, los estudiantes tendrán facilidades para contribuir con su trabajo a solventar los estudios y aliviar el presupuesto de las familias de clase media y baja.

29. Un rol primordial en la generación de empleo le atribuimos a la pequeña empresa. Para ellas, nuestro programa contempla:

    - Un Estatuto del Pequeño Empresario que le garantice estabilidad en los estímulos tributarios y las regulaciones destinadas a poner a la pequeña empresa en situación de sumarse al dinamismo de la economía de mercado.
    - Incorporar a dicho estatuto el concepto de “cero trámite” durante los primeros 9 meses de operación para aquellas empresas sin historia. Esto favorece la instalación y formalización de empresas familiares y microempresas.
    - A fin de incrementar la disposición de fondos por parte de la pequeña empresa para acometer inversiones y crear más empleos, proponemos aplicarles cero impuesto sobre las rentas reinvertidas en el negocio, extendiendo el régimen de tributación sobre utilidades retiradas que hoy contempla el art. 14 bis de la ley de la renta sólo para la microempresa, a

todas aquellas con ventas anuales inferiores a UF 25.000 (con una escala intermedia para las de ventas anuales superiores a ese límite e inferiores a UF 50.000).

- A fin de rebajar el costo del crédito para la pequeña y mediana empresa, proponemos establecer un mecanismo de devolución del impuesto de timbres y estampillas pagado por ellas en sus créditos, con los resguardos necesarios para evitar abusos.
- Para facilitar el acceso al crédito, crear un sistema efectivo de Central de Garantías, diferente al contemplado en el actual proyecto de ley.
- Incentivar la regularización de empresas informales, incluyendo amnistía de obligaciones tributarias pendientes y otras de cargo fiscal.
- Crear un nuevo mecanismo de financiación orientado hacia la micro, pequeña y mediana empresa, utilizando garantías estatales parciales sobre los créditos otorgados a ellas por los bancos, siempre y cuando cumplan con ciertas condiciones de costo y plazo sustancialmente más convenientes que los que hoy se observan. Los créditos correspondientes podrían ser posteriormente colocados en nuestro vasto mercado de capitales a través de títulos "securitizados". Así, crearemos un instrumento moderno para atender tanto las necesidades de reestructuración a largo plazo de la deuda vigente de las PYME, como sus requerimientos de capitales frescos.
- Revisión de los límites, exigencias y procedimientos establecidos en SENCE para el descuento tributario asociado a la capacitación de los trabajadores. Los actuales límites hacen impracticable su utilización por parte de las PYME y son sus trabajadores los más necesitados de capacitación para abordar con éxito los desafíos de la competitividad y la globalización. A este efecto, propiciamos también un vasto programa de alfabetización digital para las PYME.

Educación de Calidad

30. Nuestro sistema educacional no está funcionando bien. No está permitiendo a todos los niños comenzar la carrera de la vida desde la misma línea de partida. Hay serias deficiencias de cobertura y calidad en la educación a la que acceden los más pobres. Con frecuencia, no son el talento y el esfuerzo los que abren camino a las etapas superiores de la educación, sino los recursos de que dispone la familia del estudiante. Y es el acceso a estudios superiores el que determina buena parte de las diferencias de ingresos. Nuestro sistema educacional, lejos de ofrecer a todos una justa oportunidad, fabrica desigualdad. En la construcción de un país que brinde a todos una justa oportunidad de progreso, abordar la reforma del sistema educacional es primordial.

31. En nuestra visión, las principales carencias que revela la educación en Chile son las siguientes:

- Importante déficit de cobertura en los niveles pre-escolar y superior, mientras que los niveles primario y secundario muestran tasas de cobertura comparables con las de los países desarrollados.
- Importante brecha de cobertura entre los jóvenes de familias ricas y pobres. La cobertura de educación pre-escolar y superior en el 40% más pobre de la población es marcadamente deficiente. Uno de cada tres niños de ese segmento asiste a jardines infantiles. Uno de cada 7 jóvenes de ese segmento accede a la educación superior.
- Grave problema de calidad de la educación básica y media, según revelan exámenes tanto nacionales como internacionales, a los que han sido sometidos los alumnos de los diferentes niveles. El rendimiento escolar es en general inferior en las escuelas que enseñan a los alumnos de familias de escasos recursos, pero la falla se extiende también a los estratos medios y altos.
- Importante brecha de calidad entre los establecimientos educacionales municipales y particulares subvencionados en relación con los colegios pagados. En el 10% de mejores puntajes de las pruebas SIMCE en Cuarto Básico, sólo 27% corresponden a colegios pagados. Tras terminar la educación secundaria, de entre el 10% de mejores puntajes de la PSU, 56% provienen de dichos colegios. Este es un claro indicador que a medida que avanza el proceso educacional, paradójicamente, se reducen las oportunidades relativas de quienes no disponen de los medios para asistir a un colegio particular pagado.
- La Educación Superior, universitaria y técnica, se concentra en alumnos provenientes de familias de ingresos altos. Los jóvenes talentosos de ingresos medios o bajos tienen enormes dificultades económicas para acceder a la universidad o a los institutos profesionales. El auxilio que da el Estado, mediante crédito fiscal y becas, hasta ahora sólo cubre a los estudiantes de las universidades tradicionales y sólo en un 30% llega a alumnos provenientes del 40% más pobre de la población.
- Estas deficiencias se mantienen pese a que el Estado ha triplicado el gasto fiscal en educación, que los niveles de gasto por alumno son ya comparables a los de países con mucho mejores resultados, que se han reformado los programas de estudio, extendido las jornadas, ampliado la distribución de textos, y mejorado las instalaciones físicas y la disponibilidad de computadores.

32. Un sistema educacional de alta cobertura y calidad es imprescindible para aprovechar las ventajas de la economía global del conocimiento, avanzar en la innovación tecnológica, incrementar la productividad e impulsar el desarrollo económico con el acelerador a fondo. Es también crucial como vehículo para la igualdad de oportunidades, para brindar a todos una justa oportunidad de participar en el progreso del país. Una buena educación es también necesaria para ampliar el espesor cultural del país, fortalecer su identidad y abrir a los ciudadanos nuevos horizontes de realización personal.

33. Pese a los esfuerzos de los profesores que luchan por impartir enseñanza de calidad, los resultados de nuestro sistema educacional son francamente insatisfactorios. La solución pasa por transferir a los padres de familia y los directivos y profesores de escuelas y liceos una cuota mucho mayor de responsabilidad. La dirección que hay que tomar es hacia una mayor libertad educacional y descentralización de las decisiones, dejando al gobierno central la tarea de establecer requisitos generales, pautas de información y de proveer recursos para hacer efectiva la igualdad de oportunidades. Definitivamente, no es esa la dirección en la cual han transitado las políticas educacionales de la Concertación. Su enfoque es que los técnicos del ministerio del ramo saben cómo educar mejor; que los programas de estudio, los textos, la extensión de las jornadas, los mecanismos de remuneraciones deben ser definidos y aplicados desde el poder central. Cuando observan que los resultados no son buenos, concluyen que falta una aún mayor centralización de las decisiones. Pero, en nuestra opinión, lo que la realidad enseña es que el sistema jerárquico y burocrático que nos rige ahoga las buenas iniciativas, desalienta el rendimiento de los profesores y los alumnos, malgasta los recursos y nos condena a una educación mediocre, en la que la formación de excelencia es un privilegio.

34. Nuestro programa educacional contempla:

- Educación Pre-escolar: masificar su acceso, introduciendo una subvención por alumno que ayude a las familias necesitadas que lo deseen a enviar sus hijos a jardines infantiles particulares o municipales, debidamente fiscalizados. Reemplazar la actual asignación de cupos para el financiamiento estatal de pre-kínder y kínder, por una subvención por alumno, semejante a la que se aplica al resto de la educación. Esto permite aprovechar las instalaciones disponibles en escuelas municipales y particulares.
- Educación Básica y Media: nuevo diseño institucional para las escuelas municipales, que son responsables del 55% de la matrícula básica y media, para dejar en manos de los educadores el logro de estándares más altos de aprendizaje. Es necesario ampliar la autonomía y responsabilidad de los directores de los establecimientos, los cuales deben ser nombrados libremente por sus sostenedores, ser sujetos a contratos de desempeño, con metas específicas, acordadas con los apoderados y profesores, y contar con mayores grados de flexibilidad en la administración. Los establecimientos educacionales deben ser libremente escogidos por los apoderados, ser sujetos a mayor control por parte de ellos y rendir cuentas. Esto requiere mejorar la información sobre objetivos, procedimientos y resultados de los establecimientos, someter a los alumnos a exámenes externos con consecuencias sobre su evaluación, evitar la perturbadora inflación de notas que se observa hoy, establecer criterios transparentes de selección de los alumnos en los establecimientos, y apoyar su capacidad de gestión. Debe reformularse la subvención escolar, establecerla sobre bases técnicas

(en base a los costos de una escuela o liceo modelo, como ocurre con las tarifas de los servicios públicos regulados) e introducir una subvención diferenciada, decreciente según aumente el nivel socioeconómico de los alumnos, por cuanto ello repercute en un costo de la educación objetivamente menor. En la actualidad, sólo 5 de entre los 200 establecimientos con mejor resultado en la PSU son municipales, todos ellos radicados en las comunas de Santiago y Providencia. A fin de dar oportunidades de una educación pública de excelencia, proponemos la creación de liceos de excelencia, uno por región, al estilo del Instituto Nacional y Carmela Carvajal, disponiendo para ello de un fondo de asignación por concurso. Proponemos impulsar los estudios especializados de inglés, mediante un programa de concursos nacional e internacional, que provea plazas en los establecimientos subvencionados, y fortalecer la enseñanza y el perfeccionamiento de nuestros profesores.

- Educación Técnico Profesional: en la actualidad 40% de los estudiantes de la educación media asiste a establecimientos de educación técnica profesional. En general, su calidad es dudosa, porque no se observa que redunde en diferencias de rendimiento respecto de los egresados de la modalidad científico humanista. Debe revisarse la calidad de la enseñanza impartida en estos establecimientos, velar por que propenda a una educación más integral y una mejor interrelación con los institutos profesionales y centros de formación técnica que ofrecen educación superior.
- Educación Superior: Aunque nuestro sistema de educación superior se ha expandido velozmente en los últimos años, mantiene serias deficiencias estructurales que redundan en materia de cobertura y calidad. La diversidad de la oferta de opciones universitarias debe mantenerse y acrecentarse, propendiendo a mejorar la información disponible a los alumnos en cuanto a costos y resultados de las diferentes alternativas, y avanzando hacia un sistema de acreditación transparente, confiable y basado en evaluadores independientes, nacionales o extranjeros. En necesario integrar a todas las universidades al Consejo de Rectores, terminando con la diferenciación que hoy se hace entre las tradicionales y las que no lo son. Las universidades estatales, para continuar recibiendo aportes fiscales directos, deben sujetarse a pautas de desempeño y rendición de cuentas. Proponemos crear un amplio sistema de crédito abierto a todos los alumnos de la educación superior –tanto universitaria, como técnica- con mérito académico, con apoyo estatal según el grado de necesidad de la familia, utilizando la alta capacidad de financiamiento que ofrece el mercado de capitales y con un eficaz sistema de cobro. Nuestras universidades deben jugar un rol crucial en la innovación científica y tecnológica. Por eso proponemos rediseñar el apoyo estatal en estas áreas, favoreciendo asociación estratégica entre universidad y empresa, y ampliar las becas de docencia y fondos para investigación.

Nuestro sistema universitario puede jugar un rol crucial en la exportación de servicios y la cooperación internacional, particularmente a nivel latinoamericano.

- Consejo Autónomo de Educación: La libertad de educación es un pilar fundamental de la república y el respeto por diversas visiones educativas debe acrecentarse. Hoy las más importantes decisiones en cuanto a currículum nacional, exámenes nacionales y textos escolares se adoptan de manera centralizada, sin la suficiente participación de los actores relevantes y sin la indispensable distancia de las autoridades políticas. Si bien teóricamente hay libertad para que los establecimientos diseñen sus planes y programas, un 84% de ellos utiliza el programa oficial y su capacidad de elección de textos escolares es extremadamente reducida. Proponemos la creación de un Consejo Autónomo, para hacerse cargo de la selección de contenidos mínimos educacionales, textos y exámenes nacionales, cuya integración sería de alto nivel y no politizada, al estilo del Banco Central. Dicha entidad debe favorecer la libertad educacional, reformular los programas educacionales para que sirvan de orientación, ampliar la variedad de textos escolares subvencionados, propender al establecimiento de pruebas nacionales compatibles con los estándares internacionales y que incorporen criterios de valor agregado y colaborar con los establecimientos educacionales, poniendo a su disposición una suerte de banco de proyectos educativos con diversidad de planes y programas. Esta propuesta conlleva la redefinición de las funciones del ministerio del ramo, concentrándolo en las definiciones de política educacional, el diseño del financiamiento público y el control del desempeño de los establecimientos, incluyendo la publicidad sobre sus metas y resultados.

35. Pieza central de nuestro programa de igualación de oportunidades es la propuesta de abrir a todos los estudiantes talentosos acceso a la educación superior. Observamos con beneplácito que finalmente el Gobierno, en su último año, cumple la promesa hecha en 1999 tendiente a corregir la flagrante inequidad del sistema actual de crédito fiscal universitario, disponible sólo para las universidades tradicionales. Pero, tememos que el nuevo sistema no resulte adecuado por cuanto exige una importante garantía por parte de los centros de educación superior –lo que desvirtúa su rol, haciéndolos oficiar de bancos-, porque no asegura la suficiente provisión de fondos y, en cambio, introduce una alta dosis de intervención estatal en la determinación de las carreras a ser financiadas. Proponemos corregir esas fallas, creando un mecanismo para que los créditos bancarios a estudiantes talentosos y necesitados sean comprados por sociedades “securitizadoras” y recolocados en el mercado de capitales vía bonos respaldados por dichos créditos y una garantía estatal. De este modo, ocupamos la amplitud y profundidad que ha cobrado nuestro mercado de capitales para dar solución a las legítimas necesidades de crédito de nuestros futuros profesionales y técnicos, las cuales, conforme crezca el número de

estudiantes desde los actuales 600.000 a un millón previsto para seis años más, adquirirán un volumen tan importante como el que en los últimos años ha exigido el financiamiento de la modernización de la infraestructura. El mecanismo diseñado es moderno, implica un costo fiscal de mediano plazo y tamaño razonable (producto de créditos irrecuperables no cubiertos por los intereses cobrados), y puede operar con una mínima intervención de la autoridad, en cuanto a la acreditación de los centros calificados y el establecimiento de límites individuales de crédito de acuerdo al perfil esperado de ingresos de las diferentes carreras.

36. Gran importancia le otorgamos también a extender la enseñanza del inglés a todos los interesados y en masificar el uso de Internet. Los analfabetos del siglo XXI no son sólo los que no saben leer y escribir, sino también los que no dominan el inglés o no están familiarizados con Internet. Proponemos iniciar un programa de alfabetización digital a alumnos de escasos recursos, el cual, complementando el Programa Enlaces, que ha dotado a las escuelas de acceso a Internet, los adiestre en sus aplicaciones, empleando para ello el voluntariado juvenil.

Justicia para un país que se moderniza

37. La Reforma Procesal Penal, que en estos días finalmente ha pasado a aplicarse en todo el territorio nacional, a la fecha, constituye el hito más relevante en la modernización de nuestro sistema judicial. Con todo, la modernización integral del sistema judicial va mucho más allá. Junto con adoptar las medidas de evaluación y perfeccionamiento de dicha reforma, nos parece imperioso avanzar ya en la extensa agenda de reformas todavía pendientes. La articulación de un sistema judicial moderno es de importancia capital para el funcionamiento de la democracia y la economía de mercado. La falta de defensa eficaz de los derechos de las personas es causa de injusticia, inequidad en las oportunidades, concentración del poder y de la riqueza, insuficiente desarrollo económico y social. Nuestras propuestas abordan cuatro áreas claves: la estructura del poder judicial, la justicia civil, la justicia vecinal y el acceso a la protección judicial por parte de los más pobres.

38. En las últimas décadas el Poder Judicial ha aumentado explosivamente su tamaño, y sus funciones se han diversificado y hecho más complejas. La Corte Suprema concentra hoy tres funciones críticas: (1) la jurisdiccional, en la resolución de los recursos más importantes; (2) la de control disciplinario sobre los jueces inferiores; y (3) la de conducir la gestión administrativa y presupuestaria del sistema. Todas esas funciones las realiza colectivamente, muchas por medio de plenos que no resultan operativos, a veces sin toda la información relevante y sin la adecuada transparencia. Es también un hecho que la estructura de la carrera judicial ha cambiado fundamentalmente, como resultado de la gran cantidad de nuevos cargos -jueces orales y de garantía-

creados en la base del sistema. Con ello, las posibilidades de ascenso han disminuido notablemente y será necesario diseñar estímulos alternativos. Nuestras propuestas son:

- En primer lugar, la modernización de la estructura y funciones de la Corte Suprema. En lo jurisdiccional, la Corte Suprema debe conocer, como cuerpo único de jueces, de manera selectiva, los asuntos más importantes del sistema y establecer criterios uniformes en relación con los problemas de mayor relevancia social, dando lugar así a una interpretación uniformadora del derecho y una jurisprudencia cognoscible y fundamentada.
- En segundo lugar, modernizar y profesionalizar la gestión del conjunto del sistema judicial, fortaleciendo su transparencia y objetividad, y eliminando las estructuras que puedan propender a su politización. La gestión superior del mismo debe quedar a cargo de una instancia especializada, el Consejo de Administración. Debe establecer expresamente, en el nivel constitucional, la publicidad como principio general para el funcionamiento de todo el sistema judicial.
- En tercer lugar, establecer un mecanismo eficiente, profesional y objetivo de control disciplinario de los jueces, radicado en un Consejo de Disciplina. En este sentido, es necesario introducir un Código de Conductas Judiciales que regirá a todo el Poder Judicial.

39. La justicia civil es percibida como lenta, congestionada, técnicamente deficiente, con muchos procedimientos obsoletos. Más del 65% de las causas que ingresan a los tribunales civiles son cobranzas y otro 15% corresponde a asuntos no contenciosos. Esto implica que los jueces deben concentrar su tiempo en materias que en la mayoría de los casos no requieren su concurrencia. Se hace necesaria una profunda Reforma Procesal Civil que haga más expedita la justicia y menos costosos los procedimientos. Desde luego, las ineficiencias de los procesos judiciales civiles recaen siempre con más fuerza sobre la actividad de las personas de bajos recursos y los pequeños empresarios, que se ven así forzados a operar en la informalidad. En consecuencia, proponemos:

- Extraer del proceso judicial todos aquellos asuntos que no constituyen un conflicto jurídico, radicando las cobranzas en un órgano especializado, sujeto al control jurisdiccional, y los asuntos no contenciosos en órganos de la Administración.
- Potenciar los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, especialmente los sistemas de arbitraje.
- Modernizar los procedimientos. Reducir su número; establecer un nuevo juicio ordinario y un juicio ejecutivo general; modernizar los medios probatorios; y simplificar el sistema de recursos. Es necesario modernizar también el funcionamiento de notarías y conservadores de bienes raíces.

40. En los sectores populares hay una amplia gama de conflictos que por su cuantía se mantienen fuera del ámbito civil y que sin embargo importan vulneración de derechos que afectan seriamente la convivencia social. Los juzgados de policía local no están en condiciones de asumir la solución de estos temas. Por eso proponemos la creación de una jurisdicción especial: la Justicia Vecinal o de Paz, autónoma, dependiente en lo administrativo y financiero de las municipalidades, que conozca asuntos vecinales y de convivencia, excluidos los familiares y penales.

41. El acceso a la justicia por parte de personas de escasos recursos se manifiesta en la actualidad bajo el llamado "privilegio de pobreza", el cual, si bien asegura gratuidad, no presta servicios adecuados en tiempo y forma. Proponemos garantizar a las personas y en especial a los más pobres- su derecho a la defensa civil profesional y efectiva. Dicho servicio debe prestarse principalmente por medio de abogados de la práctica privada, seleccionados en concursos competitivos.

42. La Reforma Procesal Penal debe ser revisada para perfeccionar su operación de acuerdo a la experiencia acumulada. En este sentido, llama la atención el número de causas que están terminando sin solución satisfactoria para la parte afectada (81% el 2004), mediante alguno de los mecanismos de término facultativo del Ministerio Público. Esto crea una justificada molestia y sensación de impunidad. Es necesario revisar ciertos aspectos de la operación del Ministerio Público y de la Defensoría Penal Pública. Además es imprescindible modernizar los organismos auxiliares de la justicia, tales como el Servicio Médico Legal, cuya obsoleto funcionamiento hace crisis producto de la agilidad procesal que impone la reforma.

Oportunidades para las regiones

43. Chile avanza, pero hay enormes disparidades en las oportunidades que les ofrece a los habitantes de las diversas regiones. Es más fácil surgir en Santiago que en el Sur o en el Norte. Las políticas se diseñan y aplican con un criterio santiaguino. La Región Metropolitana concentra más del 40% de la actividad económica y el presupuesto de los municipios representa menos del 10% del gasto público. Los resultados están a la vista. Mientras el desempleo nacional alcanzó a 8,2% a abril pasado, en las regiones de Valparaíso y del Bío-Bío alcanzó a 9,9% y 9,2%, respectivamente. Mientras la pobreza a nivel nacional afecta a 18,8%, en las regiones del Bío-Bío y de la Araucanía se eleva a 27,9% y 29%, respectivamente. La Concertación ha centrado sus esfuerzos en transferir un mayor porcentaje del gasto público a los gobiernos regionales, los cuales están subordinados políticamente al gobierno central. El verdadero desafío es hacer a los gobiernos regionales responder verdaderamente a las prioridades de la respectiva región y transformar a los municipios en auténticos gobiernos locales. Al respecto, nuestras propuestas son:

- Fortalecer el desarrollo de las regiones, bonificando la instalación de fuentes de trabajo en las regiones, mediante el establecimiento de estímulos tributarios a la contratación de mano de obra y la adquisición de activos fijos en zonas de baja actividad. Incrementar los fondos asignados a las regiones, priorizando proyectos que satisfagan sus necesidades de desarrollo social y potencien sus expresiones culturales. Manteniendo la esencia de la organización unitaria del Estado, es necesario incorporar la elección de las autoridades regionales.
- Dar a los municipios más autonomía, flexibilidad y recursos. Introducir mayor flexibilidad para que los municipios determinen las tasas de las patentes municipales e impuestos territoriales. Esto exige modificar la operación del Fondo Común Municipal y crear el Fondo Nacional de Desarrollo Local para transferirles recursos fiscales. Introducir mayor flexibilidad en la administración del personal municipal. Establecer normas de rendición de cuentas.
- Transferir a los municipios mayores responsabilidades en el control de la delincuencia, la planificación urbana (haciendo al Director de Obras depender del alcalde) y dándole responsabilidad en la administración de ciertos problemas urbanos (por ejemplo, la disposición de basura), con las atribuciones para asociarse con otros municipios y negociar compensaciones.
- Fortalecer la participación ciudadana en los municipios, haciendo posible que los miembros de una comunidad local eleven al concejo municipal proyectos de ordenanzas municipales, y establecer un mecanismo para que los alcaldes y concejales puedan ser removidos por notable abandono de sus deberes o a petición de una mayoría de los ciudadanos inscritos en la correspondiente localidad.

3.2 Chile, patria de corazón grande

44. No basta con ofrecer oportunidades. La vida es con algunos especialmente cruel, y la sociedad más humana que queremos construir debe tenderles a ellos una mano. Hay que fortalecer la red social contra la pobreza, mejorar la atención de salud, diseñar políticas apropiadas para el adulto mayor, mejorar la calidad de la vivienda social y, en general de la vida urbana. La modernización de la sociedad es por cierto positiva, pero suele conllevar un debilitamiento de la familia y un incremento de la delincuencia. En Chile durante los últimos años hemos sido testigos de un grave deterioro social en ambas dimensiones. Debemos combatir esas inseguridades. Tenemos propuestas para restablecer la seguridad en los barrios y vigorizar esa célula básica de la sociedad que es la familia. Para vivir seguros, debemos hacer de Chile un país más cohesionado e integrado, en lo social y lo cultural. Fortalecer la seguridad nacional y promover una fructífera inserción de Chile en el concierto de las naciones

Red de Protección Social

45. Postulamos que erradicar la pobreza es un imperativo moral. Se trata de tender una mano que auxilie efectivamente a quienes por las más variadas razones –la falta de oportunidades, la discriminación o el prejuicio, la mala salud, la discapacidad, la mala fortuna- se han hundido en una situación económica que nos les permite atender las necesidades básicas del hogar ni disponer de los medios para valerse por sí solos. La superación de la pobreza, que es la cara más dramática de la desigualdad, es también una condición para la consecución de una mayor paz social y un factor de dinamismo económico. Por todo ello, la campaña contra la pobreza es pieza central de nuestro programa.

46. Aunque la superación de la pobreza siempre figura destacadamente en los programas políticos, la acción gubernamental en la materia es a veces desenfocada e ineficaz, y en cualquier caso insuficiente. Nuestro diagnóstico del estado actual en la materia es el siguiente:

    - Se enorgullece con razón el país por la notoria reducción de la pobreza extrema durante la década pasada. Pero, según cifras oficiales, el ritmo anual de disminución ha decaído notoriamente: mientras entre 1987 y 1996, se estima cada año salían de la pobreza –en términos netos- 257.000 personas en promedio, desde entonces y hasta el 2003 (último dato disponible), la salida se ha reducido a sólo 52.000 por año. En el caso de la indigencia, mientras en 1987-96 la superaban 144.000 personas por año, entre 1998 y 2000 ella aumentó levemente y sólo volvió a decaer desde el 2000 en adelante, aunque a un ritmo anual de tan sólo 44.000 por año.
    - La pobreza no es estática. Hay alta movilidad. Se estima que al año 2001, aproximadamente uno de cada dos pobres no lo era cinco años antes, en tanto que de los pobres de entonces la mitad había traspasado el umbral de la pobreza para el 2001.
    - Los programas para combatir la pobreza requieren urgentemente ser perfeccionados en cuanto a suficiencia y cobertura. Sólo la mitad de los subsidios monetarios destinados a los pobres (subsidio único familiar, pensión asistencial y otros) llegan al 20% más pobre de la población. Hay el equivalente de US$ 170 millones que se malgastan en sectores que no los necesitan, el 60% más rico de la población. Mientras tanto, hay muchos que, viviendo en la miseria, no acceden a ellos.
    - La efectividad de muchos programas está impedida por el exceso de burocracia, el centralismo (que impide adaptarlos a las condiciones específicas de cada localidad), el malgasto y la politización.

47. Proponemos reformular la acción de MIDEPLAN como el organismo planificador y ejecutor de las políticas de protección social. Bajo el nombre de Ministerio de Desarrollo Humano, proponemos que de las cinco funciones que hoy desempeña MIDEPLAN se concentre sólo en dos: coordinar las acciones para

erradicar la pobreza y ejecutar programas para grupos prioritarios (infancia, juventud, adulto mayor, discapacitados, mujeres, indígenas) a través de servicios dependientes. Esto significa agrupar en el nuevo ministerio a Chile Solidario y la distribución de los subsidios monetarios, al Fondo de Solidaridad en Inversión Social (FOSIS), Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Instituto de la Juventud (INJUV), Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS), además de la Superintendencia de Seguridad Social (hoy en el Ministerio del Trabajo), el Instituto de Normalización Provisional (hoy en el Ministerio del Trabajo), el Servicio Nacional del Adulto Mayor (hoy en la Secretaría General de la Presidencia). Proponemos la integración de un Consejo Interministerial de Evaluación de Programas Sociales, para asegurar una alta calidad en el apoyo estatal a los más necesitados. Proponemos que en los restantes ministerios haya un funcionario encargado específicamente de apreciar las consecuencias de las políticas en ellos aplicadas sobre los pobres. Proponemos que la medición de la pobreza a través de la encuesta CASEN se efectúe con una periodicidad mínima de un año: no es posible que la única medición disponible de la gestión del actual gobierno en esta materia fundamental provenga del 2003; para diseñar medidas adecuadas es crucial una medición oportuna y su seguimiento y monitoreo continuo por parte de la ciudadanía.

48. En materia de políticas específicas, proponemos:

- Mujer Trabaja Tranquila: amplio programa de ayuda estatal para que las mujeres de escasos recursos puedan dejar sus hijos pequeños al cuidado de guardadoras, debidamente seleccionadas y fiscalizadas por las municipalidades. Se propone un subsidio mensual por niño destinado a favorecer a las 50.000 madres de niños de 0 a 4 años, de escasos recursos que trabajan fuera del hogar. La atención de los niños estará a cargo de vecinos u otras organizaciones públicas de la sociedad civil, debidamente supervisados por las municipalidades.
- Oportunidades de ascenso: beca de manutención a 50.000 estudiantes pobres que ingresan a la educación superior y que, independientemente del pago de la mensualidad respectiva (para el cual se establecerá un sistema amplio de crédito fiscal), requieren además suplir los ingresos que dejan de percibir para concentrarse en sus estudios.
- Banco de los Pobres, puerta de salida de la pobreza: subvención fija de UF 3 por cada crédito que coloquen las organizaciones de intermediación y desarrollo de la micro-empresa y compensar así sus altos gastos de operación. Se prevén 40.000 créditos anuales.
- Apoyo institucional a quienes buscan empleo: profesionalizar las oficinas municipales de información laboral (OMIL), dotándolas de tecnología adecuada y ofreciéndoles un bono de éxito de acuerdo a su desempeño. Mejoramiento de los programas de capacitación y reinserción laboral a cargo de municipalidades u organizaciones de la sociedad civil.

- Equidad en acceso a servicios básicos: subvención permanente para los consumos básicos de electricidad, similar al actual subsidio para el agua potable (SAP), enfocado hacia hogares indigentes. Se estiman 250.000 subsidios anuales.
- Nuevas pensiones asistenciales: ampliación del programa de pensión asistencial (PASIS), garantizando su acceso a todos los hombres mayores de 65 y mujeres mayores de 60, en situación de pobreza. Hoy hay 32.000 mujeres pobres mayores de 60 y menores de 65 que están excluidas del beneficio, en circunstancia que la edad mínima de jubilación es todavía de 60 años para la mujer. Hay otros 45.000 que, reuniendo los requisitos, son marginados por fallas burocráticas. Proponemos crear un sistema de postulación nacional en base a puntaje CAS, lo cual elimina las inequidades que genera el actual mecanismo de otorgamiento de cupos por región.
- Subsidio Sociales, apoyo a la salida: Reingeniería a los programas de asistencia social (SUF, SAP, y otros) para graduar su desactivación cuando las familias beneficiarias superen el umbral de pobreza, estableciendo un período de gracia en el cual el subsidio correspondiente no desaparezca del todo.
- Dignidad para los beneficiarios de subsidios sociales: considerar a los beneficiarios clientes de las políticas sociales y reconocerles su derecho a una atención de calidad. Esto implica simplificar y acelerar trámites en materia de procedimientos de postulación a subsidios, plazos de respuesta, sistemas de reclamo y apelación e introducir el pago electrónico de los subsidios sociales.
- Descentralización de Chile Solidario: traspasar su operación a los municipios, sujetos a normativa establecida por el gobierno central, permitir que instituciones privadas sin fines de lucro sean sus operadores de acuerdo a convenios específicos, flexibilizar prioridades.
- Más oportunidades para la acción solidaria de la sociedad civil: Estímulo a la solidaridad social, perfeccionando los mecanismos de deducción tributaria para las donaciones que efectúen personas y empresas con fines sociales.
- Pobreza rural: se propone introducir un bono para estimular a las familias rurales en situación de pobreza a enviar a sus hijos a la educación media en lugar en de emplearlos en labores agrícolas. El bono debería administrarse a través de las municipalidades. Se propone también mejorar la capacitación por parte de los trabajadores agrícolas, ampliando su acceso a la franquicia del SENCE.

Por una Vida Sana

49. Si bien Chile presenta aceptables indicadores generales, enfrenta serios riesgos de salud por el envejecimiento de la población y el estilo de vida de la población. Nuestro sistema de salud no está preparado para encarar estos desafíos y sigue

presentando serias deficiencias de calidad de atención, especialmente a los más pobres.

- Entre los censos de 1992 y 2002, los menores de 15 años, para los cuales nuestro sistema de salud cuenta con amplios programas, han descendido desde 29,4% a 25,7% de la población, lo que significa 229.000 niños menos. Los mayores de 65, en tanto, han aumentado desde 9,8% a 11,4%, un incremento de 400.000 adultos mayores, cuya atención requiere de especialidades y procedimientos diferentes. Todo indica que esta tendencia se intensificará en los años venideros. Se estima que para el 2020, los primeros habrán descendido a 23% y los segundos subido a 16%. Los adultos mayores, que el 2002 alcanzaban a 1,7 millones, serán el 2020 cerca de 3 millones.
- Nuestra población no lleva una vida saludable. Se estima que un 22% sufre de angina de esfuerzo y un tercio tiene hipertensión. Un 42% de la población fuma. La obesidad o el sobrepeso afectan al 60% de la población y el 90% tiene hábitos sedentarios, esto es, no realiza actividad física en forma regular. Esto representa un serio desafío para el sistema de salud, tanto en lo preventivo como en lo curativo.
- La atención de salud en muchos establecimientos públicos es deficiente. Hay largas colas de espera en los consultorios y servicios de urgencia durante los períodos críticos. Hay largas tiempos de espera para variadas intervenciones quirúrgicas. El Plan Auge representa un esfuerzo de concentrar los recursos públicos en el tratamiento de 56 patologías de alta incidencia y dar garantías de mejor atención, pero no es claro que el sistema público de salud cuente con los medios para honrar esas garantías y se corre el riego que en las restantes patologías las deficiencias actuales se agraven seriamente.
- El presupuesto del sector público en salud se ha multiplicado por cuatro veces, en términos reales, a lo largo de los últimos quince años. El aumento en la cantidad de atenciones de salud no ha seguido ese ritmo, denotando una aguda reducción de la productividad del sector. Tampoco hay un incremento equivalente en la percepción de la calidad de la atención recibida por parte de los pacientes. Pese a los esfuerzos de los abnegados médicos, paramédicos y auxiliares, el sistema público de salud está aquejado de exceso de centralismo, falta de iniciativa y está expuesto al malgasto y los abusos.
- El principal cuello de botella está en la salud primaria. Tres de cada cuatro atenciones son prestadas por los consultorios y servicios de urgencia, pero ellos reciben sólo 13% del gasto público en salud. El sistema de atención primaria adolece de falta de consultorios, una excesiva centralización de las decisiones en el ministerio del ramo (pese a la transferencia formal de atribuciones a las municipalidades), una rigidez administrativa que impide gestión eficiente, falta de incentivos para atraer buenos profesionales, modelos anticuados de atención. Esto se traduce en largas colas y listas de espera, con el consiguiente agravamiento y sufrimiento de los pacientes; excesiva derivación de

enfermos hacia otros centros, con menoscabo de su condición y la correspondiente congestión de los servicios de urgencia de los hospitales. Son, desde luego, los pobres los condenados a sufrir las deficiencias de la salud primaria pública.

- El sistema privado de las ISAPRE y las clínicas privadas, aunque representa una buena alternativa para las personas de mayores recursos, ha perdido afiliados y se ha encarecido en los últimos años. Parte del problema está en malas regulaciones y en la costosa práctica de hacer operar dicho sistema en forma aislada, sin aprovechar sus sinergias con el sistema público.

50. Proponemos avanzar gradualmente hacia un sistema de salud verdaderamente mixto, donde se entregue a las personas la capacidad de escoger dónde atenderse. Que el Estado proporcione a las familias necesitadas la ayuda económica requerida para atenderse, si así lo desean, en establecimientos privados. Descentralizar el sistema público de modo de favorecer la iniciativa y el afán de superación. Sólo así configuraremos un sistema de salud centrado en las personas y sus necesidades, que responda oportuna y eficientemente a sus requerimientos, garantice calidad en la atención médica y dé soluciones integrales.

51. Específicamente, nuestras propuestas son las siguientes:

    - Proponemos mejorar drásticamente la salud primaria. Impulsar un amplio programa de concesiones de construcción y operación de consultorios: al menos 100 nuevos consultorios en los próximos 4 años. Para ello se contará con el apoyo de la inversión y la gestión privada, por parte de organizaciones con o sin fines de lucro. Modificar los incentivos para la buena atención y resolución de los problemas, mediante la concesión en base a poblaciones asignadas, de no más de 20.000 habitantes por consultorio. Introducir incentivos para las acciones preventivas y utilizar medios tecnológicos eficaces para la asignación de horas y cupos. Fortalecer las capacidades técnicas, con los especialistas y equipos necesarios para encarar los nuevos desafíos epidemiológicos. Para ello hay que elevar gradualmente en 50% el financiamiento fiscal per cápita.
    - Proponemos propender a la libertad de elección en salud, mediante la introducción de un subsidio, que sea complementario a la actual cotización del trabajador o pensionado, de modo de darle opción a acceder no sólo al sistema público, sino también al privado, con o sin fines de lucro. El subsidio es entregado a la entidad seleccionada por el beneficiario, siempre que su correspondiente plan de salud ofrezca garantías de oportunidad, calidad y cobertura, bajo la fiscalización de la superintendencia del ramo. Su valor debe graduarse en relación a la renta per cápita de la familia, independientemente del sistema al que se encuentre afiliado. El beneficiario debe retener la opción de regresar al

sub-sistema público, el que mantiene su carácter subsidiario y abierto a todos.

- Proponemos establecer un sistema especial de subvenciones para los enfermos crónicos, teniendo en cuenta su vulnerabilidad, diagnóstico, nivel de pobreza y edad. La subvención podrá ser utilizada en los planes de salud ofrecidos tanto por el sub-sistema público como por el privado. Esto reemplaza el actual mecanismo de financiamiento directo a los hospitales para la atención de estos pacientes.
- Proponemos aliviar los pagos de las personas de menores ingresos en los hospitales, modificando los tramos de la escala de co-pagos de FONASA. Dichos importes se graduarán según la renta per cápita de la familia y no del trabajador o pensionado, reconociendo el mayor costo de vida en el que incurre una familia numerosa. Calculamos que más de dos millones de beneficiarios disminuirán sus pagos producto de la reclasificación propuesta.
- Proponemos modernizar los hospitales públicos, dándoles un marco jurídico con verdadera autonomía, remuneraciones competitivas y funcionamiento a jornada completa.
- A fin de mejorar la información disponible y prevenir abusos, se propone mejorar los sistemas de control y acreditación tanto de los servicios médicos como de la calidad de la atención al público, y tanto en el sub-sistema privado como en el público. Es necesario establecer normas claras y justas para el ejercicio de profesionales extranjeros en el país.

52. El cuidado de la salud no es sólo responsabilidad del sistema de salud, sino muy especialmente responsabilidad de las personas. Hay que promover en Chile la vida sana, hábitos adecuados de alimentación, ejercicio, aire libre y descanso. Especial énfasis es necesario poner en la promoción de la actividad física y el deporte. En esa materia proponemos elevarlo a rango de ministerio a CHILEDEPORTES, elevar su presupuesto y efectuar una reingeniería para eliminar las irregularidades y abusos que han aflorado en esa entidad. Es necesario mantener y perfeccionar los mecanismos de estímulos tributarios a las empresas que promuevan la actividad física y el deporte, con los consiguientes resguardos. Proponemos aumentar las horas mínimas de educación física en el currículo escolar, promover a nivel municipal y de empresas la participación amplia de la población en eventos de actividad física y deportes; formar corporaciones para el deporte competitivo y de alto rendimiento; postular a Chile como sede de juegos y campeonatos internacionales.

53. El alcoholismo y la drogadicción se constituyen en serios problemas de salud pública. Se estima que hay 200.000 personas que presentan consumo problemático de drogas y al considerar también los alcohólicos, el total alcanza a 1,5 millones de personas. El alcoholismo y la drogadicción destruyen la vida de los afectados, provocan pérdidas de ingresos, demandan esfuerzos adicionales del sistema de salud pública, dañan irremediablemente la convivencia familiar y alientan la delincuencia. Todo esto significa altos costos personales y sociales.

Por ejemplo, se estima que entre 15 y 20% de la población penal corresponde a condenados por tráfico de drogas. Nuestras propuestas para combatir la drogadicción son:

- CONACE: fortalecer su institucionalidad, dándole carácter de servicio público dependiente del nuevo Ministerio de Desarrollo Humano, con la estructura correspondiente, cuyo rol sea de diagnóstico, evaluación, formulación de estrategias y coordinación.
- Prevención: profundizar la acción basada en fondos de distribución por concurso enfocados a organizaciones civiles abocadas al tema, en el contexto de una estrategia nacional de prevención.
- Rehabilitación: fortalecimiento de la atención temprana, incorporando en todos los consultorios urbanos un pequeño equipo profesional especializado (sicólogo, siquiatra, asistente).
- Control: mejorar la coordinación de los organismos de control, mediante la creación de equipos conjuntos o "fuerzas de tarea"; aprovechando las modalidades que ofrece el nuevo procedimiento penal, ofrecer a ciertos delincuentes que han actuado bajo los efectos de la droga, la posibilidad de someterse a tratamiento en lugar de reclusión.

Apoyo y Previsión para el adulto mayor

54. En el Chile que avizoramos para el bicentenario, el adulto mayor debe recibir atención preferente. Nuestra sociedad debe tomar los resguardos para ayudar a los mayores, que las proyecciones demográficas tornan en grupo cada vez más numeroso en el futuro. Los adultos mayores, que el 2002 alcanzaban a 1,7 millones, serán el 2020 cerca de 3 millones. Ello, además de las reformas de salud ya descritas, exige revisar la realidad de nuestro régimen de pensiones y disponer de medidas especiales de atención a los ancianos en situación de pobreza.

55. En materia de previsión, la preocupación prioritaria ha de ser estimular el ahorro en las cuentas individuales y expandir la cobertura de los programas estatales de pensión mínima y asistencial. La realidad laboral chilena presenta una amplia proporción de trabajadores independientes o por cuenta propia y de trabajadores con contratos temporales. En unos, la cotización es absolutamente voluntaria y por variadas razones suelen evitarla. En los otros, las cotizaciones sufren frecuentes lagunas, correspondientes a períodos de cesantía o inactividad. Aunque en teoría esta falla podría ser suplida por ahorros voluntarios en los períodos de empleo, ello rara vez sucede. En promedio, se estima que los chilenos cotizan sólo durante un 52% de su vida laboral. Las mujeres, que por las obligaciones de la maternidad, la familia o por la naturaleza de sus ocupaciones, suelen encontrarse a menudo en alguna de estas situaciones, son quienes más ven afectadas sus futuras pensiones. Ninguna de estas fallas es atribuible a las características propias de nuestro sistema de pensiones, que

descansa y confía en la responsabilidad de las personas, y les permite ahorrar por sobre el mínimo legal. Pero, las siguientes propuestas se hacen cargo de los problemas indicados:

- Para mejorar las pensiones de los jubilados en situación de pobreza, extender a todas las mujeres mayores de 60 años (32.000 mujeres), edad a la cual hoy aquellas con cotizaciones suficientes acceden a la pensión mínima solventada por el Fisco, y todos los hombres mayores de 65, que estén en situación de pobreza, la pensión asistencial (PASIS), así como a los inválidos de cualquier edad. Hoy sólo la reciben los mayores de 65 y se calculan en 45.000 los que, reuniendo los requisitos, están excluidos del beneficio por fallas de focalización. Ambas medidas implican 77.000 nuevas pensiones.
- Para estimular la cotización de los trabajadores independientes o con lagunas de tiempo sin cotizar establecer un subsidio a las cotizaciones, equivalente a 5% de un ingreso mínimo mensual, capitalizable y pagadero al momento de la jubilación, sujeto a ciertas condiciones de densidad de cotizaciones y circunscrito a trabajadores de bajos ingresos. Graduar el acceso a las pensiones mínimas, de manera que quienes cuenten con entre 10 y 20 años de cotización reciban proporcionalmente entre 50% y 100% de la pensión mínima financiada por el Estado (hoy la reciben sólo aquellos con 20 o más años de cotización).
- Para mejorar pensiones de las mujeres, hacer posible una pensión para la dueña de casa. Para ello se propone extender el beneficio tributario del Ahorro Previsional Voluntario (APV) a aportes que hagan a la cuenta de capitalización individual del cónyuge; reconocer como parte de la sociedad conyugal el saldo en la cuenta individual; establecer la libre designación de beneficiarios de pensión de supervivencia, en ausencia de beneficiarios legales. Transferencia automática de la pensión asistencial a la viuda de su beneficiario original.
- Para fomentar el ahorro para la previsión, extender el beneficio de la asignación familiar para las cargas de los trabajadores independientes o cesantes que acrediten haber efectuado el mes anterior cotizaciones provisionales; establecer planes de APV colectivo (con incentivo tributario para la empresa y el trabajador, sujeto a tope); permitir a todos los trabajadores independientes rebajar las cotizaciones de su base imponible para los efectos del impuesto a la renta, como ocurre con los trabajadores dependientes.

56. Es importante asegurar una operación eficiente del sistema de pensiones a fin de lograr la mejor combinación de rentabilidad y seguridad para los ahorros de los trabajadores. Proponemos mejorar la información disponible a los trabajadores en cuanto a comisiones, rentabilidad y seguridad de sus ahorros, para facilitarles una decisión racional respecto de dónde invertir sus ahorros

para la vejez. Proponemos ampliar la libre entrada al sector y libre movimiento de los afiliados entre las diferentes AFP, revisando las regulaciones que abultan los costos de operación y dificultan la competencia. A fin de rebajar sus costos de operación, proponemos aprovechar las economías de escala contratando con terceros la administración de carteras y operación de cuentas. Finalmente, proponemos ampliar los márgenes de inversión para permitir mayor rentabilidad y mejor diversificación. Contemplamos, además, un conjunto de iniciativas específicas tales como: revisar el sistema de pensiones de las Fuerzas Armadas y Carabineros; establecer un suplemento de Bono de Reconocimiento para los empleados públicos que, al traspasarse al nuevo sistema, sufrieron un menoscabo en sus pensiones; perfeccionar los programas de invalidez y sobrevivencia (en AFP y mutuales), introduciendo más competencia y control; endurecer los procedimientos de cobro de las cotizaciones morosas, acortando a sólo 4 meses el desfase autorizado entre su declaración y pago, además de otras medidas tendientes a forzar el cumplimiento puntual de estas obligaciones de los empresarios para con sus trabajadores.

57. Hay que prevenir respecto de las tentativas provenientes de la Concertación en cuanto a efectuar una reforma al sistema de previsión que, so pretexto de introducirle más solidaridad, podría imponer un impuesto sobre los ahorros de las personas para su vejez. Rechazamos todo intento de expropiar, aunque sea parcialmente, el importe de las cotizaciones mensuales o los saldos de las cuentas de capitalización individual, cuya propiedad corresponde en plenitud a cada uno de los trabajadores afiliados. La solidaridad con el adulto mayor debe acrecentarse mediante las modificaciones ya descritas a las pensiones de cargo fiscal y la subvención a las cotizaciones de los trabajadores de escasos recursos, además de los programas especiales que se reseñan más abajo.

58. A fin de hacernos cargo de nuestra responsabilidad como sociedad para con los adultos mayores, proponemos las siguientes medidas:

- Apoyar la vida del adulto mayor en la familia, estimulando la creación de Centros Diurnos de Atención Integral del Adulto Mayor, a los cuales el adulto mayor valente pueda asistir, relacionarse socialmente y desarrollar actividades de esparcimiento o aprendizaje. Los centros serán administrados por entidades privadas, con o sin fines de lucro, debidamente certificadas y recibirán una subvención por persona atendida.
- Crear un programa de guardadoras para adultos mayores no valentes en situación de pobreza, debidamente certificadas.
- Abrir a los adultos mayores mejores oportunidades de trabajo, mediante contratos especiales, de gran flexibilidad, libres de cotizaciones para previsión y salud, aunque sujetos a un seguro especial de accidentes laborales contratado con una compañía especializada.

- Crear el sistema denominado de hipoteca revertida que permite a los propietarios de una vivienda recibir por adelantado el producto de su venta, sin perjuicio de mantener su usufructo de manera vitalicia. Esto permite a adultos mayores propietarios de su vivienda (se estima que 86% del total de adultos mayores viven bajo techo propio) mejorar sustancialmente sus ingresos sin necesidad de desprenderse de ella.
- Crear un sistema de ahorro para financiar la salud del adulto mayor, similar al APV. Esto es, una estímulo tributario para los ahorros destinados a una cuenta de ahorro, cuyo uso está limitado al financiamiento de los gastos médicos (incluyendo medicamentos) a efectuarse por el adulto mayor y sus dependientes.
- Fomentar los servicios entregados a los adultos mayores por las cajas de compensación y otras entidades, eliminando los cobros que estas efectúan a los afiliados pensionados.
- Reorganizar el Servicio Nacional de Adulto Mayor, traspasándolo al nuevo Ministerio de Desarrollo Humano y fortalecer sus capacidades.

Por una vida urbana amigable

59. Se estima que el déficit habitacional es de 633.000 viviendas. Esto significa que hay 2,4 millones de chilenos y chilenas que ya sea viven en viviendas en condición de irremediable deterioro –fruto, muchas veces, de la entrega por parte de los gobiernos anteriores de ilusorias "soluciones habitacionales" de mala calidad-, o están instalados de allegados en las viviendas de familiares o amigos, muchas veces en condiciones de hacinamiento extremo. Estos últimos se estima superan el millón. Las malas condiciones de vivienda son caldo de cultivo para la propagación de las enfermedades que se vuelcan luego sobre el sistema de salud pública; para los malos hábitos de estudio y trabajo entre los niños y jóvenes, con el consiguiente perjuicio en su aprendizaje y futuro desempeño laboral; para el deterioro de la convivencia familiar, el alcoholismo, la violencia intrafamiliar, la vida de los niños y jóvenes en la calle, con la consiguiente tentación de la drogadicción y la delincuencia.

60. En materia de política habitacional proponemos:

- La eliminación del hacinamiento extremo a lo largo de los próximos cuatro años. Esto exige un diseñar un programa enfocado hacia las familias afectadas por este flagelo y la construcción de 200.000 soluciones habitacionales, mediante ya sea viviendas nuevas, ampliaciones o la edificación de segunda vivienda en sitios ya edificados.
- La elevación de los estándares de calidad de las viviendas sociales, que suelen tener hoy dimensiones y materiales inaceptables. Nos proponemos elevar a 40 metros cuadrados el tamaño mínimo de las nuevas viviendas sociales otorgadas y elevar su calidad. Debe por ello

aceptarse un incremento del orden de 33% su costo de edificación. Los desarrollos inmobiliarios serán sometidos a mayores exigencias de espacios comunes y seguridad ciudadana.

- El establecimiento de un fondo para la restauración de la reparación y recuperación de viviendas en mal estado. Calculamos en 40.000 las viviendas necesitadas de reparaciones mayores. En la ejecución de este programa deben tener participación preponderante las municipalidades y las obras correspondientes se prestan para ser abordadas por pequeñas empresas, con intenso uso de mano de obra.
- Mejorar la operación del sistema de subsidios habitacionales, dándoles mayor estabilidad, facilitando su aplicación a viviendas usadas y creando un mecanismo de subsidio a los arrendatarios de viviendas sociales.
- La adecuación de estándares y mecanismos de asignación a las realidades locales, con mayor participación de municipalidades.
- La extensión a los deudores de viviendas sociales básicas en situación de pobreza los beneficios que otorga el plan de vivienda dinámica sin deuda.

61. La política urbana debe ser reformulada para propender a ciudades que sean amigables, competitivas e integradoras. Hay que generar mecanismos para una gestión coordinada de las ciudades, que repercuta en una mejor calidad de vida de las personas, acentuando los aspectos medioambientales. Perfeccionar la regulación urbana y los procesos aprobatorios, aportándoles simplicidad, transparencia. Propender a la extensión racional de la oferta de suelo urbano, inserta en una planificación de largo plazo que dé señales estables. Descentralizar las decisiones a nivel local e incrementar la participación ciudadana. Algunas iniciativas concretas son las siguientes:

    - Crear el Ministerio de Infraestructura y Urbanismo, que concentre las tareas de planificación urbana, obras públicas, regulación del transporte y política de vivienda.
    - Avanzar hacia una mayor descentralización de las decisiones de política urbana, transfiriéndole a los municipios más responsabilidades y recursos. Dar más flexibilidad en la fijación de tasas de patentes e impuesto territorial. Facultar a los municipios para abordar responsabilidades en conjunto, mediante asociaciones de colaboración entre comunas. Dar a los alcaldes mayor ingerencia en la gestión urbana, haciendo a los Directores de Obras dependientes del alcalde y haciendo su nombramiento objeto concursos objetivos. Responsabilizar a los gobiernos comunales del manejo de problemas complejos (como la disposición de la basura, acopio de desechos, instalación de plantas de aguas servidas), facultándolos para negociar el pago o recepción compensaciones de parte de otras comunas.
    - Elevar fuertemente la calidad ambiental de nuestros espacios urbanos. Crear un nuevo parque urbano en cada ciudad o comuna con más de

50.000 habitantes, lo que representa 50 parques adicionales. En Santiago, la meta es elevar desde 3,8 a 6 m2 las áreas verdes por habitante, incorporando 1.200 nuevas hectáreas de áreas verdes. Fomentar campañas de arborización de plazas, calles y sitios eriazos, con apoyo fiscal. La ampliación de la oferta de opciones para la vida al aire libre, estimula la entretención sana, el deporte, la vida familiar y desalienta el vicio.

- Diseñar un plan de intervenciones urbanas estratégicas que cree nuevos polos de desarrollo poblacional y económico en regiones. A las 26 ciudades de sobre 75.000 habitantes ya consideradas en el Plan Bicentenario del Gobierno se propone agregar otras 30 o 35 cuya población supera los 40.000 habitantes. La selección de los proyectos a apoyar debe ser por concurso.
- Incrementar la transparencia y la confiabilidad de las regulaciones urbanas. Todas las decisiones territoriales de organismos colegiados, tales como CORE y otros, deben ser adoptadas en sesiones abiertas al público. La expansión territorial de las ciudades debe ser regulada a través de mecanismos no discrecionales, la definición de zonas de extensión acorde con los planes de largo plazo establecidos para la infraestructura y la ciudad, conocidos y estables, y el pago por parte de los desarrolladores de los costos asociados, incluyendo compensaciones medioambientales. Es necesario fomentar la recuperación de la ciudad interior, elevando el tope de los subsidios de renovación urbana y rehabilitación patrimonial. Mediante reglas claras y no discrecionales, aplicar un premio sobre los coeficientes máximos de edificación en zonas de alta demanda, a cambio de una contribución en obras o suelo de beneficio público. Evitar que los avalúos fiscales utilizados para los impuestos territoriales, induzcan a una densificación artificial, con el consiguiente daño al patrimonio urbano y arquitectónico.

62. Todos hemos sido testigos de la vasta inversión destinada en los últimos años al sector transporte, especialmente en Santiago. Contamos hoy con un moderno sistema de carreteras interurbanas y autopistas urbanas concesionadas al sector privado que son motivo de legítimo orgullo nacional. Esta obra, así como la anterior modernización de puertos y aeropuertos, es un claro testimonio de cómo el sector privado, actuando de consuno con el Estado, puede hacerse cargo de responsabilidades que anteriormente debían ser abordadas dentro de las limitaciones del presupuesto fiscal y las inevitables trabas de la burocracia estatal. Aunque hay controversia respecto de los costos de los peajes y el impacto en el paisaje urbano de algunas de las obras, no hay duda que, en general, ellas contribuyen a mejorar la calidad de vida en las ciudades. Proponemos seguir esta estrategia en las restantes capitales de regiones. Proponemos aliviar el costo que hoy cargan automovilistas y transportistas, rebajando los impuestos a los combustibles y eliminando la restricción vehicular en Santiago, que ya es innecesaria tanto desde el ángulo ambiental como de la

congestión. El Gobierno se ha embarcado también en una costosa ampliación del Metro en Santiago y la reorganización del transporte urbano mediante el plan TRANSANTIAGO. Estas iniciativas son valiosas, pero su implementación debe ser cuidadosamente revisada, a fin de evitar la creación inadvertida de poderes monopólicos y/o el incremento de la carga fiscal.

Por la Seguridad en el Barrio

63. A los gobiernos de la Concertación les ha temblado la mano en la lucha contra la delincuencia. Excusas, hay muchas. Pero los resultados están a la vista.
    - Las denuncias de delitos de mayor connotación han crecido a un ritmo de 15% en el país, desde 1997. Son hoy equivalentes a 2,5 veces las existentes hace ocho años.
    - Según la última encuesta de incidencia de la delincuencia, 38 % de la población la ha sufrido en carne propia.
    - La delincuencia se ha extendido a regiones.
    - Chile ya no es un país seguro. Afortunadamente hay menos homicidios que en otros países, pero en asaltos ya estamos entre los diez países del mundo más afectados. Hoy, en la Región Metropolitana, ya ocurren casi tantos de estos delitos como los que sucedían en Nueva York antes de la aplicación de la exitosa fórmula de "Tolerancia Cero".

64. Para reestablecer la tranquilidad en los barrios, es necesario una mayor coordinación entre todas las instituciones públicas involucradas en la seguridad ciudadana, fomentar un mayor compromiso de la comunidad con las acciones necesarias, incrementar la descentralización a fin de dar soluciones adecuadas a la realidad de cada comuna y cada barrio, aumentar la transparencia, medición y rendición de cuentas en la gestión de la seguridad ciudadana. Específicamente, el programa contempla:

    - Institucionalidad: Radicar en el nuevo Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, a cargo de un vice-ministro, la formulación de la política nacional de seguridad, ejecución de acciones y coordinación con otras entidades públicas involucradas.
    - Información Pública: Introducir un sistema unificado de estadísticas de delincuencia, confiable y de publicación periódica, integrando y homologando la información procedente de las instituciones que reciben denuncias, así como aquella proveniente del Ministerio Público. Realización periódica de encuestas de víctimización. Una unidad técnica debe encargarse medir, evaluar y difundir los resultados de las políticas y acciones ejecutadas.
    - Prevención: Introducir en el diseño del espacio urbano adecuado a los requerimientos mínimos de seguridad, imponiendo las exigencias necesarias en los desarrollos inmobiliarios a través de las modificaciones legales que sean pertinentes. Fomentar acciones de prevención tales

como la promoción del deporte y cultura en los barrios, control de la droga y rehabilitación, mediante la activa participación de los municipios, con apoyo financiero fiscal contra resultados. Reformular los programas "Comuna Segura Compromiso 100" y "Barrio Seguro", cuya operación no ha sido satisfactoria. Especial atención merece la delincuencia juvenil y hacia ella deben enfocarse preferentemente las acciones de prevención, con la participación de SENAME.

- Sistema Judicial: Asumir el liderazgo en la puesta en marcha de la Reforma Procesal Penal, introduciendo las correcciones que resulten necesarias.
- Mano dura: Compromiso político de no más indultos a narcotraficantes, aprobación de la ley conocida como "la tercera es la vencida", que significa que no haya libertad condicional para los reincidentes, modificación del sistema de penas, contemplando una gama más amplia y adecuado control para quienes reciban sanciones alternativas a la reclusión.
- Carabineros: Mantener estructura actual como cuerpo único, sin perjuicio de introducir una estrecha coordinación con los alcaldes. Incrementar en 12.000 nuevos efectivos el número de carabineros patrullando los barrios. Mejorar la integración de la policía a la comunidad y la especialización de las funciones policiales.
- Cárceles: Proseguir con el programa de concesiones para terminar con el hacinamiento y dar trato humano a la población penal. Fomentar la capacitación y las oportunidades laborales de los reclusos.

Sentido de Familia

65. La familia es la base sobre la que se construye una sociedad fuerte y próspera. El lugar natural en el que se forman los valores y practican las virtudes más queridas, en que se dignifican y refugian todas las personas, sin distinciones de ninguna especie. Nos preocupa la decadencia que se observa en Chile y en muchas partes del mundo en el respeto a los valores familiares, así como la falta de protección que recibe la familia de parte del Estado. Hoy la mitad de los niños nacen fuera del matrimonio. La tasa de nupcialidad es la mitad de aquella que prevalecía diez años atrás. La tasa de natalidad baja rápido y la población puede estancarse en dos o tres décadas más. Fortalecer la familia, y recuperarla como institución clave de la sociedad, por cierto es una tarea que va mucho más allá de lo que pueda hacer un gobierno. Pero algo podemos y debemos hacer en la recuperación de los valores familiares.

66. La valoración de la familia, tanto en cuánto institución como a sus integrantes, debe impregnar la acción del gobierno en muchos campos. Hay que proteger a la familia e inculcar la responsabilidad personal como fundamento de la libertad. A continuación resumimos aquellas destinadas a ayudar a la mujer en el

complejo rol que le corresponde en la sociedad contemporánea, como madre y trabajadora:

- Apoyo a la mujer que trabaja fuera del hogar: subsidio a guardadoras infantiles para las mujeres del 20% de los hogares más pobres que trabajan fuera del hogar (programa Mujer Trabaja Tranquila); subvención adicional para establecimientos escolares municipales o particulares subvencionados que acepten extender el horario de funcionamiento, con actividades deportivas o de recreación, para evitar su regreso a casa mientras las madres aún trabajan; ampliación de la educación pre-escolar mediante subvención por alumno, estímulo a trabajo a jornada parcial mediante contratos flexibles y eliminación de restricciones normativas sobre el trabajo desde el hogar; flexibilización de la distribución del tiempo de pre y postnatal de modo que sean las madres, tras pactar libremente con el empleador, quienes elijan cómo distribuirlos según preferencias y requerimientos; banco anual de horas para la familia, de modo que permita a los padres disponer de un cierto número de ellas para realizar actividades con sus hijos, las cuales –previo acuerdo con el empleador- serían repuestas en otro horario o descontadas de vacaciones; reorganización de los feriados para estimular la vida familiar.
- Previsión para la dueña de casa: cuenta de ahorro voluntaria para la mujer, con aportes del marido o de un hijo; acceso de la mujer no casada y sin hijos menores a la pensión de supervivencia del trabajador que la haya designado como beneficiaria; partición del saldo de la cuenta de ahorro para la previsión en caso de divorcio; extender la pensión asistencial a las mujeres pobres mayores de 60 años (hoy sólo acceden las mayores de 65), beneficiando a 32.000 mujeres que no tienen otra fuente de ingresos.
- Pensiones Alimenticias Exigibles: mejorar su cobranza haciendo aparecer su mora en los registros de DICOM y facilitar la paternidad responsable y compartida.
- Prevención de la Violencia Intrafamiliar: campañas públicas, programas de educación para la no violencia, programas de salud mental, programas de rehabilitación para víctimas y victimarios. Permitir que las empresas puedan capacitar a sus empleados en la no violencia, utilizando la franquicia SENCE.
- SERNAM: incorporación al nuevo Ministerio de Desarrollo Humano. Orientación prioritaria de su acción, mediante fondos distribuidos por concurso, a iniciativas privadas de apoyo a la mujer en su inserción laboral y fortalecimiento de la familia.

Sentido de País

67. El país de las oportunidades y con corazón grande que queremos construir nos convoca a todos. Nuestro programa no se propone sólo crear más oportunidades de progreso material. Creemos que es posible hacer la vida de los chilenos y chilenas más plena y armoniosa, con mayor realización personal y familiar. Las políticas públicas pueden y deben contribuir a fortalecer nuestro sentido como país, incrementar la participación de la sociedad civil, profundizar nuestro desarrollo cultural, atender la demanda de integración de los jóvenes y de los pueblos indígenas.

68. Al respecto nuestras principales propuestas son:

- Participación Ciudadana: enriquecer la sociedad civil y la vida democrática fomentando la participación ciudadana voluntaria en variados campos. Para ello favorecemos la mayor transparencia en la gestión de las organizaciones de la sociedad civil, promoviendo la adopción de buenas prácticas de gobierno, rendición pública de cuentas para todas las que reciben recursos públicos; proponemos también eliminar las restricciones reglamentarias que aún subsisten para el pleno acceso a la información acerca de actos y documentos en manos de órganos de la administración pública. Proponemos estimular el movimiento asociativo, modernizando el sistema de obtención de personalidad jurídica de las organizaciones sin fines de lucro y promover mediante modificaciones legales específicas el trabajo del voluntariado. Proponemos revisar el financiamiento fiscal a las organizaciones de la sociedad civil, crear un Fondo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que se distribuya mediante concurso de acuerdo a criterios técnicos, y replantear el sistema de estímulos tributarioss para donaciones con fines culturales, sociales y deportivas efectuadas por contribuyentes personas naturales y empresas. En cuanto a la participación política, proponemos ampliar la participación ciudadana en las sesiones de las comisiones del Congreso, posibilitar que los miembros de una comunidad local eleven al concejo municipal proyectos de ordenanzas municipales, establecer un mecanismo para que los alcaldes y concejales puedan ser removidos por notable abandono de sus deberes o a petición de una mayoría de los ciudadanos inscritos en la correspondiente localidad.
- Medios de Comunicación: a fin de evitar la degradación a sus contenidos programáticos, promover la autorregulación de los canales de televisión, manteniendo en forma subsidiaria las actuales facultades supervisoras del Consejo Nacional de Televisión. Afianzar la libertad de expresión, eliminando la figura del desacato y perfeccionando la protección de la honra de las personas mediante penas pecuniarias en lugar de aquellas privativas de la libertad, y

fortalecer el sistema de responsabilidad civil sobre daños causados. Mantener en manos de la autoridad antimonopolios la preservación de la libertad de entrada y la libre competencia en los medios de comunicación; mantener el carácter de canal público de TVN y vender la participación estatal en el diario La Nación.

- Cultura: Apreciamos como un importante logro los estímulos que ha recibido la creación cultural en años recientes, así como las exposición de nuestra producción artística ante el mundo. La creación de una institucionalidad cultural, largamente añorada por nuestros creadores, es sin dudas un paso muy positivo. Sin embargo, sus primeros años de funcionamiento muestran que es necesario perfeccionarla, dotándola de mayor autonomía respecto del gobierno de turno y enfocando sus decisiones hacia las comunas y las regiones. La participación comunal en la actividad cultural debe ser el eje central de la próxima administración. Esto exige fomentar la creación de corporaciones culturales en todas las comunas y generar estímulos para que ellas puedan coordinarse y abordar en conjunto el desafío de dar a conocer expresiones culturales como la música o el teatro. Es necesario también reformular el estímulo tributario a donaciones con fines culturales efectuadas por las personas naturales y jurídicas, rectificando las modificaciones legales recientes que han desvirtuado este potente mecanismo de fomento. Hay que racionalizar los fondos de asignación por concurso, eliminando todo favoritismo mediante la aplicación de criterios transparentes y representativos de evaluación, además de favorecer la participación ciudadana en la evaluación de proyectos con apoyo público. Por último, en materia de patrimonio cultural, es preciso modificar la ley del Consejo de Monumentos Nacionales y disponer de estímulos efectivos para la conservación patrimonial.
- Integración de pueblos indígenas: Se estima en 700.000 la población que pertenece a alguna de las etnias reconocidas por la población, 87% de los cuales se reconocen mapuches. Más de 60% vive en sectores urbanos; un 28% en la Región Metropolitana. Su principal problema es la pobreza (que en 2000 aquejaba a 32%, en comparación con 21% a nivel nacional) y la falta de acceso a educación de calidad (sólo 3% posee educación superior, 11% en el caso de la población no indígena). La cuestión indígena no debe ser vista como un problema ni menos un conflicto. La diversidad étnica y cultural del país es una riqueza, que debemos apreciar y cuidar. La Ley Indígena, si bien generó mayor reconocimiento, no está contribuyendo a resolver los problemas de pobreza, exclusión social y pérdida de identidad cultural. Su incorrecto énfasis en el asunto de la tierra indígena y la discrecionalidad con que CONADI compra y distribuye propiedades particulares ha estimulado a las tomas de tierras y derivado en serios actos de violencia, con la pasividad del Estado en el cumplimiento de su obligación constitucional de preservar

el orden público y el imperio del derecho. Proponemos un conjunto de políticas que valoren las culturas indígenas, propendan a su integración, respetando y realzando la diversidad, atiendan sus reales necesidades, y se ejecuten mediante una institucionalidad verdaderamente representativa de los indígenas y sus organizaciones. Específicamente, contemplamos iniciativas tales como: la incorporación de las autoridades tradicionales de las distintas etnias en los protocolos oficiales a nivel municipal, regional y nacional; creación de un Premio Nacional al Fomento de las Culturas Indígenas; creación de un Consejo de Pueblos Indígenas, de integración verdaderamente representativa, cuya función sea actuar de órgano consultivo en el diseño de las política públicas en la materia; realización de consultas periódicas entre los indígenas para conocer sus prioridades; establecimiento a favor de los indígenas del derecho a optar libremente por excluir sus tierras del actual estatuto de protección (que les impone limitaciones sobre el dominio) o someterlas a una variedad de opciones, incluyendo el estatuto actual; eliminación del mecanismo de adquisición directa de tierras por parte de CONADI y su reemplazo por subsidios para la adquisición de éstas, excluyendo a quienes participen en actos violentos; apoyo a la titulación de las propiedades de las 10.000 familias que aún no tienen títulos de dominio regularizados; fomento, mediante becas u otros programas, financiados mediante fondos asignados por concurso, a la preservación de las lenguas indígenas y sus tradiciones; impulso a la creación de Centros Comunitarios, con espacio suficiente para la práctica de los deportes indígenas y realización de ceremonias tradicionales en las comunas urbanas con alta población indígena; traspaso de la formulación de políticas a la subsecretaría correspondiente, concentrando a CONADI en su ejecución; fortalecimiento de CONADI mediante designación de los cargos directivos a través del sistema de Alta Dirección Pública; racionalización de fondos existentes en un único Fondo de Desarrollo Indígena, de asignación flexible y por concurso, con importante participación municipal; fomento al desarrollo del turismo indígena y la comercialización de productos tradicionales (artesanía, alimentos naturales), con la participación de pequeñas empresas indígenas.

- Participación juvenil: los jóvenes sienten con razón que sus prioridades no son debidamente tomadas en cuenta en el proceso político. Nuestro programa contempla un conjunto de iniciativas que satisfacen legítimos anhelos de los jóvenes: crédito universal y becas para financiar la educación superior, a fin quebrar las barreras que hoy se anteponen a la verdadera igualdad de oportunidades; contratos laborales flexibles para los estudiantes, que les permitan contribuir a sus estudios y ganar experiencia laboral; servicio militar plenamente voluntario, con remuneración adecuada, porque servir a la patria no puede ser un castigo; voto íntegramente voluntario (con inscripción

previa, gratuita, fácil, expedita y anulable); fomento a la cultura, con activa participación de los jóvenes a través de sus municipalidades y de las bibliotecas públicas, programa que denominamos “bolsones culturales”; fomento al deporte en la escuela, la universidad y la empresa; impulso al voluntariado juvenil, incluyendo su participación en campaña de alfabetización digital; nuevas políticas de prevención y reinserción ante la delincuencia y la drogadicción; revisión a fondo del funcionamiento del Instituto Nacional de la Juventud (INJUV).

69. Chile se presenta hoy al mundo como un país que surge del subdesarrollo, que se asocia con las naciones más ricas, cuya voz es escuchada en los foros internacionales, pero que por eso mismo enfrenta importantes desafíos en sus relaciones exteriores y el resguardo de su soberanía. Nuestra política exterior reciente ha sido vacilante, ha carecido de un enfoque estratégico hacia la región y se han creado vulnerabilidades respecto de la soberanía nacional. Chile debe mostrar hacia la región una nueva cara, más amable y solidaria. Cautelar la soberanía nacional en todo orden de materias (jurisdiccionales, medioambientales, valores, etc.), favorecer la integración internacional en los planos económico, cultural y tecnológico y reforzar la acción externa con especial énfasis en la cooperación y asistencia técnica para superar la pobreza en América Latina. Consideramos que la modernización de la economía y la sociedad, no ha sido acompañada de la necesaria puesta al día del Servicio Exterior. En tanto las Fuerzas Armadas han iniciado un proceso de modernización que es necesario potenciar. Al respecto, proponemos:

    - Relaciones Exteriores: Modernización de la Cancillería, haciendo que la totalidad de los embajadores provenga del servicio diplomático (salvo excepciones calificadas), elevando la formación profesional de nuestros diplomáticos y su ascenso de acuerdo a criterios técnicos. El Consejo de Relaciones Exteriores debe tener un mayor rol como instancia de intercambio de información y orientaciones entre el ministerio, académicos y actores privados, representando la opinión de expertos independientes sobre materias que conciernen a la nación toda. Propiciamos una participación amplia de la opinión pública en temas de RREE, a través de las universidades y centros de estudio. Entendiendo que ello obedece estrictamente al interés nacional, la política exterior debe propiciar el estrechamiento de nuestros vínculos con América Latina, superando los recientes desencuentros con países vecinos, y favoreciendo el intercambio cultural que permite nuestro avanzado sistema universitario nacional, potenciando a Chile país portal para invertir en América Latina y desarrollando una política inteligente de ayuda externa y asistencia técnica hacia los países más atrasados del continente.
    - Defensa: En el mundo globalizado, además de la defensa de la soberanía nacional, la función defensa debe considerar otros importantes roles, tales como la colaboración calificada con las Naciones Unidas en la

preservación de la paz mundial, profundizar la confianza mutua con las naciones vecinas y actuar como respaldo en situación de catástrofe. Se propone reestructurar el CONSUSENA para dotar al Presidente de la República de una asesoría de alto nivel en la conducción político estratégica de la Nación y dotar al Ministerio de Defensa de la estructura y recursos necesarios para ejercer la dirección de la política de defensa y la política militar. Es necesario intensificar la planificación conjunta de las ramas de las FFAA, estableciendo un mando operativo conjunto, dependiente de la Junta de Comandantes en Jefe. Se considera adecuado el nivel actual del gasto en defensa, aunque es necesario actualizar la dotación de personal militar y emplear personal civil en funciones no operativas. La asignación de recursos deberá hacerse en base a los programas conjuntos y por medio de presupuestos multi-anuales, eliminando el rígido método actual de asignación de los fondos para inversión. Proponemos derogar la Ley Reservada y sustituirla por una ley orgánica constitucional que contemple una asignación presupuestaria fija en términos reales, para fines de un adecuado equipamiento de la defensa, con independencia de las fluctuaciones del cobre y de las mayorías parlamentarias circunstanciales. Propiciamos: un servicio militar plenamente voluntario y adecuadamente remunerado; el reconocimiento de la educación militar para efectos de becas y de títulos; una carrera militar moderna, mediante la actualización periódica del sistema de grados por antigüedad y la debida consideración de los méritos demostrados durante la carrera para los ascensos, así como la posibilidad de mantener a los profesionales altamente calificados en funciones operativas sin necesidad de ascenderlos a posiciones de mando; y reformar el sistema de pensiones de las instituciones de la defensa y Carabineros, integrando –con pleno respeto a los derechos adquiridos- al personal civil y uniformado al régimen general, haciendo debida consideración, mediante una pensión complementaria, del caso especial del personal uniformado llamado a retiro.

* * *

Sobre nuestra generación toda recae una enorme responsabilidad. Se trata de conducir Chile al desarrollo pleno. No estamos lejos de conseguirlo. Tenemos una economía potente, un país que concita respeto internacional, un clima social constructivo, una tradición y valores comunes, instituciones democráticas probadas, una concepción de la función pública como servicio y por sobre todo, una fuerza de trabajo creativa y laboriosa. Es en lo político donde fallamos, en la falta de capacidad para encontrar fórmulas prácticas de resolver los problemas pendientes. Y es allí donde podemos crear el cambio. Construir un Chile en el que la prosperidad en verdad llegue a todos los barrios, en el que las oportunidades no dependan del color de la piel. En el que nos

respetemos por igual, gobernantes y gobernados, empleadores y empleados. En el que la cesantía, la delincuencia y la miseria estén desterradas. Un Chile que hacia fines de la próxima década, al cumplirse los 200 años de su Declaración de la Independencia, pueda hacer cumbre, llegar a constituir una sociedad auténticamente desarrollada, en lo económico y también en lo humano. Creemos que las propuestas reseñadas en este documento delinean el mapa caminero que allí conduce.

COMITÉ DIRECTIVO DE TALLERES BICENTENARIO*

Director:	**Juan Andrés Fontaine T.**
	Cristián Larroulet V. Director Ejecutivo de Libertad y Desarrollo.
	Marco Antonio González I. Director Ejecutivo de la Fundación Jaime Guzmán E.
Coordinador Programático:	**Hernán Cheyre V.**
Secretario:	**José Francisco García G.**

* También integraron el Comité Directivo María Luisa Brahm, Roberto Ossandón y Alvaro Pizarro del Instituto Libertad.

RESUMEN EJECUTIVO

Durante los últimos años, los niveles de delincuencia en el país han alcanzado niveles más que preocupantes. Según Paz Ciudadana, al año se cometen más de 4 millones de delitos en el país, incluyendo 400 mil asaltos. Por lo mismo, según las últimas encuestas del CEP, la delincuencia es la principal preocupación de los chilenos.

La Concertación ha implementado más de 25 planes en los últimos 15 años y el país gasta cerca de 3.500 millones de dólares al año en seguridad (pública y privada), sin que hasta la fecha hayamos visto mayores cambios en los niveles delictivos. Incluso algunos de los planes estrella del Gobierno, como el Plan Cuadrante o Comuna Segura, tampoco están siendo eficaces para disminuir la delincuencia en forma significativa.

Frente a esta realidad, la gran tarea del próximo Gobierno es sin duda la seguridad ciudadana. Mi compromiso como futuro Presidente de Chile será devolver la seguridad a todos los chilenos, en todos los rincones del país. Mi propuesta busca enfrentar de manera integral el problema de la delincuencia y para eso hemos diseñado una estrategia que busca incorporar 10 ámbitos de la seguridad ciudadana: 1) Carabineros, 2) prevención y control a nivel local, 3) prevención a nivel familiar, 4) juventud y oportunidades, 5) espacios públicos seguros, 6) drogas y delincuencia 7) sanciones y sistema carcelario, 8) institucionalidad, 9) información estadística y 10) sistema judicial.

Nuestro desafío es trabajar en todos lo frentes, porque sólo de esa manera podremos superar este problema que todos los años afecta a la mitad de los hogares del país.

Mis principales propuestas contra la delincuencia son:

1.- **Reincidentes a la cárcel** - **la Tercera es la Vencida**: el delincuente que por tercera vez comete un delito grave tendrá una pena mínima de 15 años, sin acceso a ningún beneficio. Mano dura contra los delincuentes profesionales.

2.- **Cárcel isla para los delincuentes más peligrosos**: Aislar a los delincuentes más peligrosos, en una isla del sur de Chile, para asegurar que no se puedan fugar y tengan que trabajar. Además, completar un plan que incluya la construcción de 13 nuevas cárceles, con capacidad para albergar 20.000 reclusos.

3.- **12.000 nuevos carabineros** para asegurar una mejor protección a todos los chilenos. Chile debe acercarse al estándar de los países desarrollados y contar con el contingente de Carabineros que hoy se necesita. Recontratación de 5000 carabineros en retiro.

4.- **Fin al indulto de narcotraficantes**: propongo una reforma constitucional que prohíba a cualquier Presidente en el futuro dar indulto a narcotraficantes, sean grandes o chicos.

5.- **Ley "Valdés" contra la delincuencia**: dar beneficio tributario a las empresas y personas que donen recursos para la prevención de la delincuencia. Así estaremos incentivando la participación de los privados y de las grandes empresas en este desafío nacional.

6.- **Viceministro de Seguridad Ciudadana** en el Ministerio del Interior. Él será el responsable técnico de coordinar las estrategias antidelincuencia. Y será también el que dé la cara a la ciudadanía si los planes no funcionan.

7.- **Fondo Nacional Concursable para combatir la delincuencia**: Que cualquier organización comunitaria del país pueda postular para que el Estado financie proyectos de seguridad ciudadana en su sector.

8.- **Guerra a la deserción escolar**: premiar a los colegios que logran mantener a los estudiantes en riesgo social. Y premio a las familias más necesitadas que hacen un esfuerzo para mandar a sus hijos al colegio.

9.- **Educación para la No violencia**, en las familias y colegios de todo el país: incluir entre los contenidos de la educación escolar las formas de solucionar en forma pacífica los conflictos, favoreciendo el sano intercambio de diferencias desde la infancia.

10.- **Plan de Trabajo Juvenil:** Asegurar un trabajo a todos los jóvenes de las 50 comunas con mayores niveles de pobreza y de temor ciudadano. Asimismo, generar contratos especiales donde el Estado subsidie la cotización de estos jóvenes.

11.- **Participación de alcaldes en la calificación de la policía**: El combate a la delincuencia debe incorporar a todos los actores que de una u otra manera tienen responsabilidad frente a la comunidad. Los alcaldes deben tener más atribuciones en materia de delincuencia.

12.- **Iglesias activas en el combate contra la delincuencia**: Se creará un fondo para que todas las iglesias y fundaciones sociales especializadas aporten su trabajo en la prevención, educación y rehabilitación de delincuentes.

13.- **Centros educativos para los jóvenes que tienen problemas de desempeño**, comportamiento, emocionales o de aprendizaje, como los colegios La Puerta que hice en la comuna de Las Condes.

14.- **Más facultades para Carabineros**, dándoles protección jurídica cuando dañan a un delincuente que está arrancando. Carabineros no puede estar atado de manos en el combate a la delincuencia.

15.- **Entregar mensualmente índices de delincuencia,** tal como se hace con el IPC o el desempleo, para informar en forma transparente a la ciudadanía y evaluar las acciones que están realizando los distintos actores responsables de prevenir y controlar la delincuencia.

DIAGNÓSTICO GENERAL

I. SITUACIÓN ACTUAL

Según la última encuesta CEP, la delincuencia es una de las principales preocupaciones de los chilenos. Ha existido un aumento sostenido de las estadísticas delictivas, de un 95% acumulado entre 1999 y 2004.

Las acciones iniciadas en esta materia se han dirigido hacia todos los ámbitos: en prevención se impulsó el Plan Comuna Segura Compromiso 100, con el fin de instalar capacidades en el nivel local para desarrollar planes integrales de seguridad ciudadana; se está llevando a cabo una modernización histórica en el sistema de enjuiciamiento criminal; Carabineros de Chile está impulsando un cambio radical en su forma de entregar servicios policiales; las primeras cárceles cuya construcción y operación ha sido concesionada a privados ya están siendo levantadas.

Sin embargo, se carece de información pública fidedigna que permita calificar si tales acciones han dado los resultados e impactos esperados e incluso si se están implantando en la forma adecuada. Por ello, es necesario enfocarse en los próximos desafíos y propuestas concretas que se debe implementar para atacar en forma eficiente y eficaz a la delincuencia.

II. PRINCIPALES PROBLEMAS

A partir del diagnóstico general planteado anteriormente, surgen problemas en áreas tales como:

a) Información estadística periódica y pública

En la actualidad para describir la situación delictiva nacional es posible acudir a 5 fuentes de información: cifras de denuncias, sistema penitenciario, temor, victimización y detenciones. Sin embargo todos ellos, tienen importantes carencias y deficiencias respecto de sus mecanismos de registro, periodicidad, fiabilidad, además de su publicidad e información hacia la ciudadanía.

b) Programas de prevención y control del delito en el nivel local.

En el año 2000 el Ministerio del Interior decidió impulsar el Programa Comuna Segura - Compromiso 100, plan que resultó del trabajo conjunto entre la División de Seguridad Ciudadana de dicho Ministerio y la Fundación Paz Ciudadana. Este propone un sistema de trabajo para abordar los problemas de seguridad ciudadana, integrando en el nivel local las distintas estrategias antidelictivas, tanto de fiscalización y control, como de prevención de la delincuencia.

En el año 2001 se incorporaron 12 comunas del país de más de 70.000 habitantes, en el año 2002 otras 12 comunas, el año 2003 16 comunas y el año 2004 16 nuevas comunas, totalizando para este año 70 comunas que significan una población de más de 9 millones 200 mil personas como potenciales beneficiarios.

Las causas de las debilidades de este programa están asociadas a una deficiente descentralización en su implementación, débil información pública, falta de sistematización de buenas prácticas, carencia de evaluación, entre otras.

c) Diseño urbano seguro

En la actualidad, no es posible afirmar que el diseño urbano se encuentre instalado como una política pública del Estado, ya que todavía se carece de una visión integral de parte de las autoridades sectoriales, quienes impulsan de una manera descoordinada e ineficiente, actividades y proyectos de mejoramiento de espacios públicos independientes, careciendo a la fecha de evaluaciones de impacto de las intervenciones realizadas de unos y otros.

d) Jóvenes y delincuencia

El actual sistema de justicia criminal que rige para los niños y jóvenes infractores de la ley, manifiesta una grave contradicción entre los procedimientos y medidas que se aplican y los derechos fundamentales garantizados tanto por la Constitución de la República como por tratados internacionales sobre derechos humanos vigente y ratificados por Chile.

Para determinar la responsabilidad penal de un menor en la actualidad, es necesario distinguir si es menor de 18 años, y si siendo menor, pero teniendo 16 o 17 años, ha obrado con o sin discernimiento. En el caso de los menores de 16 son inimputables penalmente, sin perjuicio de que puedan estar sujetos alguna medida de protección: Además el actual sistema no favorece elementos de justicia restaurativa que podría beneficiar tanto a los infractores como a las víctimas.

e) Sistema de Justicia Criminal

A la Reforma Procesal Penal se le ha vinculado a un impacto negativo en delincuencia, no obstante no existir evidencia empírica que permita afirmar que existe un efecto negativo o positivo, de carácter sistemático en victimización, temor o estadísticas delictivas.

Un aspecto a tener presente, es el bajo nivel de conocimiento público de la reforma, lo cual incide en el desconocimiento -o deficiente ejercicio- de los derechos de las víctimas

f) Prisión y penas privativas

Las personas privadas de libertad en Chile superan aproximadamente en 12 mil a las plazas existentes. Cubriendo este déficit, al finalizar la construcción de todas las cárceles concesionadas proyectadas, quedarían 8 mil plazas libres, si la población reclusa se mantiene constante durante el proceso de edificación. En cambio, de persistir la actual tasa de crecimiento, en sólo 4 años el país tendría un sistema penitenciario nuevamente sobre poblado.

Por otra parte, se hace imprescindible pensar en un sistema penitenciario que considere el riesgo de algunos delincuentes extremadamente peligrosos. Para ello se contempla la habilitación de un recinto penitenciario en algún lugar aislado del país.

g) Policías

Un desafío común en ambas policías es el desarrollo de sistemas modernos de gestión y mecanismos de evaluación técnica que aprovechen las más avanzadas herramientas informáticas disponibles.

La participación y coordinación de ellas ha sido débil en los distintos niveles –locales, provinciales, regionales y nacional- para suministrar la información necesaria, desarrollar estrategias antidelictivas eficaces, y participar como ente técnico en la planificación de las acciones que sea pertinente desarrollar en cada área.

III. PROPUESTAS

Para realizar las propuestas, se han estructurado 8 áreas o ámbitos de acción, que permitirán desarrollar acciones focalizadas en cada materia relacionada con Seguridad Ciudadana. Se hace la prevención que el tema “drogas” ha sido excluido, no obstante estar relacionado con esta comisión, ya que es objeto de tratamiento por una comisión especial.

Respecto a las propuestas de cada área temática, se busca cumplir con ciertos objetivos transversales, como lo son la coordinación, compromiso de la sociedad civil, descentralización, control de la gestión por parte de la ciudadanía y focalización en prevención y control del delito.

OBJETIVOS DE LAS PROPUESTAS

a) Promover la coordinación de todas las instituciones relacionadas con la delincuencia (Ministerio Público, policías, juzgados, sistema penitenciario, municipios, organizaciones locales).

b) Incentivar el compromiso de la comunidad en la solución de los problemas de la delincuencia. La creación de mecanismos que faciliten la colaboración de los sectores público y privado será la herramienta fundamental de este concepto.

c) Fomentar la descentralización mediante soluciones diseñadas y aplicadas a la realidad de cada barrio y comuna.

d) Desarrollar mecanismos que permitan la máxima transparencia en la medición y control de todas las acciones ejecutadas, y en la rendición de cuenta a la ciudadanía. La creación de una unidad de Gestión de la Seguridad Ciudadana, orientada a medir y evaluar todas las políticas y acciones que se implementen, así como su publicación, harán que el concepto de transparencia y responsabilidad sean un sello de la gestión.

e) Dirigir las acciones en dos ámbitos: prevención, que significará trabajar en las causas y factores que favorecen o facilitan la delincuencia, y control, que significará entregar las mejores herramientas para combatir los delitos una vez cometidos, procurar la reinserción del delincuente en la sociedad y la adecuada compensación y protección a las víctimas.

IV. PROPUESTAS CONCRETAS

1. POLICÍAS

1.- **Más Carabineros: aumentar la dotación policial de 38 mil a 50 mil efectivos** - **12 mil nuevos funcionarios**, para acercarse a un estándar pér-cápita similar al de países desarrollados (entre 300 y 350 habitantes por policía). Esto incluye la recontratación de 5000 carabineros en retiro.

2.- **Dar adecuada protección jurídica al carabinero** que en acto de servicio daña a un delincuente, otorgándole una presunción de legítima defensa.

3.- Integración de la policía a la comunidad. La reducción de la delincuencia supone que la policía responda a las efectivas necesidades prioritarias de la población, que varían de una localidad a otra. Por eso es necesario que la policía conozca en profundidad los problemas que aquejan a cada comuna, que cuente con la necesaria confianza, integración y colaboración de las distintas comunidades.

En esta dirección, se sugieren acciones tales como:

- Patrullaje en bicicletas, en virtud del cual el personal de policía coordina a patrullas en bicicleta de los barrios y sectores comerciales de la comuna, identificando problemas y reportando incidentes
- Integración de policías en las actividades de las escuelas.
- Identificación de los vecinos por parte de los policías con el fin de obtener una mayor cercanía y confianza entre comunidad y policía.

- Promoción de la resolución de conflictos por vías desjudicializadas como la mediación, a través de la adecuada capacitación del personal policial, para construir un intercambio efectivo de información entre la policía y los miembros de la comunidad. Para ello, será necesario entablar un dialogo con la comunidad y los representantes de las autoridades legales, las comunidades religiosas, los servicios públicos, las escuelas, los juzgados y otras partes interesadas en identificar y resolver los problemas comunitarios.

- Participación activa en la información y educación de los vecinos en medidas de prevención del delito, sistema de justicia penal, cumplimiento e infracciones de leyes, etc.

4.- Especialización de las funciones policiales. El constante dinamismo de la delincuencia requiere de una policía que pueda no sólo reaccionar, sino también anticipar la acción del delincuente. Por eso, es necesario que la policía cuente con unidades especializadas en los distintos tipos delictivos, en permanente evolución. Para poder cumplir lo anterior, la policía debe ser aliviada de múltiples actividades no esencialmente policiales con que se le ha ido recargando a lo largo de las décadas.

5.- Incrementar la productividad de cada policía, dotándolo de medios de comunicación y soporte informático de última generación, capacitándolo en su uso y permitiéndole el acceso a las bases de datos de personas, de delincuentes, sus redes y sus estilos, de sectores y áreas críticas del sector que le corresponde atender.

6.- Crear instancias de coordinación e información más eficientes, entre las autoridades civiles y policiales, de modo que las policías se responsabilicen no sólo ante sus superiores de la eficiencia de su accionar, sino también ante la comunidad local que debe atender.

7.- Fomentar la confianza de la ciudadanía en los policías, haciéndolos participar como mentores en los colegios y como jefes y monitores de grupos, clubes y brigadas juveniles para desarrollar actividades en las que puedan liderar.

2. PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA DELINCUENCIA EN EL NIVEL LOCAL

8.- **Participación de Iglesias y Fundaciones Sociales especializadas**. Se creará un fondo concursable que financiará los programas de todas las iglesias en la prevención y rehabilitación de delincuentes y drogadictos.

9.- **Participación de alcaldes y fiscales en la estrategia policial local**. El combate a la delincuencia debe incorporar a todos los actores que de una u otra manera tienen responsabilidad frente a la comunidad.

10.- Coordinar y optimizar los recursos invertidos por los gobiernos regionales, provinciales y locales, con el fin de lograr una adecuada focalización de los escasos recursos existentes para abordar esta materia.

11.- Reformular el programa "Comuna Segura Compromiso 100", previa evaluación que permita un efectivo control público de este programa, que busque medir no sólo procesos, sino que, más importante aún, sus resultados e impacto.

12.- Impulsar un **Fondo Nacional Concursable** para todas las organizaciones Comunitarias del país, organizado y dirigido por un órgano estatal técnico, y sujeto a indicadores de proceso, resultado e impacto.

13.- **"Ley Valdés" contra la delincuencia**. Ampliar el marco de beneficio tributario para las donaciones, a fin de posibilitar el aporte de recursos a estrategias preventivas locales.

3. PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA DELINCUENCIA EN EL NIVEL FAMILIAR

14.- Programa de **Educación para la No violencia**: incluir entre los contenidos transversales de la educación escolar, la enseñanza de la resolución pacífica de conflictos, favoreciendo el sano intercambio de diferencias desde la infancia.

15.- Tiempo Libre, Escuela de Valores: fomentar un uso creativo y sano del tiempo libre, facilitando a las familias y jóvenes el esparcimiento en espacios públicos seguros (calles-cancha de fútbol, muestras culturales, etc.)

16.- **Guerra a la deserción escolar**: extender el programa de bono-pro retención (para las escuelas y liceos que retienen a estudiantes en riesgo de deserción) y mejorar beneficios a las familias de niños y jóvenes con probabilidad de deserción.

4. JÓVENES Y DELINCUENCIA

17.- Entregar los recursos que sean necesarios para implementar adecuadamente las penas, los mecanismos de sanciones alternativas y las actividades de reinserción consideradas en la nueva legislación.

18.- **Plan de trabajo garantizado** para jóvenes entre 18 y 24 años, de las 50 comunas con más delincuencia en Chile (y donde la situación socioeconómica de la comuna lo justifica).

19.- Programas deportivos después de lo hora del colegio, con el objeto de comprometer a la juventud en actividades accesibles, positivas, con programas de recreación: proporcionar un campo deportivo de calidad para la juventud, puede ayudar a evitar el comportamiento delictual después de las horas de colegio.

20.- Mantener escuelas abiertas después de la hora de clases, con la debida supervisión: permitir que los niños participen en un ambiente seguro, educativo y productivo, durante las horas después del colegio previene el que se involucren en comportamientos peligrosos y delictivos.

21.- **Centros educativos para los jóvenes que tienen problemas de desempeño**, comportamiento, emocionales o de aprendizaje, les ayudan a enfocarse en las metas educativas en un ambiente que satisface sus necesidades, ayudándoles a no abandonar el colegio y sirve a la comunidad como un todo al permitirles terminar su educación media.

22.- Participación de las policías en la tutoría de niños y jóvenes en riesgo social y delictivo. La tutoría usa los modelos adultos positivos para trabajar con los jóvenes y ayudarlos a lograr el éxito en el colegio y en otras actividades. Al usar policías como modelo de rol, la tutoría interviene en la vida del joven con problema, ofreciéndole guía mientras le enseña a respetar la autoridad y la ley.

23.- Entrenamiento en técnicas de manejo de problemas, para promover un desarrollo positivo de los jóvenes exponiéndolos a técnicas de decisión, habilidades para la vida, manejo de la rabia, autoestima, cooperación y actividades que crean confianza.

24.- Establecer redes de soporte mediante la promoción de grupos juveniles organizados, tales como boy scouts y girl guides, coros, orquestas juveniles, brigadas ecológicas, equipos deportivos, clubes de debate, en los que, mediante la participación en actividades comunitarias, perfeccionen virtudes y aprendan valores tales como amor a la patria, respeto a la naturaleza y el medio ambiente, desarrollando habilidades corporales y culturales, veracidad, espíritu de cuerpo y de servicio, etc.

25.- **Contratos flexibles para jóvenes y trabajo garantizado**: facilitar la contratación de jóvenes a todo tipo de trabajos. La mejor forma de prevenir la delincuencia es enseñando destrezas, dando valor a los jóvenes y abriendo oportunidades laborales concretas.

5. Espacios Públicos para la vida comunitaria

26.- Formulación de una política nacional de diseño urbano seguro, impulsada de manera coordinada por el Ministerio del Interior y de Vivienda y Urbanismo

27.- Promover las modificaciones a la Ley y Ordenanza de Urbanismo y Construcciones que sean necesarias, para establecer obligatoriamente la revisión de los proyectos inmobiliarios conforme a criterios de prevención de la delincuencia por diseño urbano

6. Romper Relación Droga-Delincuencia

28.- **Fin del Indulto a Narcotraficantes** y plena integración entre sistemas de datos de CONACE y entidades encargadas de la persecución criminal.

29.- Programa efectivo de rehabilitación en cárceles, considerando apoyo psico-social, capacitación y reinserción al medio libre.

7. Sanciones penales y sistema carcelario

30.- Un nuevo sistema de sanciones alternativas a la reclusión. Las penas alternativas a la reclusión representan hoy el 70% de las que se aplican en nuestro país. Pero este sistema presenta serias carencias en cuanto al adecuado control de quienes están sujetos a él como también en la apertura de reales oportunidades de rehabilitación. Por eso, debe crearse un nuevo sistema que contempla una gama más amplia de penas, que permita al juez escoger entre las actuales extremos de enviar al condenado a prisión o condenarlo a los sistemas de control periódico, además de garantizar a la sociedad un adecuado control de las personas sujetas a el.

31.- **Los reincidentes a la carcel** - **Tercera es la Vencida**: el delincuente que por tercera vez comete un delito grave, tendrá una pena mínima de 15 años, sin acceso a ningún beneficio. La experiencia ha demostrado ser exitosa en Estados Unidos, donde 3 de los 5 estados con mayor reducción del delitos tienen dicha legislación.

32.- Desarrollar oportunidades laborales para la población penal, ya que se ha comprobado que la mejor forma de reinserción de un ex recluso es la capacitación laboral en habilidades útiles que le sirvan al salir de la cárcel. Si el ex recluso no cuenta con el perfil requerido por el mercado laboral, se dificulta su inserción en el medio libre y, por lo tanto, probablemente reincidirá. En consecuencia, debe fomentarse la integración entre el sistema carcelario y el sector privado que será su empleador, inicialmente mediante la contratación de mano de obra de reclusos en el sistema de talleres industriales en recintos penales de modo de facilitar esa transición.

33.- Integrar los sistemas de información de Gendarmería con las demás instituciones relacionadas con la prevención y control de la delincuencia, pues permitirá en base a los antecedentes existentes, desarrollar planes y estrategias más efectivos y focalizados.

34.- Completar el programa de **construcción de cárceles**: de 10 cárceles comprometidas, sólo se entregarán 3 antes de marzo de 2006. Corresponde llevar a buen puerto las restantes 7 y contemplar 3 cárceles más.

35.- A fin de garantizar el aislamiento de reclusos peligrosos, asegurando la posibilidad de rehabilitación a través del trabajo, se propone la habilitación de una **cárcel-isla**. A ella se destinarían los reclusos más peligrosos, que hayan cometido delitos violentos; específicamente condenados por homicidio, violación, narcotráfico y asaltos.

8. INSTITUCIONALIDAD

Para el desarrollo e implementación de una Política Nacional de Seguridad Ciudadana integral se proponen tres aspectos concretos:

36.- **Viceministro de Seguridad Ciudadana**: responsable técnico y político, encargado de llevar y ejecutar todas las acciones en esta materia. Responsable de la dirección de Carabineros e Investigaciones de Chile

37.- Integración entre las distintas instituciones que tienen responsabilidades en materia de prevención y control de la delincuencia, sea entre Ministerios, Instituciones de Gobierno central, Intendencias, Gobernaciones y Municipios, por mencionar algunas. Es fundamental que se produzca una integración de carácter vertical y horizontal en el trabajo de este tema.

38.- **Participación conjunta de Alcaldes y Fiscales en estrategia policial local y calificación de los Alcaldes a la policía**, esto permitirá, asegurar la adecuada coordinación entre las entidades locales.

9. INFORMACIÓN ESTADÍSTICA PERIÓDICA Y PÚBLICA

39.- Implementar un sistema unificado de estadísticas delictivas que de confianza hacia la ciudadanía y permita tener un registro periódico y único para medir la evaluación del fenómeno delictivo.

40.- Realizar anualmente encuestas de victimización y temor ciudadano que permitan focalizar adecuadamente los recursos hacia la prevención y control de la delincuencia.

41.- Promover la integración activa del sistema de justicia en la entrega de información delictiva, en particular del Ministerio Público.

42.- Desarrollar una homologación de los mecanismos de registro y entrega de información de las distintas instituciones responsables de recibir denuncias.

43.- **Entregar mensualmente índices delictivos significativos**, de manera de informar a la ciudadanía y evaluar las acciones que se están realizando por los distintos actores responsables de prevenir y controlar la delincuencia.

10. SISTEMA JUDICIAL

44.- Asumir un liderazgo coordinado del proceso de implementación de la RPP, para impulsar oportunamente los necesarios ajustes legales o de mejoramiento de gestión, de manera oportuna. Resulta imprescindible establecer criterios técnicos y mecanismos públicos de control de gestión a todas las instituciones del sistema, que permitan monitorear y evaluar la implementación del nuevo sistema, especialmente en materias de cumplimiento de medidas cautelares y salidas alternativas —cuyas deficiencias actuales inciden en la sensación de impunidad que se le critica. Es necesario homologar las estadísticas delictivas existentes, ya que hoy dependen más o menos arbitrariamente de cada institución que registra. Además, eso permitiría fijar indicadores de eficiencia y eficacia del sistema, como, por ejemplo, tasas de condena.

45.- El Ministerio Público debe integrarse a las materias de seguridad ciudadana de nivel central, ya que tiene un rol clave en la contribución en la elaboración y control de estrategias de persecución penal efectivas, en la entrega de información delictiva completa y oportuna, y protección de víctimas.

46.- En un orden institucional, impulsar la reestructuración del Consejo del Ministerio Público, hacia un cuerpo colegiado, netamente técnico —no decorativo—, que tenga atribuciones de control de gestión y proposición de políticas públicas en materia delictiva.

47.- Es necesario reestudiar el sistema de Defensoría Penal Pública, en lo más inmediato, especialmente respecto de las licitaciones de los servicios de defensa penal; se propone elaborar mecanismos de control público de la gestión de esta institución, de manera de garantizar la correcta evaluación técnica de los oferentes y su desempeño, y reforzar la noción central del rol subsidiario que debe tener esa Defensoría.

48.- Revisar el diseño de la administración de los nuevos tribunales, para incorporar mecanismos efectivos de control de su gestión, de carácter esencialmente técnico y no formal.

49.- Reestructurar el Servicio Médico Legal, modernizando su organización y funciones, para que esté en condiciones de absorber la demanda creciente de informes periciales del nuevo sistema.

50.- Fortalecer las policías, entregándole mayores recursos, previa evaluación de su gestión, poniendo especial énfasis en la adecuada preparación y capacitación de su personal —no sólo de la oficialidad— para las exigencias del nuevo sistema de justicia penal.

ANEXO 1

RESÚMENES EJECUTIVOS DE LOS INFORMES TÉCNICOS DE LAS COMISIONES*

* Los conceptos vertidos en cada uno de los Resúmenes Ejecutivos de las diferentes comisiones son de exclusiva responsabilidad del Coordinador de la misma.

1. ADULTO MAYOR

Coordinador:
MIGUEL BEJIDE C.

* Se agradece especialmente la colaboración de Nicolás Stark, Claudio Lucero, Rafael Caviedes, Rosita Cahmi, Mónica Titze, Gonzalo Bustos, Augusto Iglesias, Pedro Paulo Marín, José Astaburuaga y M. Adriana Cruzat.

I. DIAGNÓSTICO

Nuestra población enfrenta un proceso de envejecimiento que se irá acentuando en los próximos años. Los adultos mayores, que al 2002 alcanzaban a 1,7 millones de habitantes, al 2020 representarán cerca de 3 millones, generando demandas que aún nuestra sociedad no ha visualizado. En la actualidad, se estima en 165.000 los adultos mayores que viven en condiciones de pobreza, de los cuales 27.000 están afectados por pobreza más crítica o indigencia[1]. Este grupo de adultos mayores pobres, debiera constituirse en el grupo prioritario de las políticas públicas para éste sector.

La expectativa de vida se ha desplazado desde los 45 años en 1930 a los 76 años en el 2002 y el 2025 alcanzará a 80 años. Esta situación, indicador de desarrollo en muchos aspectos, obliga a analizar lo que el país está haciendo para que el aumento de la longevidad sea coherente con un aumento en su calidad.

En el presente, un 63% de ellos vive en compañía, en hogares de 3 o más personas, lo que muestra la preocupación tradicional de las familias hacia sus progenitores. De las 170 mil que viven solos, cerca de 26.000 pertenecen al 20% de menores ingresos, encontrándose en una situación de mayor vulnerabilidad económica y social.

En materia de pensiones, cerca del 80% de los adultos mayores recibe una pensión previsional o asistencial, aunque el bajo monto de éstas, unida a la mayor longevidad y condiciones saludables de vida impulsan al 40% a continuar trabajando en forma remunerada. Si bien hay bajas relaciones entre las pensiones asistenciales ($42.000), las pensiones mínimas ($84.000), el salario mínimo ($120.000) y el salario medio del país ($360.000), aumentar los montos de los beneficios demandaría un alto costo fiscal. Otro costo adicional lo representaría el pago de pensiones asistenciales (PASIS) a las cerca de 45.000 personas que hoy no tienen ingresos por concepto de algún tipo de Pensión.

Por su parte, en materia de salud, más del 80% del segmento AM se atiende en el sistema público, disponiendo en dicho régimen de mayores condiciones de accesibilidad, que financia casi en su totalidad el Estado, proyectándose que, en el futuro, se debieran estudiar nuevos mecanismos -fondos públicos o privados- para suplementar los recursos de atención de salud del adulto mayor. Junto a nuevos esquemas de financiamiento, se deberán crear programas de atención primaria y prevención de patologías frecuentes en los adultos mayores, materia de análisis también con el Taller Bicentenario de Salud.

En materia de vivienda, más de tres cuartos de la población mayor de 60 años habita en viviendas propias, por lo no se observan grandes problemas estadísticos. Sin embargo, corresponde atender a cerca de 35 mil ancianos que no disponen de soluciones concretas, ya que viven como indigentes o en viviendas de mala calidad.

[1] Fuente: Casen 2003

Finalmente, en materia de servicios de asistencia social, la gran mayoría de los programas son abordados por organizaciones privadas y municipalidades, característica que debiera acentuarse, junto a nuevas políticas de descentralización.

II. PROPUESTAS

2.1 Fortalecimiento de la presencia del Adulto Mayor en la familia:
a) Creación de Centros Integrales Diurnos del Adulto Mayor.
b) Programa de Guardadoras del Adulto Mayor.

2.2 Fortalecer el Rol del Adulto Mayor en la Sociedad:
a) Establecimiento de opción de Contrato a Honorarios "indefinido" para Adultos Mayores sobre 70 años.
b) Establecer Seguro especial sólo para accidentes laborales del Adulto Mayor contratado en alguna labor remunerada.

2.3 Fomento de una Cultura de Servicios orientada al Adulto Mayor:
a) Profundizar en los programas de rebajas de servicios públicos, como transporte, acceso a entidades de cultura , educación y entretención .
b) Fomentar la atención preferente al Adulto Mayor en organismos públicos, municipalidades y entidades privadas de servicios.
c) Fomentar la demanda organizada, impulsando programas que les permitan al Adulto Mayor acceder a bienes y servicios de calidad y menor costo.

2.4 Fomento de la igualdad de oportunidades para el Adulto Mayor:
a) Ampliación de la cantidad y cobertura de las Pensiones Asistenciales (Pasis) a más Adultos Mayores y de diversos segmentos.
b) Mejorar la focalización de las Pasis creando un sistema nacional de postulación.
c) Creación de una cuenta de ahorro solo para salud con tope y excepción de impuestos para compra de un plan de salud orientado al Adulto Mayor.
d) Establecimiento de la Hipoteca revertida con el objeto que los Adultos Mayores puedan hacer liquidas sus viviendas y mejorar sus ingresos.
e) Eliminación de la obligatoriedad de cobro que la ley impone a las Cajas de Compensación a sus afiliados pensionados.
f) Permitir el ingreso a las Cajas de Compensación a nuevos segmentos de Adultos Mayores por ejemplo los pensionados Pasis y de Fuerzas Armadas.

2.5 Mejorar la Calidad de Vida del Adulto Mayor:
a) Cambio de política sanitaria orientada al Adulto Mayor y reorientación de los programas de atención primaria, curativo y preventivo.
b) Reorientación del Programa de alimentación complementaria para el Adulto Mayor.
c) Garantizar el acceso oportuno y digno a la salud pública y privada al Adulto Mayor.

2.6 Reorganización administrativa de entidades relacionadas con el Adulto Mayor:

a) Servicio Nacional del Adulto Mayor debe depender de Mideplan.

b) Se establecerá un sistema de reconocimiento y acreditación para todos los Hogares de Adulto Mayor. Dependiendo de su calificación (tipo hoteles) podrán tener opción a los subsidios de ayuda del Estado.

c) Flexibilización de normas sanitarias y municipales para facilitar el funcionamiento y registro de hogares para el Adulto Mayor.

d) Fomentar una mayor participación de la iniciativa privada en servicios para el Adulto Mayor perfeccionando la actual normativa de donaciones.

2. AGUAS Y SECTOR SANITARIO

Coordinadora:
MARÍA DE LA LUZ DOMPER R.

* Se agradece especialmente la colaboración de Alberto Prenafeta, Alvaro Correa, Cristián Silva, Emilio Bouchon, Fernando Peralta, Francisco Ceresuela, Ignacio Almarza, Jorge Arancibia, Juan Pablo Grasset, Marcelo Dutilh y Paola Cabello.

I. DIAGNÓSTICO

1. SECTOR AGUAS.

La reforma legal recientemente aprobada no soluciona todos los problemas del sector aguas y genera otros, como por ejemplo:

1.1 La patente por no uso no es un buen mecanismo para incentivar el uso eficiente del recurso ni tampoco asegura que se asignen los derechos a quienes más los valoran.

1.2 No queda clara la situación de los derechos de aguas subterráneos. Por una parte, se establece que la DGA podrá declarar de oficio como área de restricción un determinado acuífero. En la actualidad sólo es posible declarar un acuífero como área de restricción a petición de un tercero. Cabe señalar que no está claro para distintos especialistas cuándo un acuífero determinado está o no saturado. Esta facultad puede ser utilizada discrecionalmente y con ello encarecer el recurso artificialmente.

1.3 Se establecen nuevas facultades para la Dirección General de Aguas. Una atribución que genera consecuencias negativas consiste en la posibilidad de que pueda limitar el derecho de aprovechamiento solicitado o concederlo bajo características distintas, si no existe equivalencia entre la cantidad de agua solicitada y el uso que se le dará, según las prácticas habituales del país. Esta facultad no se aplica si el derecho de aprovechamiento se asigna vía remate. No queda claro si afectará a quienes adquieren los derechos de exploración de aguas subterráneas vía remate en el momento en que quieran constituir su derechos de aprovechamiento de aguas subterránea.

1.4 Existen muchas solicitudes de derechos de aprovechamiento de aguas que están pendientes y, a pesar de que el proyecto permite que ellos se asignen vía remate, no se establece un plazo para hacerlo.

1.5 Existen problemas para constituir las organizaciones de usuarios de agua y problemas de funcionamiento de ellas, ya que se confunde el rol que ejerce la DGA con el rol que cumplen estas organizaciones.

2. SECTOR SANITARIO

2.1 En materia de Aguas Lluvias:
a) Existe déficit de inversión en colectores de aguas lluvias.
b) No es claro quién es responsable de su construcción.
c) No es claro quién debe financiar estos colectores.

2.2 En materia de sanitarias:
a) La restricciones de participación limitan la incorporación de privados a la propiedad de estas empresas.

b) No son claras las responsabilidades de las distintas partes en caso de quiebra bajo un contrato de gestión con inversión.
c) En situación de sequía el desabastecimiento se asigna vía racionamiento no vía precios. No es claro cuándo existe situación de sequía.
d) Han aumentado las solicitudes de información de parte de la SISS, lo cual aumenta la burocracia.
e) No existe coherencia entre las normas ambientales vigentes para el tratamiento de Riles.
f) Existen problemas con industrias que descargan Riles al alcantarillado y existen problemas de arbitrariedad en la fiscalización de dichas descargas.
g) En el proceso de fijación de tarifas no es clara la definición de empresa modelo.
h) Existe un problema debido a que el regulador puede vetar las discrepancias que se someten al Comité de Peritos en el proceso de fijación tarifaria.
i) Hay problemas en la focalización del subsidio de agua potable.
j) También existen problemas en la asignación del subsidio de agua potable, cuando se producen situaciones como la muerte del beneficiado, cambio de domicilio, etc.

II. PROPUESTAS

1. SECTOR AGUAS.

A pesar de las reformas que se acaban de aprobar al Código de Aguas, y como consecuencia de ellas, hay todavía materias pendientes para lograr una asignación eficiente del recurso agua. Para ello se propone:

1. 1 Solucionar la asignación de derechos de agua pendientes.
Se logró incorporar en el Código de Aguas, la adjudicación vía remate de las solicitudes pendientes (remate abierto para derechos superficiales y cerrado para derechos subterráneos). Falta incorporar un plazo para que se rematen los derechos pendientes.

1.2 Aclarar la situación de los derechos de aprovechamiento de aguas subterráneas.
Se logró incorporar el remate de solicitudes para explorar aguas subterráneas si existe más de un interesado. Posteriormente, se protege la preferencia de quien alumbra las aguas a adjudicarse el derecho de aprovechamiento sobre ellas, pero no queda claro si rigen en este caso las facultades para la DGA y Presidente de la República de denegar solicitudes o limitarlas concediéndolas en condiciones distintas a las solicitadas, dado que no se estaría adjudicando el derecho de aprovechamiento de aguas subterráneas vía remate.

Debemos incorporar condiciones objetivas que permitan a la autoridad declarar área de restricción, de lo contrario la autoridad podría paralizar las concesiones de derechos de aprovechamiento sobre aguas subterráneas.

1.3 Eliminar facultades discrecionales.
Se debiera avanzar en eliminar las mayores facultades que se incorporan para la DGA y el Presidente de la República, como la posibilidad de limitar las solicitudes en caso que no se justifique la cantidad de agua solicitada, si es que el recurso no se asigna vía remate.

1.4 Reemplazar la patente por no uso por una patente por tenencia.
La mayor crítica que se le hace al Código vigente es que se asigna gratuitamente un bien nacional de uso público. Dado que este bien tiene un valor, se propone cobrar una patente a todos quienes sean propietarios de un derecho de agua. Esta patente, similar a la patente minera, sería un crédito contra el pago de impuestos de primera categoría. Este esquema de patente es menos costosa que fiscalizar y aplicar una patente por no uso.

1.5 Propuestas para las Organizaciones de Usuarios.
El principal problema que presentan las comunidades de agua es la carencia de personalidad jurídica. Se les debe conceder por el sólo ministerio de la ley y por el mero hecho de reglamentarse.

Se debe avanzar en limitar las facultades de la DGA y hacer más transparentes las facultades que les corresponden a las organizaciones de usuarios.

Se deben solucionar algunos problemas de inscripción.

2. SECTOR SANITARIO.

2.1 En materia de Aguas Lluvias:
a) Incorporar en la legislación la posibilidad de que el sector privado proponga soluciones económicas y eficientes, previa evaluación social, que permitan solucionar el problema de las inundaciones y las implemente.
b) Eliminar la obligación para las empresas sanitarias de cobrar por este servicio en una cuenta única.
c) Eliminar el cobro por este servicio al publico, basado en el avaluó de la propiedad. Se propone que sea el estado quien pague al concesionario constructor.

2.2 Restricciones de participación:
a) Se propone optar por permitir siempre la superposición de la propiedad de distintos servicios públicos que operan en la misma área, a menos que el Tribunal de la Competencia se oponga.
b) Se propone que, con consulta al Tribunal de la competencia, se puedan invalidar las restricciones de participación vigentes.

2.3 Abastecimiento en periodo de sequía:
a) Fijar a priori una tarifa escalonada para periodos de sequía de manera que el consumo se regule vía tarifa.
b) Establecer un organismo conformado por profesionales independientes de reconocido prestigio, que determine si corresponde o no un periodo de sequía, según solicitud fundada.

2.4 Problema de Residuos industriales líquidos (RILES):
a) Se propone establecer una mayor coherencia entre las normas ambientales vigentes.
b) Solucionar los problemas con industrias que descargan al alcantarillado.
c) Solucionar los problemas de arbitrariedad en la fiscalización.

2.5 Proceso de fijación de tarifas:
a) Se propone restituir a la comisión de expertos el conocimiento de toda discrepancia entre el prestador y la SISS.
b) Revisar los sistemas de indexación de tarifas y la definición de empresa modelo (Con el objeto de reconocer los costos relevantes para el prestador).

2.6 Subsidio de agua potable:
a) Mejorar la focalización del subsidio, fomentando un uso creciente de la ficha CAS.
b) Mejorar la asignación regional y comunal del presupuesto central para este subsidio, considerando criterios objetivos, y no vía cupos históricos de asignación.
c) Permitir la obtención automática del subsidio de agua a los erradicados de campamentos. Reparar las instalaciones deficientes en viviendas de beneficiados con subsidios.
d) Criterios para conservar el subsidio en caso de fallecimiento del titular o cambio de domicilio

3. CIUDAD Y DESARROLLO URBANO

Coordinador:
JULIO POBLETE C.

* Se agradece especialmente la colaboración de Joaquín Brahm, Herman Chadwick, María de la Luz Romper, Tomás Hurtado, Victor Kaiser, Carlos Larraín, Bernardo Pérez, Javier Pinto, Andrés Tagle, Patrick Turner y Fernando Rojas.

I. DIAGNÓSTICO

Del estudio de la situación país se deriva necesariamente una visión, que reflejando necesidades y desafíos de futuro, inspira las propuestas y les otorga coherencia, más allá del valor individual de cada una de ellas. Esta visión-diagnóstico se resumen en que nuestro Chile Urbano necesita de:

1.1 Ciudades más amigables, mejor equipadas y atractivas. La ciudad es hoy el lugar donde 9 de cada 10 chilenos se desenvuelve y crece. Es por tanto, pieza clave para el desarrollo integral de las personas, de las familias y de la sociedad en general. Mejorar la calidad de vida en las ciudades debe ser primera prioridad.

1.2 Ciudades más competitivas y lugares de oportunidades. Las ciudades son motores para el desarrollo y agentes económicos claves para el crecimiento económico del país, y concentran las mayores y mejores oportunidades de trabajo y de negocios. Mantener las ciudades vibrantes, saludables y competitivas en lo económico debe ser también una prioridad, abordando no sólo los desafíos de la ciudad capital y de las ciudades primadas a nivel regional, sino también de la red de ciudades y comunas intermedias hasta ahora abandonadas y carentes de proyectos e inversión.

Si Chile sigue aumentando su ingreso per cápita, así también lo hará la demanda de suelo por persona. Para dar respuesta a estos desafíos, evitando la especulación y precios insostenibles, debemos contar con una regulación urbana que permita disponer de suelo para satisfacer esas necesidades, pagando las externalidades negativas de esos desarrollos cuando corresponda.

Por otra parte es necesaria una planificación del desarrollo urbano que acoja con flexibilidad el crecimiento y a la vez oriente con claridad y coherencia, tanto a escala de ciudad como de región urbana y proteja nuestro patrimonio cultural y natural.

1.3 Ciudades socialmente integradoras, integradas y participativas. Abordar el problema de la segregación social y la formación de ghettos es central así como también no discriminar mediante la manipulación de densidades ni por medio de decisiones de localización de usos de suelo molestos (caso de los vertederos de basura es el más claro). Complementario a ello está la necesidad de integrar más activamente a los ciudadanos en el diseño del futuro de sus ciudades y barrios, asi como en las decisiones del día a día.

II. PROPUESTAS

2.1 Ciudades más amigables, mejor equipadas y atractivas

a) Objetivos:

- Generar los mecanismos para una gestión integrada y coordinada de las ciudades, que repercuta directamente en una mejora en la calidad de vida de las personas, especialmente los más pobres.
- Integrar en forma práctica y efectiva la legislación y programas medioambientales para así elevar la calidad de vida urbana y acercar la naturaleza a los ciudadanos.

b) Proyectos específicos:
i. Reordenamiento de la institucionalidad de Vivienda, Desarrollo Urbano, Transporte y Obras Públicas.
ii. Focalización territorial de la inversión urbana sectorial.
iii. Autoridades Especiales para problemas metropolitanos, coordinados por un Gobierno Regional fuerte y ejecutivo.
iv. Diseño de incentivos para acción coordinada a nivel comunal: requisitos acceso a fondos centrales para proyectos urbanos.
v. Aumentar la flexibilidad en los cobros a nivel local (patentes, permisos e IT), para generar competencia entre las comunas.
vi. Sistema de Compensaciones y Negociación entre Municipios para solucionar problemas metropolitanos complejos, por ejemplo basura.
vii. Modernización de las Direcciones de Obras Municipales.
viii. Ciudades Verdes: nuevos parques para todo Chile, rebajas tributarias para donaciones verdes, compensaciones especiales para nuevos territorios, coordinación de mitigaciones y exigencias ambientales, etc.
ix. Legislación e incentivos para recuperar terrenos degradados.
x. Instrumentos de mercado para protección medioambiental.
xi. Planificación Intercomunal-Metropolitana con fuerte énfasis ambiental.

2.2 Ciudades más competitivas y lugares de oportunidades

a) Objetivos:

- Desarrollar un plan de intervenciones urbanas estratégicas / licitaciones de bienes fiscales, a lo largo de Chile, que potencie el nacimiento de nuevos polos de desarrollo y la generación de más oportunidades para la gente.
- Perfeccionar la regulación urbana y los procesos aprobatorios relacionados con el desarrollo urbano, aportándoles simplicidad y transparencia.
- Estructurar una política de desarrollo urbano equilibrada, que perfeccione los mecanismos que regulan el crecimiento en extensión e incorpore más y mejores herramientas para la adecuada

transformación / densificación / rehabilitación de la ciudad consolidada.

b) Proyectos específicos:
i. Desarrollo de iniciativas estratégicas para las ciudades intermedias de Chile, de común elaboración (central-local) y con fuerte componente privada, para que realmente sean proyectos detonantes de desarrollo.
ii. Oferta Pública de Acciones regionales de bienes fiscales, para proyectos con alto impacto y beneficios local y/o regional.
iii. Generar la disponibilidad de suelo urbano productivo en provincia y ciudades intermedias, que contribuya a generar puestos de trabajo y a ampliar y diversificar la base económica de esas ciudades.
iv. Ley de Transparencia Administrativa: asegura el carácter público y abierto de las reuniones de cuerpos colegiados que toman decisiones discrecionales para autorizar o rechazar proyectos urbanos.
v. Modificar el criterio de designación de representantes al interior del CORE.
vi. Perfeccionar el sistema de extensión de la ciudad, incorporando las virtudes de la modalidad de desarrollo condicionado que flexibiliza el crecimiento y exige pagar por las externalidades negativas, pero a la vez perfeccionándolo en lo referido al uso de la discrecionalidad y la coordinación territorial de los proyectos de extensión urbana.
vii. Implementación de un sistema innovativo de financiamiento del desarrollo urbano en zonas consolidadas: bonos de construcción, derechos transables, impuestos dedicados, contribuciones extraordinarias, etc.
viii. Perfeccionamiento de los subsidios de Renovación Urbana y de Rehabilitación Patrimonial, así como la incorporación de subsidios o incentivos para usos no residenciales en áreas centrales.
ix. Reconsideración de la base de cálculo del Impuesto Territorial.

2.3 Ciudades socialmente integradoras, integradas y participativas

a) Objetivo: Desarrollar las iniciativas necesarias para perfeccionar la descentralización de las decisiones a nivel local, mejorar la cantidad y calidad de la participación ciudadana y usar normativas de uso de suelo que sean socialmente integradoras.

b) Proyectos específicos:
i. Apoyo a la educación cívica urbana.
ii. Incorporación activa de los vecinos a decisiones de planificación a nivel comunal: Comisiones Locales de Planificación.
iii. Zonificación Inclusiva, usando la densidad como variable de integración
iv. Descentralización de la iniciativa de Planificación Intercomunal.

4. COMPETITIVIDAD Y CRECIMIENTO

Coordinador:
FELIPE LARRAIN B.

Sub Coordinador General:
Sebastián Claro

Sub Coordinadores:
Rafael Aldunate
Alfredo Barriga
Jorge Quiroz

* Se agradece especialmente la colaboración de Fernando Alvear, Juan Braun, Hernán Cheyre, Andrés Concha, Cristián Eyzaguirre, Francisco Garcés, Juan Hardessen, Eduardo Justiniano, Jorge Miguel Otero, Jorge Quiroz, Antonio Recabarren, Patricio Rojas, Jorge Arancibia, Rodrigo Bulnes, Guillermo Carey, Pablo Izquierdo, Christian Paccot, Jorge Miguel Otero, Pablo Orrego, Felipe Ribbeck y Carlos Sánchez.

I. DIAGNÓSTICO

La economía chilena mostró una significativa caída en su tasa de crecimiento en el período 1998-2003, el que se recuperó sólo parcialmente en 2004, en el marco de condiciones externas extraordinariamente favorables. El crecimiento promedio del período 1998-2003 de 2.5% se compara muy desfavorablemente con el promedio del período 1985-1997 de 7.7%, el que es significativamente superior al 6.1% del 2004. La caída en el crecimiento de la productividad agregada de factores – que pasó de una tasa de 3% anual entre 1985 y 1997 a 0.1% en los cinco años posteriores – es el principal factor detrás de la desaceleración de la economía chilena.

¿Qué hay detrás de este fenómeno? Fundamentalmente las regulaciones ineficientes y la incertidumbre regulatoria. Entre ellas destacan las regulaciones laborales que desincentivan la creación de empleo y los procesos de fijación tarifaria que no concilian adecuadamente el incentivo a la inversión con el traspaso de las ganancias de eficiencia a los consumidores

Cualquier estrategia para retomar una senda de crecimiento consistente con la meta de superación de la pobreza en el mediano plazo debe entonces enfocarse a explicar la causa detrás de la caída en cada uno de los componentes antes mencionados y a proponer políticas que permitan retomar su dinamismo. Para ello, esta comisión se ha centrado en el análisis y discusión de cinco áreas, transversales en sus efectos en productividad, inversión y empleo: a) Sectores productivos; b) Inversión Extranjera; c) Tecnologías de Información; d) Agenda Pro Crecimiento; y e) Comercio Exterior.

Este informe se centra justamente en el análisis de estas cinco áreas. En cada una de ellas se plantean propuestas para avanzar las posibilidades de desarrollo de Chile. Parte importante de estas propuestas no reviste costo fiscal porque corresponde a cambios legales o regulatorios, o bien porque reemplaza centros de costo existentes. Cuando corresponde y resulta factible, se identifican los posibles focos de resistencia.

El mensaje final de esta comisión es uno de optimismo. No necesitamos contentarnos con tener crecimientos económicos dinámicos sólo cuando las condiciones externas sean excepcionales. Hay numerosas medidas que se pueden adoptar para potenciar nuestras perspectivas de desarrollo. Estas medidas son factibles, pero requieren de la voluntad política de avanzar. Chile puede más.

II. PROPUESTAS

2.1 Visión sectorial.

La visión *pesimista* respecto a la capacidad de alcanzar niveles de ingreso per cápita altos sobre la base de exportaciones de recursos naturales recomienda, por un lado, promover políticas del tipo *"supply side"*, como incentivar procesos acelerados de inversión en investigación y desarrollo (I&D) por parte de las empresas, con programas públicos especialmente diseñados para ello (una recomendación concreta sería instaurar un programa agresivo de promoción de I&D por parte de las empresas que funcione sobre la base de créditos tributarios y que actúe de forma complementaria a los otros programas actualmente existentes como FONTEC o FDI). Una segunda proposición de la visión pesimista se refiere a promover otras actividades exportadoras, ya sea a través de políticas neutrales o bien de políticas que apuntan a promover el desarrollo de determinados sectores que se desea fortalecer.

La Comisión no ha adoptado completamente esta visión pesimista. Considera que los recursos naturales todavía tienen potencial, pero que no conviene apostarle todo a ellos. Conviene, entonces, diversificar la base exportadora, a la vez que liberar de trabas a los sectores de recursos naturales. Una lista preliminar de posibles medidas en esta dirección incluyen:

a) Derechos privados transables en la pesca extractiva.
b) Fortalecimiento de derechos de propiedad en concesiones de acuicultura.
c) Restablecimiento del estado de derecho en lo que respecta a las inversiones forestales en zonas de conflicto indígena.
d) Readecuación institucional completa en el sector alimentario, particularmente a nivel fito y zoo sanitario, donde la institucionalidad pública es un factor clave en la función de promover las exportaciones.
e) Programa agresivo de concesiones en materia turística.
f) Readecuación institucional correspondiente en la CONAF y en la administración de todo sistema de áreas protegidas.

2.2 Inversión Extranjera.

Ya que Chile cuenta con un estatuto sólido de inversión extranjera con certeza jurídica, éste debe mantenerse y sus garantías operar de pleno derecho, sin que sean necesarios contratos especiales con cada uno de los inversionistas. Lo anterior amparado en que Chile cuenta con garantías constitucionales sobre el derecho de propiedad.

Sin embargo, se recomienda potenciar la institucionalidad de la inversión extranjera en los siguientes ámbitos.

- Parece razonable que el comité dependa del Ministerio de Economía, con una dirección que se coordine con otras reparticiones publicas y privadas.
- El rol del Banco Central es limitado por cuanto su independencia y autonomía evitan cruzamientos con otras instituciones públicas.

- El ministerio de RREE tiene gran multiplicad de funciones, especialmente en le ámbito político, lo que hacen poco aconsejable su dependencia del comité de IE de esta repartición.
- El comité debe ser una instancia permanente y pro-activa de promoción del país. Posiblemente ello requiera aumentar el presupuesto del Comité para participar en eventos y mejorar la coordinación del comité con el de ProChile.

2.3 Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC):
a) Masificación de la identificación biométrica (reconocimiento digital de la huella digital) y firma electrónica.
b) Regulación del Tele-trabajo (trabajo llevado a cabo desde el hogar a través de medios informáticos).
c) Creación de Retén Virtual, liberando miles de horas de carabineros que se pueden destinar a combatir la delincuencia en la calle.
d) Digitalización de la Justicia y de los sistemas de registros comerciales, conservadores y notarías.
e) Proyecto "sal de la calle y entra al mundo" dirigido a la población más pobre, y que más tiene que ganar con una formación digital. Usando la infraestructura del Proyecto Enlaces y sistemas de voluntariado, estudiantes universitarios enseñarían a niños de escasos recursos el uso de tecnologías de la información, y a su vez éstos enseñarían a sus padres.
f) Desarrollo de contenidos académicos y pedagógicos enfocados hacia el uso de tecnologías de la información para buscar, crear y difundir conocimiento.
g) Los actuales subsidios a la capacitación para el uso de tecnologías de la información están orientados a la actividad de capacitación, independiente de sus resultados. Se reorientarán hacia los resultados, subsidiando la certificación más que la capacitación.
h) Reducir colas y espera en atención médica mediante la implementación de una agenda médica virtual para todos los consultorios municipalizados, que puede ser accedida vía Internet o un *Call Center* licitado externamente; y puesta en funcionamiento de un servicio de Orientación Médica Telefónica que permita a la población evitar en muchos casos la consulta médica o derivar hacia el especialista más adecuado.
i) Creación de un Registro Nacional de Certificado de habilidades personales, que ayude a la gente a encontrar empleo.
j) Desarrollo de un sistema de trazabilidad de las subvenciones en gasto social entregado por los distintos organismos del Estado, racionalizando e integrando las múltiples fuentes de subvención existentes a la fecha, y generando una ventanilla única de prestaciones sociales.

2.4 Agenda Pro Crecimiento. Se recomienda avanzar en todos aquellos temas que han formado parte de esta iniciativa y que han quedado pendientes. En particular destacamos:
a) Regulaciones. Otorgar autonomía política a los entes reguladores, determinando con mayor claridad los modelos de fijación tarifaria, sus procedimientos de trabajo y los mecanismos de solución de controversia.

b) Modernización de la legislación Laboral.
c) Tema tributario: Simplificación del código tributario, reducción nivel de tasas marginales; eliminación de impuestos a la producción (por ejemplo, timbre y estampillas);
d) Innovación, Investigación y Desarrollo (I&D). Es necesario establecer nuevos criterios para la asignación de fondos públicos que contribuyen a financiar investigación aplicada.
e) Fondos para desarrollo productivo.
f) Educación. Se requiere reforzar las denominadas "habilidades para la globalización": Idiomas, uso de tecnologías de la información, desarrollo de criterios científicos y tecnológicos, entre otras.
g) Sistema financiero: La legislación de los conglomerados financieros; la ley de coordinación entre organismos de fiscalización del sistema financiero; la regulación respecto del acceso de los entrantes a los servicios de apoyo al giro, que han impulsado los incumbentes; la creación de una central de garantías; y el diseño de un modelo de información financiero simplificado para las empresas chicas.
h) Gestión Pública: Corregir las limitaciones del sistema de remuneraciones en el caso de los directivos públicos e interconectar por medios digitales la red de los procesos administrativos que se requieren para administrar eficientemente los vínculos entre la administración pública y el resto de la sociedad.
i) Justicia. Masificación del uso de las tecnologías de información; diseñar los procedimientos para reducir los tiempos que hoy toma fallar las causas (e.g., agilizar las demoras existentes en las instancias de apelación); legislar y establecer los tribunales contenciosos administrativos.

2.5 Comercio Exterior:
a) Mayor Profesionalización de agregados externos. *Product Managers* sectoriales.
b) Mayor coordinación entre ProChile y embajadas, oficinas consulares.
c) Focalizar programas de Corfo de fomento a las exportaciones.
d) Centro de Documentación Interactivo vía Internet: desde capacitación para exportar hasta perfil de mercados.

5. CULTURA

Coordinador:
JOSE MIGUEL IZQUIERDO S.

* Se agradece especialmente la colaboración de Cecilia García-Huidobro, María de los Ángeles Santander, Javiera Cardemil, Ana María Illanes, Marta Blanco, Enrique Lopez, Benjamín Mackenna, Raúl Figueroa, Paula Matte, Magdalena Krebs y Hernán Larraín. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión realizadas a Félix Bacigalupo, Juan Ignacio Correa, Braulio Fernández, Carlos Frontaura, Jesús Jinez, Teresa Pereira, Luis Rivano, Andrés Rodriguez, Hernán Rodriguez, Gonzalo Rojas, Olaya San Fuentes, Angel Soto, Francisca Valdés y Consuelo Valdés.

I. DIAGNÓSTICO

La Concertación y especialmente la última administración, ha desarrollado e implementado una política cultural, fundamentada en la necesidad de fomentar la creatividad, estimular el respeto por el patrimonio y la tolerancia por la diversidad cultural y fomentar los espacios de expresión y de libertad individual. Sin embargo, si se estudia con detención los diversos programas, fondos y eventos culturales creados, es imposible eludir el carácter marcadamente centralizador de estos. Esto contradice y desvirtúa el compromiso que debe tener un gobierno con la creatividad y la libertad individual.

Por otra parte, existe consenso en cuanto a revisar e ir evaluando en forma permanente la manera en que se coordina y actúa la nueva institucionalidad (Consejo Nacional de la Cultura) con los diversos organismos existentes en esta materia. Estos son: Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, la División de Cultura de los ministerios de Educación y de la Secretaría General de Gobierno, la División de Extensión Cultural del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Consejo de Monumentos Nacionales, el Consejo Nacional del Libro y la Lectura, el Comité de Donaciones con Fines Culturales y el Consejo de Calificación Cinematográfica. En el contexto del nuevo servicio, no se percibe la necesidad de su existencia autónoma y el proyecto solo funde dos de estas instituciones.

II. PROPUESTAS

2.1 Gestión cultural desde las personas. Aceptar diversidad de modelos de gestión desde los municipios, promoviendo redes de servicios culturales.
a) Participación en la construcción de equipamientos culturales municipales (biblioteca, teatro o casa de la cultura).
b) Creación de servicios en red: bibliotecas; circuitos de difusión artística, redes de conservación y difusión del patrimonio cultural; apoyo a las instancias de iniciación a la enseñanza artística; servicios de asesoramiento y formación dirigidos a representantes locales.
c) Funciones de asesoría; asignación de los recursos del FNDR; mantiene registro de entidades relacionadas con la creación y el patrimonio; fomenta la instalación de infraestructura en ámbitos regionales y comunales.

2.2 Centralidad a la construcción de identidad desde las regiones. Abrir espacios de libertad en la definición de representantes regionales de la cultura.
a) Creación de instancias regionales del Consejo de Monumentos Nacionales.
b) Incrementar el aporte del FNDR disponible para aportes a la cultura.

2.3 Aumentar la participación privada en la gestión cultural. Revisar las modificaciones realizadas a la legislación sobre donaciones culturales y perfeccionar dicho estatuto jurídico para potenciar decididamente la participación privada en este ámbito.

2.4 Mantener el reconocimiento al rol del Estado en materias culturales, pero disminuir áreas de discrecionalidad del Consejo Nacional de Cultura.
a) Quitar la facultad de dictar políticas culturales oficialistas, respetando la autonomía de los gobiernos locales.
b) Revisar la Institucionalidad Cultural, incorporándole mayor autonomía respecto del Ejecutivo.
c) Integrar nuevos principios de especialidad.

2.5 Acuerdo publico-privado pro conservación del patrimonio. Por muchos conceptos, la conservación del patrimonio histórico es un elemento importante para la identidad nacional y merece la atención de la ciudadanía y de las autoridades del Estado. Sin embargo, la obligación de conservación no puede recaer arbitrariamente sobre los propietarios de un bien declarado monumento nacional por la autoridad administrativa. Por el contrario, es una obligación que recae sobre toda la comunidad. En este sentido, se debe ser creativo para abordar esta materia:
a) Intensificar la utilización de mecanismos de democracia tributaria, de manera que tal que cada persona pueda destinar un porcentaje de sus ingresos para acudir a la conservación del patrimonio histórico cultural.
b) Modificación de la ley de Donaciones Culturales, para facultar a los propietarios de monumentos para recibir aportes que permitan mantenerlos y conservarlos.

2.6 Perfeccionar la institucionalidad del Consejo de Monumentos Nacionales:
a) En relación a la legislación actualmente aplicable al Consejo de Monumentos muchas de sus disposiciones no concuerdan con las normas constitucionales y con los derechos que la Constitución garantiza, especialmente en lo que dice relación con el derecho de propiedad.
b) La integración del Consejo de Monumentos Nacionales es demasiado numerosa y centralizada, lo que lo hace inoperante; la clasificación de los Monumentos Nacionales no parece adecuada para el momento actual, y, tratándose de naturaleza viva, se duplican y confunden las funciones que corresponden al Consejo, al Ministerio de Bienes Nacionales y a CONAF. En este contexto, debería aprovecharse la oportunidad para sacar de la órbita de atribuciones del Consejo de Monumentos Nacionales todas aquellas materias relacionadas con naturaleza viva, las cuales deben permanecer en manos de CONAF como administrador directo y del Ministerio de Bienes Nacionales como administrador general de todos los bienes del Estado.
c) Debe revisarse las diferentes categorías de bienes susceptibles de ser declarados monumentos nacionales y establecerse los debidos resguardos a sus dueños para no afectar el derecho de propiedad.
d) Propiciar la descentralización del Consejo, a través de los Consejos Comunales de Monumentos Nacionales, dependientes de los respectivos municipios, cuyo ámbito de competencia incluya la decisión sobre declaraciones de nuevos monumentos nacionales y estudie la factibilidad de proyectos de inversión e intervención sobre ellos.

2.7 Avanzar hacia estándares internacionales en materia de propiedad intelectual.

2.8 Abordar nuevos desafíos tecnológicos para la conservación de documentos.

2.9 Mantener el impulso a la industria cinematográfica.

2.10 Impulsar el control y crítica ciudadana para las obras financiadas por FONDART.

6. DEFENSA

Coordinador:
JORGE SELUME Z.

Sub Coordinadores:
Guillermo Pattillo
José Ignacio Concha

* Se agradece especialmente la colaboración de Carolina Infante (Secretaria de comisión), Axel Buchheister, Hernán Couyoumdjian, Domingo Cruzat, Juan Ignacio Lira, Mauricio Baker. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión realizadas a Germán Concha, Manuel Ugarte, Sergio Valencia y Ernesto Videla.

I. DIAGNÓSTICO

Las características actuales del sistema internacional requieren que los países tengan una visión integrada de la situación que se enfrenta, así como capacidad de prever escenarios futuros, velocidad de respuestas y sinergia en la aplicación de los recursos humanos y materiales disponibles.

Actualmente, el Presidente de la República es el responsable constitucional de la dirección, presencia y acción del Estado de Chile en el ámbito internacional. Sin embargo, carece de una instancia eficaz de apoyo para la planificación, dirección, seguimiento y evaluación integrada de la Política Exterior, de la Política de Defensa y de sus respectivas estrategias. Esta carencia se manifiesta principalmente en situaciones de crisis.

La estructura organizacional de la Función Defensa a nivel de dirección - Ministerio de Defensa - y operativo – estructura de mando militar–, tiene debilidades en cuanto a las capacidades y atribuciones necesarias para apoyar al Ministro de Defensa en el cumplimiento de su cometido.

La ausencia de dirección política superior de la defensa obliga a las instituciones a planificar su desarrollo sobre la base de supuestos o decisiones estratégicas auto asignadas y no permite la sinergia de su acción.

Desde la perspectiva profesional, el total del tiempo, energía y dedicación de las instituciones de la defensa deben estar orientadas a incrementar su capacidad operativa militar eliminando actividades e interferencias de diversa índole que pueden ser asumidas por otros organismos del Estado ya existentes, excepto en situaciones de emergencia.

II. PROPUESTAS

2.1 Área de Estructura y organización:

a) Dirección Política. Reestructurar el Consejo Superior de Seguridad Nacional configurándolo como un organismo dependiente del Presidente de la Republica; modificar su composición y dotarlo de una estructura de apoyo permanente, pequeña y eficiente, conformada principalmente por personal en comisión del servicio.

b) Ministerio de Defensa. Es necesario definir una estructura orgánica capaz de materializar un proceso lógico de toma de decisiones, de implementar políticas y actividades y acciones que constituyan un todo único que se inicie en el Presidente de la República, transite por el Ministerio de Defensa, culmine en las fuerzas militares y se retroalimente constantemente. Para ello se propone, entre otros:

i. Centralizar el proceso de planificación estratégica militar, la determinación de capacidades estratégicas y la definición de los programas de desarrollo y

asignación de recursos de la defensa, bajo la autoridad del Ministro de Defensa y con la asesoría de la Junta de Comandantes en Jefe;
ii. Situar en los Comandantes en Jefe institucionales la preparación, equipamiento y entrenamiento característico y combinado de las fuerzas;
iii. Establecer un esquema de Mando Operativo Conjunto dependiente de la Junta de Comandantes en Jefe, para la planificación, ejecución y análisis del entrenamiento conjunto de paz; y,
iv. Reestructurar el Estado Mayor de la Defensa Nacional, además, como un órgano de asesoría, planificación y conducción del Comandante de las Fuerzas Conjuntas.

2.2 Área de Asignación y Gestión de Recursos:
a) Establecer un sistema de Presupuesto por Programas que tenga como propósito específico mejorar la planificación de alto nivel que se realiza en el Ministerio de Defensa. Su producto es un presupuesto multianual que describe los programas y/o las actividades mayores de la organización y asigna a cada una todos los costos que ellas involucran.
b) Crear un sistema de información que permita llevar un control oportuno de gastos y avances de programas.
c) Reformular las estructuras de toma de decisiones en el Ministerio de Defensa.
d) Generalizar el uso de una metodología para el análisis y evaluación de proyectos de desarrollo, de tal manera que la comparación entre proyectos sea objetiva.
e) Construir un conjunto de indicadores de desempeño, funcionales, financieros, operativos y de personal; y de indicadores para los diversos grupos interesados, que podrían distinguir, en este caso, entre el gobierno y la sociedad civil.

2.3 Área Carrera Militar y Previsión:
a) Incentivos para el ingreso a las escuelas matrices.
i. Crédito Fiscal.
ii. Becas de Estudio.
b) Dotaciones de Personal. Revisar y actualizar los Estudios de Cargo en cada una de las organizaciones internas de las Instituciones de la Defensa.
c) Personal Uniformado Ligado a los Servicios. El personal que no está relacionado con el cumplimiento de la misión operativa de las distintas unidades, debería ser en esencia personal civil, adscrito al sistema previsional de AFP, Fonasa e Isapre. Sólo como excepción, en casos justificados, personal uniformado de las FFAA debería desarrollar estas labores.
d) Cambio de Antigüedades. Los Oficiales de las FFAA, con la excepción de la Armada, mantienen sus antigüedades (puesto o lugar que ocupan dentro de sus promociones), las que constituyen grado, sin alteración desde que egresan de las Escuelas Matrices hasta el fin de sus carreras, sin consideración de los méritos o deméritos que estos presenten en su trayectoria. Se estima necesario que a fin de incentivar el desempeño y recompensar los esfuerzos, el oficial tenga la posibilidad de cambiar su antigüedad al menos en dos oportunidades en el transcurso de su carrera. (Por ejemplo, cuando adquiere definitivamente su

especialización y/o al concluir sus estudios en la Academia de Guerra donde obtiene su título de Oficial de Estado Mayor).
e) Flexibilización de la Carrera. La vocación profesional de alguno de los oficiales de las Instituciones de la Defensa está centrada en ejercer exclusivamente actividades de índole operativas, sin aspiraciones a efectuar cursos de perfeccionamiento que les posibilite en el futuro, ejercer actividades de mando o representatividad en el extranjero. Cuando son llamados a integrar cursos, algunos optan por el retiro, otros lo rechazan limitando sus carreras o, finalmente, aceptan a desgano. Por su parte, la Institución pierde una gran inversión en el oficial que capacitó operativamente.
f) Carrera Profesional Para Los Empleados Civiles.
g) Analizar el actual sistema de ascenso de los oficiales de las FFAA a fin de estudiar la posibilidad de incorporar elementos de ascensos por mérito, que se combinen con los actuales criterios de ascensos, para que aquellos oficiales que cumplan una determinada y exigente normativa puedan ascender por méritos extraordinarios.
h) Sistema Previsional.
i. Corregir deficiencias del sistema actual, eliminando distorsiones y duplicidades.
ii. Separar beneficios laborales de los previsionales, de forma tal que al pasar a retiro se distinga la indemnización o desahucio, de lo que son beneficios previsionales propiamente tales. En los casos de retiro voluntario no cabria pagar indemnización ni desahucio.
iii. Separar el personal civil del personal militar, incorporando a los primeros en un sistema de capitalización individual.
iv. En general, se debe analizar, más allá de las consideraciones de gasto, qué sistema es el que mejor aborda la previsión del personal uniformado de las FFAA en el largo plazo. Toda modificación al Sistema Previsional debería ser sin efecto retroactivo y, por lo tanto, respetar los derechos adquiridos.

7. DEPORTES

Coordinadora:
LESLIE COOPER A.

* Se agradece especialmente la colaboración de Jorge Claro, Hernán Correa, Esteban Geyger, Ricardo Hormazábal, Javier Irarrázaval, Miguel Angel Mujica, Pablo Narváez, Jorge O'Ryan, Alejandro Serrano, Aníbal Silva, Alfonso Swett, Stanislav Vozniak y Gert Weil.

I. DIAGNÓSTICO

Se ha dicho que en el Chile actual el sector Estatal y el sector privado nada han realizado para el desarrollo de esta actividad. La impresión que queda al hacer ese tipo de afirmaciones es que los chilenos, especialmente su juventud y sus deportistas, están en una total indefensión. No compartimos esa premisa aunque si concordamos en que existen carencias estructurales y de otro tipo que impiden el desarrollo global. Estas carencias estructurales son producto que el Estado chileno y la sociedad toda no le ha dado a la Actividad Física y el Deporte el rango que requiere como elemento central en el desarrollo de la vida de los chilenos. Con esto nos estamos refiriendo a la calidad de vida, a la salud mental y física de todos los chilenos.

Basándonos en el Informe de la Comisión Presidencial creada en 1995, ésta concluía, en los temas más sensibles y complejos, que: la Educación Física impartida en Chile era escasa y deficiente; no existía profesionalización y especialización en quienes se dedicaban a estas labores; y que las organizaciones deportivas, desde los clubes deportivos hasta el Comité Olímpico, se manejaban sin las características de gestión y administración que exige el mundo actual.

A partir del trabajo de esa Comisión Presidencial, surgió el 2001 la Ley del Deporte actual. Ésta, pudiendo ser perfectible, entrega un marco regulador básico y las herramientas de promoción para el desarrollo de este sector. Al mismo tiempo, desde mediados de 2002 existe una Política del Deporte, creada en forma participativa por un importante grupo de organizaciones representativas a lo largo de todo Chile, la que nos muestra a las autoridades y a la ciudadanía los temas prioritarios y caminos a seguir para el desarrollo de las personas en los ámbitos de la Actividad Física y el Deporte en Chile

El principal tema que debe concentrar a las autoridades del país, las públicas y las privadas, es que en Chile existe un 90% de población sedentaria (definida esta como las personas que practican actividad física al menos por 30 minutos 3 veces por semana). Este dato lo dan tres importantes encuestas de nivel nacional en los últimos tres años: la CASEN 2000, IND-SUR 2002 y MINSAL 2003. Este dato representa un flagelo, de consecuencias en extremo delicadas para el presente y futuro de Chile en cuanto la salud mental y física de nuestra población. Es una señal de alarma, ante lo cual se debe actuar con urgencia.

En forma más global, la Encuesta MINSAL 2003 indica que además del alto nivel de sedentarismo, un 54,9 por ciento de la población está en Riesgo Cardiovascular Global Alto y muy Alto; un 59,8 por ciento de los chilenos tiene problemas de peso (37,8% Sobrepeso y 22% obesidad); un 42 por ciento sufre de Tabaquismo (promedio de ocho o más cigarrillos al día); y un 17,5 por ciento sufre de Depresión.

II. PROPUESTAS

2.1 Derecho Constitucional. La Constitución de Chile debe reconocer la actividad física y el deporte como un derecho constitucional de los chilenos, tal como lo han establecido otros Estados que han logrado estándares de desarrollo económico, social y deportivo de mejor nivel.

2.2 Dependencia y Rango Institucional. Dada la relevancia y transversalidad de la actividad física y el deporta, se debe elevar el rango institucional de la actual Subsecretaría al rango de Ministerio. Además, el hecho que dependa del Ministerio Secretaría General de Gobierno no es conveniente, ya que es un ministerio de decisiones políticas y no le da la importancia que éste requiere.

2.3 Reingeniería de Chiledeportes y Capacitación de sus Funcionarios. Dado que los funcionarios de planta son inamovibles, la base de esta entidad debiera ser el staff de administrativos, técnicos y profesionales de Chiledeportes. Sin embargo, debiera potenciarse y capacitarse en la línea de lograr una gestión basada en resultados cuantificables y del mayor nivel técnico especializado.

2.4 Mayor coordinación de Chiledeportes con otros involucrados. El nuevo Ministerio de Deportes debe trabajar en forma mancomunada y coordinada con otras dependencias, especialmente con los Ministerios de Educación, Salud y Vivienda y Urbanismo, así como con el sector deportivo privado (organizaciones deportivas) y el sector deportivo empresarial.

2.5 Capacitación del Sector Municipal de manera de permitir el desarrollo de la actividad en este segmento. Es necesario crear los nexos para que al 2008 todas las comunas del país cuenten con sus respectivas políticas y Planes Comunales de Deportes, Corporaciones Municipales del Deporte y presupuestos municipales para este tema. Además, el sector municipal debe ser el principal responsable del Deporte Recreativo o Para Todos, que es el que beneficia a toda la población local.

2.6 Aumentar las horas de Educación Física a cuatro y dos de actividades deportivas. Si bien es una medida de alto costo, es muy relevante y por lo tanto necesario hacer todos los esfuerzos para aumentar, al menos, en todos los colegios, a cuatro las horas de Educación Física y dos de actividad deportiva.

2.7 Revisión de las mallas curriculares por grupos etareo y preparación de especialistas. Deben crearse las condiciones para que en Chile existan profesionales especializados y multidisciplinarios con el propósito de formar y apoyar a nuestra población en los diferentes niveles etareos. Así, debe hacerse un profundo trabajo de coordinación con el sector de la Educación Superior universitaria y Técnica con el fin de lograr profesionales y técnicos de alto nivel.

2.8 Necesidad de aumentar los recursos destinados a la actividad física y el deporte. El presupuesto actual, correspondiente al 0,3% del total nacional, es insuficiente para realizar y sostener en el tiempo una labor de promoción de la cultura del deporte, considerando además que se gastan enormes cantidades de recursos en la estructura administrativa de Chiledeportes. Así, la generación de recursos puede venir de:

a) Impuesto al tabaco: Actualmente el estado recauda aproximadamente US$ 500 millones por concepto de impuesto al tabaco. Dado que esta es una industria que afecta a la salud, parte de esta recaudación podría ir a sustentar una actividad que contribuya a mejorar los indicadores de salud.

b) Difundir y capacitar a todos los involucrados de manera de incrementar el uso de los beneficios de la Ley del Deporte: Existe en la ley del deporte la herramienta que permite las donaciones para las franquicias tributarias, la que es una enorme fuente de recursos. La aplicación de ésta debiera simplificarse, difundirse ampliamente y abrirse para que se pueda aplicar durante cualquier momento del año. Si la gran empresa invirtiera el 1% de sus utilidades en el deporte, se obtendrían al año M$ 45.000.000. Por lo tanto, se requiere de un fuerte programa de difusión y toma de conciencia con el sector privado, quien a cambio podrá obtener beneficios a través de la publicidad de su marca.

2.9 Corporaciones de Alto Rendimiento. Es necesaria la puesta en marcha de las Corporaciones de Alto Rendimiento en todo el país. Éstas deben ser entidades eminentemente profesionales, técnicas y planificadoras. En ellas podrá participar el Estado, el sector deportivo organizado y la empresa privada. Así se institucionaliza una asociación entre los diferentes estamentos que participan en el Alto Rendimiento y, de esta manera, lograr los recursos humanos del más alto nivel y los recursos económicos suficientes para una óptima preparación de quienes representan a Chile en los eventos internacionales.

2.10 Organización de los Juegos Odesur del 2010 y Juegos Panamericanos del 2011. Como medio para impulsar y al mismo tiempo crear un polo de atracción para la población, Chile requiere postular y obtener la organización de algunos eventos que muevan a todos los estamentos de la sociedad.

8. DROGAS

Coordinador:
IGNACIO ILLANES G.

* Se agradece especialmente la colaboración de Karin Roa, Michel Dibán y Pablo Kangiser. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión realizadas a Eugenio Guzmán, Mario Rios y Carolina Infante.

I. DIAGNÓSTICO

1.1 Consumo. En Chile el uso de drogas ilícitas (marihuana, pasta base, cocaína) alcanzó a 5,8% el año 2004 (prevalencia año), confirmando la estabilización de las cifras, luego del alza experimentada en los años 90. Según el estudio, la droga ilícita de mayor consumo en nuestro país sigue siendo la marihuana (5.3%), seguida de la cocaína (1.28%) y la pasta base (0.62%). Los principales consumidores de drogas son los hombres (triplican la prevalencia de las mujeres); y en cuanto a grupos de edad, concentrada principalmente en jóvenes de 19 a 25 años (16%), 25 a 34 (7.63%) y 12 a 18 años (6.49)

1.2 Prevención y Rehabilitación. Actualmente se desarrollan programas a nivel escolar, comunitario, familiar, medial, laboral y en grupos de mayor riesgo social. Si se considera quienes presentan consumo problemático de drogas, en Chile hay aproximadamente 200 mil personas afectadas. Al considerar además los consumidores problemáticos de alcohol, este número se incrementa a 1.500.000

El sistema de rehabilitación incluye a CONACE, MINSAL, SENAME, Gendarmería y cerca de 70 entidades privadas. Ellas trabajan bajo cuatro formatos diferentes: primera respuesta, ambulatorio básico, ambulatorio intensivo y residencial. Se estima que habría alrededor de 10 mil personas en tratamiento.

1.3 Control. Entre las principales se encuentra el Servicio Nacional de Aduanas, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. 90% de los procedimientos policiales relacionados con drogas corresponden a micro-tráfico. Las incautaciones de cocaína y pasta base se mantienen relativamente estables, y que las de marihuana subieron fuertemente en 2002.

El 81% de los condenados por tráfico de droga cumple una pena privativa de libertad. Actualmente, del total de reclusos del país, aquellos condenados por tráfico de drogas bordean entre un 15 y un 20% del total de reclusos.

II. PROPUESTAS

2.1 Perfeccionar Institucionalidad de CONACE. Desde su establecimiento en 1990, el Conace ha funcionado como un Consejo dependiente del Ministerio del Interior y relacionado con demás organismo públicos pertinentes. Sin embargo, habida cuenta de la creciente importancia del tema, se sugiere dotar de una institucionalidad formal, adecuada al rol que cumple la institución, definiendo su personal de planta, funciones y atribuciones, estructura, etc. Se sugiere que su rol central sea de diagnóstico, evaluación, y coordinación, antes que de ejecutor.

2.2 Prevención: profundizar una línea de acción basada en fondos concursables enfocados a grupos objetivos diversos.

2.3 Rehabilitación: parece urgente el fortalecimiento de la atención temprana, mediante la presencia de un equipo profesional pequeño (psicólogo + asistente social + psiquiatra) en todos los consultorios urbanos, que contribuiría no sólo a un primera respuesta en problemas de drogas, sino también para el tratamiento oportuno de la violencia intrafamiliar y las conductas sexuales riesgosas. Parece urgente además una mayor profesionalización de los equipos que trabajan en el área de la rehabilitación.

2.4 Control: la línea central en materia de control es mejorar la coordinación entre los diversos organismos encargados del control. En concreto se propone:
a) Las fuerzas de tarea. Son unidades multidisciplinarias que "suman" sus diversas competencias para poder enfrentar en forma integral el fenómeno del narcotráfico (ejemplo: para evitar el problema de carabineros cuando un narcotraficante se refugia en un barco, se incorpora a personal de la armada).
b) Las Cortes de Droga. Aprovechando la modalidad de las medidas alternativas que ofrece el nuevo procedimiento penal, se busca ofrecer a un delincuente que ha actuado bajo el efecto de las drogas la posibilidad de someterse a un tratamiento en vez de ser recluido.

9. EDUCACIÓN

Coordinador:
HARALD BEYER B.

* Se agradece especialmente la colaboración de Cristián Aedo, Lily Ariztía, Tomás Ariztía, Luz María Budge, Paulina Dittborn, Bárbara Eyzaguirre, Loreto Fontaine, Romilio Gutiérrez, María Teresa Infante, Patricia Matte, Trinidad Montes, Isabel Recabarren, María de los Ángeles Santander, Jaime Torrealba, Manuel Uzal y Bernardita Vial. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Jaime Bellolio, Luis Felipe San Martín, Eugenio Cáceres, Oscar Cristi, Ernesto Díaz, Rosana Latuf, René Millar, Felipe Raddatz, Nicolás Shea, Ricardo Silva, José Pedro Undurraga, Luz María Vergara y Aníbal Vial.

I. DIAGNÓSTICO

Reconocemos los esfuerzos para aumentar la cobertura y calidad de la educación y la dedicación de los profesores. Valoramos también los esfuerzos de los estudiantes y sus padres y madres para lograr una educación de calidad. Sin embargo, nos asiste la convicción de que la educación chilena tiene rendimientos mediocres. Mientras los déficit de rendimiento no se corrijan los aumentos de gasto en educación rendirán pocos frutos. Se requieren cambios institucionales profundos para asegurar una educación de calidad.

Las familias y sus recursos culturales y económicos influyen significativamente en el rendimiento de los estudiantes. Una buena gestión educacional es indispensable para contribuir a atenuar esos factores. Pero es insuficiente. Se requiere también reducir las actuales brechas de gasto en educación a niveles más razonables que los actuales. La subvención por estudiante es aproximadamente de 32 mil pesos mensuales que se contrasta con el gasto de alrededor de 120 mil pesos mensuales (con máximos del orden de dos veces esta cifra) de establecimientos particulares.

La definición del valor de la subvención en la actualidad no es suficientemente transparente. Tampoco todos los recursos que se destinan a educación fluyen a través de este bono. En algunos casos ello puede tener una justificación. Pero en otros se destinan a programas de dudosa efectividad.

Los responsables de los aumentos en la calidad de la educación serán finalmente los propios establecimientos educativos. Sin embargo, deben contar con la suficiente autonomía para ello y rendir cuentas por su desempeño. En nuestro país no cuentan con esa autonomía y tampoco rinden cuentas. Este es un equilibrio inadecuado que debe ser corregido. El sistema educativo chileno descansa teóricamente sobre la posibilidad de elección la que sin embargo, en muchos casos y por diversas razones, es débil o inexistente. Sin esta posibilidad y con baja rendición de cuentas es muy difícil asegurar una educación de calidad.

La libertad de educación es un pilar fundamental de la república y el respeto por diversas visiones educativas tiene que acrecentarse. Hay importantes decisiones como el currículum nacional, los planes y programas públicos, los exámenes nacionales y los textos escolares, entre otros, que se toman sin la suficiente participación de los actores educativos relevantes y sin la indispensable distancia del proceso político que estos temas requieren. Esta situación debe corregirse.

Falta una visión más comprehensiva de la educación chilena. Por una parte hay una insuficiente cobertura en la educación preescolar, pero no hay buenos instrumentos para incentivarla. Por otra, casi la mitad de los estudiantes secundarios asiste a la educación técnica profesional y, sin embargo, el papel de ésta en el sistema educativo nacional no está bien articulado.

Finalmente, aunque nuestro sistema de educación superior se ha expandido velozmente en los últimos años, mantiene serias deficiencias estructurales que redundan en materia de cobertura y calidad.

II. PROPUESTAS

2.1 Un marco institucional consistente. Chile ha optado por un sistema descentralizado de educación donde los padres pueden elegir el establecimiento al que envían a sus hijos e hijas. Éste funciona bien si hay autonomía y control, información y se evitan sus potenciales efectos negativos.

a) Para mayor autonomía se requiere flexibilizar la administración de los establecimientos y radicar la evaluación de los docentes en los directivos y sostenedores.

b) Para mayor control se requiere terminar con presupuestos blandos en la educación municipalizada, más y mejor información a los padres; fortalecer capacidad de elección de las familias y establecer contratos de desempeño en los establecimientos; asegurar que notas no se inflen y correspondan a rendimientos efectivos e incorporación de los estudiantes a un compromiso por mejor calidad a través de exámenes externos.

c) Para evitar efectos negativos del sistema descentralizado, privilegiar evaluaciones de valor agregado para comparación entre establecimientos, fortalecimiento de capacidad de gestión de los establecimientos más pequeños a través de nuevas modalidades de administración; perfeccionamiento del diseño de la subvención; criterios transparentes de selección de estudiantes.

2.2 Una mayor equidad en el gasto de educación. Aunque el gasto público en educación no es bajo en Chile, hay fuertes diferencias en el gasto que conviene moderar. Proponemos, por consiguiente, subir la subvención de manera focalizada, incentivando, además, el aporte de los padres a medida que suben los ingresos familiares.

2.3 Rediseño de la subvención. Esta debe considerar dos dimensiones. Por una parte, redefinir adecuada y transparentemente el modelo del colegio, liceo o escuela eficiente y, por consiguiente, el bono y, por otra, reconocer en la subvención que el nivel socioeconómico de los estudiantes influye en su rendimiento, esto es que a menor NSE mayor el costo de educar y, por tanto, mayor el valor de la subvención.

2.4 Una institución educativa autónoma. Para lograr un currículo de calidad y representativo del país es indispensable independizar su elaboración y corrección de las contingencias políticas. Proponemos dejar en manos de una institución autónoma esta tarea y aquellas de carácter más permanente como planes y programas, textos escolares, exámenes nacionales y externos, estudios de evaluación de políticas educativas, etc.

2.5 Creación de bancos de proyectos educativos. Parece razonable ofrecer a los establecimientos educacionales del país un banco de proyectos educativos con una diversidad de planes y programas acompañados de los textos escolares, el material de apoyo, modelos de prueba y las planificaciones de clases consistentes con esos programas.

2.6 Un Ministerio distinto. La propuesta de autonomización de algunas funciones ministeriales hace necesario la reestructuración del Ministerio de Educación. Su labor debe centrarse en el control del desempeño de los establecimientos, en la definición de políticas de educación generales y en el diseño del financiamiento del sistema educativo nacional.

2.7 Ampliación de la cobertura preescolar. Se precisan instrumentos que incentiven la libertad de elección. Se propone reemplazar el actual sistema de cupos en pre-kinder por una subvención escolar. Para edades inferiores se propone crear mecanismos flexibles de financiamiento, entre ellos una subvención.

2.8 Creación de Liceos de Excelencia. En las principales ciudades del país para brindar inmediatamente oportunidades a estudiantes talentosos que no puedan pagar un colegio particular. Estos establecimientos podrán seleccionar a sus estudiantes exclusivamente por mérito académico.

2.9 Fortalecimiento de la formación inicial docente. Concentrándose en los y las profesionales responsables de la enseñanza preescolar y del primer ciclo básico, permitiendo en los años escolares siguientes mayor flexibilidad en el acceso a la profesión docente.

2.10 Cerrar la brecha digital. Se propone asegurar en todos los establecimientos educacionales de comunas de escasos recursos la provisión de computadores y banda ancha.

2.11 Fortalecer la enseñanza del inglés. Se plantea la incorporación de profesores jóvenes, a través de convenios con países de habla inglesa, desde los primeros años de enseñanza a establecimientos que atienden a estudiantes de recursos bajos y medios.

2. 12 Revisión de la educación técnico profesional. Con el objeto de integrarla más con los niveles superiores de formación técnica de modo de entregarle al estudiante que no opta por la enseñanza científico humanista una preparación más comprehensiva para el mundo del trabajo.

2.13 Educación superior.

a) La diversidad de la oferta de opciones universitarias debe mantenerse y acrecentarse, propendiendo a mejorar la información disponible a los alumnos en cuanto a costos y resultados de las diferentes alternativas, y avanzando hacia un

sistema de acreditación transparente, confiable y basado en evaluadotes independientes, nacionales o extranjeros.
b) Es necesario integrar a todas las universidades al Consejo de Rectores, terminando con la diferenciación que hoy se hace entre las tradicionales y las que no lo son.
c) Las universidades estatales deben continuar recibiendo recursos fiscales, sometiéndose a pausas de desempeño y rendición de cuentas.
d) Se debe crear un sistema amplio de crédito abierto a todos los alumnos de la educación superior –tanto universitaria como técnica- con mérito académico, con apoyo estatal según el grado de necesidad de la familia, utilizando la alta capacidad de financiamiento que ofrece el mercado de capitales y con un eficaz sistema de cobro.
e) Rediseñar el apoyo estatal a las universidades en la innovación científica y tecnológica, favoreciendo la asociación estratégica entre universidad y empresa, fortalecer becas de docencia y fondos para investigación u otras actividades de alto valor social.

10. ENERGÍA

Coordinador:
SEBASTIÁN BERNSTEIN L.

* Se agradece especialmente la colaboración de Renato Agurto, Gonzalo Palacios, María de la Luz Domper, Ricardo Katz, Alex Galetovic, Mauricio Villarreal, Sebastián Bernstein Llona, Felipe Ribbeck, Gabriel Bitrán y Matías Concha.

I. DIAGNÓSTICO

La reforma del sector energía, iniciada a fines de los años setenta y traducida en políticas que se han mantenido hasta la fecha, se basó en el establecimiento de condiciones de subsidiaridad del Estado y de eficiencia en la operación y desarrollo del sector, a través de la descentralización, la desintegración vertical y horizontal de los monopolios estatales de energía, el establecimiento de mercados competitivos en un ambiente de economía abierta, la regulación eficiente de los segmentos monopólicos y la introducción de capitales privados en la propiedad de las empresas, anteriormente estatales en su mayoría. La reforma mostró en general ser exitosa, y los objetivos de eficiencia y de subsidiaridad del Estado se lograron en prácticamente todos los subsectores, con la excepción de ENAP. Esta empresa, si bien opera eficientemente en un ambiente competitivo, sigue siendo 100% de propiedad del Estado.

Sin perjuicio de los logros alcanzados, se han presentado problemas reales en el desarrollo de esta actividad. Entre los problemas reales se encuentran la crisis de suministro de gas desde Argentina y su impacto en la distribución de este energético y en el sector eléctrico; la consecuente discusión sobre los grados deseables de dependencia de un determinado recurso cuando este proviene de otro país; el tema ambiental como barrera para el desarrollo de proyectos hidroeléctricos y termoeléctricos; la aplicación de patentes a los derechos de agua no consuntivos y su efecto desincentivador para estudiar a largo plazo proyectos hidroeléctricos; la falta de equilibrios y de transparencia en algunos procesos de regulación de la electricidad; el manejo del mercado eléctrico y de gas natural en condiciones de crisis, el rol de ENAP en el mercado del petróleo y en la exploración geotérmica, y finalmente los elevados impuestos específicos a la gasolina.

II. PROPUESTAS

2.1 Subsidio a consumidores eléctricos residenciales de bajos ingresos. Establecer un subsidio directo del Gobierno para el consumo básico de electricidad (estimado en 50 kWh/mes) de los hogares de bajos ingresos. Estos podrían caracterizarse ya sea por la encuesta CASEN, o bien mas sencillamente como aquellos clientes BT1 con consumo promedio anual inferior a un determinado límite, por ejemplo 150 kWh/mes.

2.2 Resolver problemas ambientales para el desarrollo de centrales generadoras:
a) Dictar normas específicas para definir medidas de mitigación y otorgar permisos ambientales en las materias que no son tratadas objetivamente en la actualidad.
b) Reglamentar e instruir a CONAMA que los mecanismos de participación ciudadana son sólo instancias de recepción de opinión y no plebiscitos
c) Analizar jurídicamente la preponderancia de la Ley Eléctrica respecto de la Ley

Indígena en materia de servidumbres de inundación y de canales y acueductos, estableciendo eventualmente compensaciones especiales –y no las normales- para estos casos

2.3 Eliminar amenaza al desarrollo hidroeléctrico por aplicación de patentes a los derechos de aprovechamiento de aguas. Suspender inicialmente por un cierto número de años (por ejemplo 4-5) el pago de patentes por uso de derechos no consuntivos, de modo de dar tiempo al potencial inversionista para identificar si existe o no un proyecto factible.

2.4 Mejorar la regulación de la distribución:
a) Modificar la Ley para someter al Panel de Expertos las discrepancias entre los estudios de costos de distribución de las empresas y de la CNE
b) Someter los resultados de los estudios a Audiencia Pública

2.5 Mejorar condiciones de suministro eléctrico en condiciones de crisis. Explicitar un sistema de premio a la reducción de consumo voluntaria por parte de los consumidores, y la venta de tales reducciones al mercado spot (vía CDEC), en el caso de los grandes consumidores, en caso de elevación sustancial de los precios spot en el mercado eléctrico mayorista.

2.6 Modificar Ley de geotermia. Modificar la ley para estandarizar, simplificar y hacer más transparentes los mecanismos para la concesión geotérmica.

2.7 Incorporar capitales privados a ENAP, guardando eventualmente el control del Estado sobre decisiones claves. ENAP se debe mantener como empresa integrada privatizaría como empresa integrada en sus actividades de exploración-explotación-refinación-comercialización. Se requiere de ley.

2.8 Modernizar prácticas de Gobierno corporativo en ENAP, estableciendo los mismos mecanismos que rigen para las sociedades anónimas abiertas.

2.9 Revisar o eliminar el Fondo de Estabilización de Precios del Petróleo.

2.10 Reducir la participación de ENAP en contratos de riesgo en el extranjero. Detener nuevas campañas de exploración en el extranjero en tanto no se privatice ENAP.

2.11 Eliminar la participación de ENAP en exploración geotérmica. Retirar a ENAP de esta actividad, y efectuar una campaña para que privados tomen los riesgos correspondientes

2.12 Corregir impuestos específicos distorsionados a la gasolina. Reducir el impuesto a las gasolinas en a lo menos 1 o 2 UTM/m3 y eventualmente reducir en 0,5 UTM el impuesto al diesel.

2.13 Revisar normas sobre sistemas de seguridad de almacenamiento de combustible.

2.14 Establecer normas sobre seguridad de suministro de gas natural traído por gasoductos. Obligar a las nuevas centrales a gas que se abastezcan de gas natural traído por gasoductos desde otros países a instalar un sistema de alimentación dual y almacenamiento por un lapso a determinar con petróleo diesel, y a los distribuidores a disponer de mecanismos de respaldo para el abastecimiento de sus pequeños consumidores (residenciales, comerciales por ejemplo), cuando el gas se trae por gasoductos desde otros países.

11. GOBIERNOS LOCALES, REGIONALES Y DESCENTRALIZACIÓN

Coordinador:
RODRIGO UBILLA M.*

* Se agradece especialmente la colaboración de Miguel Flores, Bettina Horst, Felipe Bernstein, Cecilia Power, Félix Viveros, Claudia Alemparte, Jorge Poblete, Rodrigo Flores, Roberto Osorio, Raimundo Aranguiz, Jaime Belmar, Diego Benavente, Javiera Bravo, Francisco Covarrubias, Claudio Eguiluz, Rodrigo Delaveau, Luis Felipe Guevara, Patricio Lazcano, Sergio Menichetti, Alfredo Montiglio, Sergio Nuñez, Loreto Seguel y Josefina Soto.

* Presentó su renuncia al Comité Directivo en mayo de 2005. En su reemplazo se nombró a Miguel Flores.

I. DIAGNÓSTICO

En Chile, el 60% de la población nacional se concentra en sólo 3 regiones del país. De cada 100 pesos que gasta el Estado, sólo 8 se deciden en el nivel municipal y 75% de la inversión pública se decide en el nivel central.

Parte importante de los problemas se deben por las escasazas atribuciones que los gobiernos locales tienen para la gestión de sus recursos y de su personal. Al mismo tiempo, los mecanismos de control que la población tienen sobre las autoridades locales son muy bajos: respecto a los intendentes y Seremis es nulo; y respecto a los alcaldes y el concejo, se limita a las elecciones que se realizan cada 4 años. Estas insuficiencias afectan la transparencia y la efectividad de los gobiernos locales.

Frente a esta realidad, sin duda es más fácil surgir en Santiago que en regiones . Las políticas se diseñan y aplican con criterio santiaguino. Hasta la fecha, el principal esfuerzo descentralizador se ha limitado a transferir un mayor volumen de recursos a los gobiernos regionales, que a fin de cuentas dependen directamente del Poder Central.

II. PROPUESTAS

El verdadero desafío es hacer a los gobiernos regionales responder verdaderamente a las prioridades de la respectiva región y transformar a los municipios en auténticos gobiernos locales.

2.1 Fortalecer el desarrollo de las regiones y comunas:

a) Establecimiento de estímulos tributarios a la contratación de mano de obra y la adquisición de activos fijos en zonas de baja actividad.

b) Incrementar fondos asignados a las regiones, priorizando proyectos que satisfagan sus necesidad de desarrollo social y potencien sus expresiones culturales.

c) Manteniendo la esencia de la organización de unitaria del Estado, es necesario incorporar la elección de autoridades regionales.

2.2 Dar a los municipios más autonomía, flexibilidad y recursos:

a) Introducir mayor flexibilidad para que los municipios determinen las tasas de las patentes municipales e impuestos territoriales. Esto exige modificar la operación del Fondo Común Municipal y crear el Fondo Nacional de Desarrollo Local para transferirles recursos fiscales.

b) Introducir mayor flexibilidad en la administración del personal municipal.

c) Establecer normas de rendición de cuentas.

2.3 Transferir a los municipios mayores responsabilidades en el control a la delincuencia, la planificación urbana (haciendo al Director de Obras depender del alcalde) y dándole responsabilidad en la administración de ciertos problemas

urbanos (por ejemplo, la disposición de basura), con las atribuciones para asociarse con otros municipios y negociar compensaciones.

2.4 Fortalecer la participación ciudadana en los municipios, haciendo posible que los miembros de una comunidad local eleven al concejo municipal proyectos de ordenanzas municipales, y establecer un mecanismo para que los alcaldes y concejales puedan ser removidos por notable abandono de sus deberes o a petición de una mayoría de los ciudadanos inscritos en la correspondiente localidad.

12. INFRAESTRUCTURA

Coordinador:
ALEXANDER GALETOVIC P.

* Se agradece especialmente la colaboración de Martín Costabal, Sergio de la Cuadra, Arturo Millard y Claudio Seebach. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Herman Chadwick, Joaquín Cortez, María de la Luz Domper, Sven Herling, Sergio Merino, Rodrigo Joglar, Vicente Núñez, Santiago Plant, Alejandro Sepúlveda.

I. DIAGNÓSTICO

1.1 Lo habitual es que una actividad económica sea privada o pública. Cuando la actividad es privada los consumidores compran y pagan por el servicio porque les conviene, y los dueños de la empresa se quedan con las utilidades pero también absorben las pérdidas debidas a decisiones equivocadas o a la mala suerte. Usualmente también, las empresas son dueñas permanentes de los activos. Estas dos características se mantienen cuando se trata de empresas reguladas, con el agregado que un ente público fija tarifas. Por ejemplo, las empresas de distribución eléctrica no reciben subsidios y sus accionistas son dueños de los activos, pero las tarifas que pueden cobrar se fijan cada cuatro años. Llamaremos a éste el *modelo privado*.

1.2 Por contraste, cuando la actividad es desarrollada por el sector público la financian los contribuyentes porque los beneficiarios no pagan por el servicio que reciben. El Estado decide qué se hace, cómo se provee el servicio, etc. Por esta razón, el costo de las malas decisiones lo pagan los contribuyentes. Para evitar errores a veces se suele exigir que los proyectos pasen una evaluación de costos y beneficios sociales. Llamaremos a éste el *modelo público* o *tradicional*.

1.3 Tradicionalmente el Ministerio de Obras Públicas ha provisto infraestructura con en el modelo público. Las obras se financian con impuestos generales y no se le cobra a quienes se benefician con ellas. Parecería que las carreteras han sido la excepción, porque desde hace tiempo se le cobran peajes a quienes las usan. Sin embargo, en realidad éstos se cobraban para recaudar ingresos y financiar el presupuesto general del MOP, no para financiar la obra sujeta a peajes -en ese sentido eran un impuesto más-.

Además, el MOP planifica (i.e. decide qué obras se hacen); contrata a quienes construyen, supuestamente en licitaciones competitivas (i.e. decide quién las hace); y luego fiscaliza. Llamaremos a estas cuatro funciones las de planificador--directorio--mandante--fiscalizador (con las salvedades que se detallarán líneas abajo).

1.4 Desde 1990 parte de la infraestructura, en particular las carreteras, los puertos y los aeropuertos se han concesionado, y se está pensando extender el modelo a otros tipos de infraestructura y servicios (v. gr. las cárceles). Estas concesiones:

a) Son de plazo limitado. Una vez que termina el período de concesión, los activos quedan en manos del Estado.
b) El Estado ha decidido subsidiarlas, porque ofrece garantías de ingreso mínimo si el negocio resulta mal (y probablemente se introduzcan subsidios directos en el futuro cercano).
c) Son reguladas, pero sin reglas generales: cada una se rige por un contrato de concesión. Más aún, son reguladas por el gestor de la infraestructura, el MOP, quien hace los contratos y luego fiscaliza su cumplimiento. Acá el MOP replica el

modelo que sigue con los proyectos tradicionales, pues también es planificador--directorio--mandante--fiscalizador, y además regulador (con las salvedades que se detallarán líneas abajo).
d) En la práctica, las concesiones son renegociadas frecuentemente en la etapa de construcción y en la de operación. El resultado de estas renegociaciones son modificaciones de la obra; obras complementarias; ampliaciones de plazo; aumento de peajes; transferencias directas del tesoro público al concesionario, inmediatas o diferidas; "seguros" de ingresos futuros (ingresos retroactivos); etc.

II. PROPUESTAS

2.1 Esta propuesta argumentará que los dos modelos chilenos de provisión de infraestructura son defectuosos:
a) Los defectos del modelo público facilitan que se hagan proyectos que no maximizan necesariamente el bienestar social. Es probable, también, que el costo de las obras que se hacen sea más alto que el competitivo.
b) El modelo público-privado comparte los defectos del modelo público, pero además es un híbrido que le permite a los gobiernos adelantar gastos en infraestructura sin pasar por el presupuesto (el gobierno se puede endeudar sin emitir deuda). A medida que se agotan los proyectos "obvios" tales como la Ruta 5 en las cercanías de Santiago o la Ruta 68, se puede transformar en una fuente importante de aumento del gasto para proyectos que no tienen valores actuales netos sociales positivos
c) En ambos casos, los dos problemas de fondo son los siguientes: primero, el objetivo del MOP es, fundamentalmente, construir obras públicas, no necesariamente proyectos socialmente rentables; segundo, en gran medida los roles de directorio-mandante-fiscalizador los ejerce el MOP conjuntamente. Esta confusión de roles es inconveniente porque pone al MOP en innumerables conflictos de interés[2].

2.2 Además, argumentaremos que la infraestructura, sea pública o privada, debiera ser planificada, en buena medida, centralmente. Esto es así porque las inversiones en infraestructura suelen ser parte de redes, las que se deben planificar con años de anticipación y construirse gradualmente a medida que el crecimiento de la demanda lo amerita.

Un ejemplo son las autopistas urbanas de Santiago. Su trazado se planificó durante los años cincuenta y sesenta en la Dirección de Planeamiento del MOP. Las obras se ejecutaron gradualmente y están culminando con la construcción de las autopistas urbanas concesionadas.

[2] Confusión de roles se entiende en el sentido de "mezclar, fundir cosas diversas, de manera que no puedan reconocerse o distinguirse".

La planificación permitió, entre otras cosas, reservar las fajas de terreno con décadas de anticipación y ha guiado el crecimiento de Santiago por casi medio siglo.

Es una suerte de paradoja que actualmente la planificación, aunque ejecutada por el gobierno, no sea centralizada. Como argumentaremos líneas abajo, aún dentro del MOP, está dispersa en varias Direcciones que planifican cada una por separado. Y, aunque por razones de organización de los talleres nuestro foco es el MOP, es conveniente notar también que, en general, las inversiones del sector público no se coordinan.

2.3 Se propondrá, en resumen, lo siguiente:

a) Privatizar toda la infraestructura que sea financiable mediante cobros a sus usuarios. El Tribunal de la Competencia debe decidir si cabe regular tarifas, en cuyo caso debe fijarlas un regulador independiente.

b) Reformar el MOP para separar las funciones de planificación, decisión de qué proyectos se hacen y de fiscalización/regulación.

c) Reestructurar el MOP para que su organigrama se separe por funciones (v. gr. planificación, construcción, fiscalización, mantención) y no por producto (v. gr. vialidad, aeropuertos, riego).

d) Centralizar toda la planificación del MOP en la Dirección de Planeamiento. Eventualmente se debería planificar toda la infraestructura pública en una sola institución, pero mientras tanto se debiera crear un Comité de Proyectos que coordine a las distintas agencias del gobierno que participan en la provisión de infraestructura. En cualquier caso, la institución que planifique debe hacerlo para maximizar el bienestar social.

e) Crear un Directorio de Obras Públicas independiente del ejecutivo que revise y apruebe o rechace los proyectos propuestos por el MOP. Una labor central de este directorio es revisar las evaluaciones sociales de proyecto que acompañen a las propuestas. Además, el directorio debiera revisar y aprobar las modificaciones significativas que se le hagan al proyecto cuando ya se esté ejecutando.

f) Crear una Superintendencia de Infraestructura que fiscalice la ejecución de los contratos de concesión y mantención la infraestructura pública.

13. INNOVACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Coordinador:
ANTONIO BÜCHI B.

* Se agradece especialmente la colaboración de Alvaro Fischer, Rafael Vicuña, Enrique Ostalé, Felipe Ribbeck, Iván Vera, Jorge Miguel Otero, Juan Luis Correa, Raúl Rivera, Rodrigo Castro, Rodrigo Bulnes y Carlos Osorio.

I. DIAGNÓSTICO

1.1 Productividad Total de Factores (PTF): Clave Teórica y Empírica en crecimiento de Países, explicando 1/3 de las tasas de crecimiento de variados países (el resto lo explica el crecimiento de fuerza laboral y el crecimiento de la base de capital físico).

1.2 Inversión en Investigación y Desarrollo (I&D) impacta en crecimiento de PTF. Griliches y otros indican que 1 punto porcentual mas de I&D sobre el PIB permanentemente, implica entre 0,3 y 0,5% en crecimiento. Sin embargo, no es único factor; también impactan regulaciones, institucionalidad, mercado de capitales, escala de producción, impuestos, etc. Se puede copiar ("*match up*"), pero por acuerdos de patentes y especificidades es cada vez más difícil.

1.3 Reformas en Chile ya han atacado aspectos de estabilidad institucional, mercados, impuestos, libre comercio, etc. Si bien queda mucho por hacer, impacto marginal en PTF ya parece estar en los rangos en que I&D "tradicional" es relevante para afectar PTF chilena.

1.4 Llegó el tiempo de que I&D lidere el crecimiento

1.5 Chile gasta alrededor del 0,7% del producto en I&D, pero países como EEUU, Alemania, Finlandia y otros gastan entre 2,0 y 3,0%.

1.6 Diversidad de fondos con orientaciones distintas, con falta de foco, administrados por variedad de entidades entre ellas Ministerios sectoriales con predominio de la Oferta (investigadores) en las decisiones de asignación de los fondos.

1.7 En 1998, 40% fue destinado a investigación y desarrollo vía presupuesto universitario (en 1990 era 50%); 30% a los fondos concursables (en 1990 era 15%); 12% a institutos tecnológicos y 11% empresas públicas.

1.8 Excesiva orientación a ciencias básicas. En chile del total solo 12,6% se destina a desarrollo tecnológico versus el 60% en países desarrollados

1.9 Escasa participación privada. En Chile del total, solo 25% se financia y 15% se ejecuta por el sector privado, mientras que para el promedio OECD estas cifras llegan a 60% y 55% respectivamente; se necesita "test" de rentabilidad – riesgo del sector privado

1.10 Baja Cantidad de investigadores / millón de habitantes: Chile 650, Irlanda 2,700, Finlandia 4,800, Korea 2,500 y concentrado en el sector público (94% de los investigadores en Chile v/s 70% para los países de la OECD).

1.11 Políticas modernas no son sólo de subsidio a la oferta o demanda.

1.12 Se debe articular Sistema de Innovación Nacional (SIN).

II. PROPUESTAS

2.1 Institucional y Eficiencia:
a) CONICYT: Autónoma y mas presupuesto de acuerdo a performance.
b) COMINT: Extraer de CORFO y algunos otros ministerios funciones y crear Comisión Autónoma de Innovación y Tecnología.
c) Ambas autónomas y con participación de privados.
d) Con Recursos del Estado que cumplan:
i. Métricas: llegar a duplicar presupuesto si le va bien.
ii. COMINT con metas de patentes.
e) Levantamiento y Reingeniería de Detalle Procesos / Incentivos en la Asignación de Platas de Fondos.
f) Revisar Efectividad y Generar Mecanismos que incentiven su mejor uso respecto de los recursos que se asignan a Universidades bajo paragua de I&D (no concursables), que representan alrededor del 40% del gasto de Chile en I&D.

2.2 Posicionamiento Imagen País: "Chile, un País donde Hacer y Adquirir I&D. Centro de excelencia en I&D de la Región":
a) Generar por concurso "Centros de Investigación Virtuales" con recursos, que tengan:
b) Foco de Investigación Específico (puede haber que elegir "temas", que ojalá sean pre-competitivos, es decir, no a productos o áreas específicos).
c) Participación de Empresas.
d) Investigadores y Universidades Internacionales y Chilenas.
e) Posicionar Imagen de Chile como: Centro de I&D de Calidad.
f) Levantamiento "mercado" I&D internacional.
g) Agrupar y contactar investigadores con Mercado Internacional.
h) Centro de Estudios e Investigación de la Región: Facilidades para que Investigadores externos estudien y se queden investigando.

2.3 Articulación Universidad Empresa. Crear instituciones dentro de cada Universidad con participación de empresas privadas con voz, voto y aporte financiero que:

- Administren y/o financien programas de I&D con aportes estatales y privados.
- Administren y co-financien programas de becas.
- Eventualmente sean los intermediadotes para "patentar" lo que la universidad "produzca".

2.4 Capital Humano: "1000 Doctores al año Insertos en un Sistema de Innovación Eficiente":

a) Incrementar Becas de Postgrado de alrededor de 500 a 4000 al año, lo que permitiría llevar los 200 / 300 doctorados que egresan al año a 1000 doctorados al año.

b) Premiar Becas que desarrollen proyectos de Investigación administrados y/o ejecutados por empresas.

c) Estas becas y programas pueden estar administradas vía programas manejados por las instituciones del punto anterior.

d) Quitar trabas a extranjeros inmigrantes capacitados.

e) Posicionar a Chile como "centro de estudios e I&D de la región".

f) Porcentaje alto de becas asignadas vía las Instituciones del punto 3.

2.5 Patentes y Derechos de Propiedad:

a) Levantamiento de Necesidades para Patentar en otros Países y Difundirlo en Chile.

b) Financiamiento específico en fondos para patentar fuera de Chile.

c) Generar dentro de las Universidades áreas específicas que "intermedien" y estén atentas a lo patentable. La idea no es transformar a los académicos en empresarios.

2.6 Tributaria: Un Sistema Tributario que no impida la Innovación:

a) Incentivo tributaria no muy Grande, pero que incentive que privados en general "revelen" cifras.

b) Eliminar Trabas de WHT en la importación de software e insumos

c)Alivianar tramites exportación de servicios.

d) No impedir Fusiones entre empresas con pérdidas y otras con ganancias (variabilidad de éxito de I&D es muy alta, por lo que no hacer lo anterior eleva fuertemente tasa efectiva al sector---empresas innovadoras que les va mal no pueden aprovechar su perdida con otras)

e) Impuestos sólo a ganancias retiradas.

f) Abarcar también a las empresas que hacen I&D en la exención de impuesto a las ganancias de capital así como las patentes. Al comprar y vender acciones de ciertas empresas que cotizan en bolsa, hoy no se paga impuestos por las ganancias de capital; sin embargo, muchas empresas cerradas, Pymes, que pueden crearse para hacer I&D, en caso de ser exitosas pagan ganancias de capital al ser vendidas, lo que grava de manera especial la innovación. Lo mismo para ganancias en venta de patentes.

14. JUVENTUD

Coordinador:
JAIME BELLOLIO A.

* Se agradece especialmente la colaboración de Alejandro Arrau, Pablo Desbordes, José Manuel Edwards, Isaac Givovich, Pilar Larroulet, Thomas Leisewitz, Matías Lira, Ignacio Torres, Ángeles Vial, Alejandro Valenzuela y Cristóbal Yuraszeck.

I. DIAGNÓSTICO

Cuando hablamos de jóvenes, nos referimos a todas aquellas personas que se encuentran en el rango etáreo que va desde los 15 a los 29 años. Según el censo del año 2002, los jóvenes son 3.674.239, siendo el 50,4% hombres y el 49,6% mujeres.

Pero lo realmente relevante, es que escuchamos a muchas personas decir constantemente que los jóvenes son el futuro del país. Pero creemos que no son sólo eso. Sino que pueden ser también, el presente.

Es por eso que se deben dar las oportunidades para que tengan acceso al trabajo, a estudios superiores, a emprender, a ser actores en la modernización y desarrollo del país. Todos temas que hoy, son inexistentes.

¿Los jóvenes no están ni ahí? Es lo que un grupo de personas han hecho creer de los jóvenes: que son flojos, desordenados, que nada los motiva ni interesa. Pero la realidad está muy lejos de aquello.

En la última encuesta del Instituto Nacional de la Juventud y ante la pregunta, ¿con quién te sientes más comprometido?, el 66.3% de los jóvenes contestan que es con su familia.

Acerca de las principales actividades que realizan, un 46.5% dice escuchar música o radio. El resto de las actividades que más realizan es estar con su familia, con sus amigos, con su pareja. Es muy destacable que el 18.8% dice hacer deporte y un 7% participa en actividades de ayuda social.

Asimismo, los jóvenes tienen una percepción acerca del futuro personal y del país muy optimista. El 56,1% dice esperar que su futuro personal será mucho mejor, y el 56% espera que el país estará un poco mejor.

Hoy, los jóvenes hacen del país uno mucho más tolerante, las políticas basadas en el odio y la violencia son pasado, hoy hay menos diferencia políticas y se ha consagrado el modelo de una sociedad y una economía libre.

Pero sin embargo, hay una parte “mala” y “fea”. Hoy, el problema de la cobertura de la educación básica y media esta resuelto, sin embargo, la calidad de ella es realmente vergonzoso. Un joven que nace en una familia pobre, muy probablemente seguirá siendo pobre, si no se toman las medidas necesarias. Hasta el día de hoy existe una gran desigualdad en el ingreso a la educación superior, y por ende, al trabajo.

Hoy, los jóvenes sufren como ningún otro grupo, el tremendo desempleo, llegando a estar cerca del 30%.

Existe entre los jóvenes, un gran desconfianza en la clase política, lo que ha significado, entre otras causas, una baja en de ellos en el padrón electoral, llegando a ser en las últimas elecciones el 7.9% del total.

Se presenta la oportunidad de captar, no tan sólo a un voto, sino que a los jóvenes en su complejidad, como todo un ser, involucrándolo en el proceso de desarrollo del país. Creemos que esto será posible creando los incentivos adecuados, y teniendo una visión de largo plazo, en donde se privilegie la preocupación verdadera por las personas y su rol en la sociedad.

II. PROPUESTAS

2.1 Crédito Universitario: Poder elegir dónde y qué estudiar.

Esto quiere decir que exista un sistema único en el cual todos tengan las mismas oportunidades para acceder al crédito, en donde las carencias económicas no afecten el desarrollo de los jóvenes capaces, y los aranceles de la educación superior no sean un verdadero "impuesto a la inteligencia". La propuesta considera 5 pilares básicos: Único sistema de créditos para la educación superior (de parte del estado); emisión de un bono securitizado donde el estado garantice al menos el bono subordinado; ley para levantar secreto tributario y así poder retener los impuestos a quienes no paguen su crédito; flexibilización y múltiples formas de pago del crédito; y, la creación de una administradora de fondos de crédito.

2.2 Servicio Militar Voluntario: Servir al país nunca puede ser un castigo.

Al vivir en una sociedad, todos tenemos derechos y obligaciones, el problema es que hoy el servicio militar es obligatorio solo para los más pobres. La propuesta es hacer un SMV de duración flexible, que se pueda acceder dentro de los 18 a 21 años, y que contenga los suficientes incentivos como para que sea una muy buena decisión. Incentivos como mejora en la remuneración, capacitación y continuación de estudios en carreras técnico-profesionales, oportunidades laborales posteriores y continuación de la carrera militar.
Ojalá podamos en el futuro a dar la posibilidad que este servicio a la patria pueda ser abierto a otras formas, como un servicio social.

2.3 Mayor acceso a cultura: bolsones culturales.

Debemos poder traspasarles a las personas la oportunidad de ser gestores culturales, y podemos hacerlo aprovechando nuestras bibliotecas públicas, como punto de encuentro. Hoy existen 389 bibliotecas públicas, alcanzando el 100% de cobertura en el país. La propuesta es que los fondos entregados por el Consejo Nacional de Cultura, se entreguen directamente a las municipalidades, y éstas decidan a qué proyectos locales poder ayudar. Así, el joven que vive en Putre, como el que vive en Coyhaique, van a poder ser verdaderos gestores culturales y tener acceso a esa cultura que antes veían tan lejana.

2.4 Flexibilización del trabajo para tener más oportunidades laborales para jóvenes.
Esto funcionaría haciendo un contrato especial al cual podrían acceder los jóvenes, que sería como un incentivo para las empresas a contratar jóvenes para que ellos puedan sustentar a sus propias familias y financiar sus estudios, entre otras cosas.

2.5 Emprendimiento y creación de nuevos empleos.
Complementario con lo anterior, es fomentar el emprendimiento desde las escuelas y liceos, para que se creen nuevas empresas y así miles de puestos de trabajo. La propuesta es establecer capitales de riesgo y capitales semilla canalizados a través de universidades, CFT, IP, colegios y liceos, para que los jóvenes puedan emprender y desarrollarse.

2.6 Voto Voluntario.
La evolución de la participación de los jóvenes en los registros electorales nos dan muestra de cómo se hace urgente modificar el sistema actual de inscripción electoral y de votación. Se proponen 3 alternativas, tomando en cuanta que en nuestro país sería inaplicable un sistema con una inscripción automática y voto voluntario. Se propone una inscripción parcializada y una inscripción voluntaria, con una modernización del sistema actual de registro.

15. LIBRE COMPETENCIA Y REGULACIONES

Coordinador:
JORGE ARANCIBIA P.*

* Se agradece especialmente la colaboración de Marco Antonio González, Ignacio Arteaga, Andrea Barros, María de la Luz Domper, Pablo Kangiser, Hedy Matthei, Claudio Osorio, Patricio Rojas, Salvador Valdés C. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Jorge Beytía, Cristián García-Huidobro, Susana Jimenéz, Francisco Rosende, Salvador Valdés P., Claudio Lizana y Arturo Yrarrázaval.

* En la primera etapa, de diagnóstico, coordino esta comisión Marco Antonio González.

I. DIAGNÓSTICO

1.1 Creación del Tribunal de la Libre Competencia. Ha sido muy positiva la creación del Tribunal de la Libre Competencia. Esta nueva institucionalidad representa un paso en la dirección correcta ya que moderniza y dota de mayor especialización a la Comisión Resolutiva transformándola en un Tribunal de la Competencia, compuesto por profesionales competentes en dichas áreas y remunerados adecuadamente. Este cambio es positivo dada la importancia que ha adquirido esta institucionalidad en su rol de velar por la libre competencia.

1.2 Tipificación de Conductas
La nueva ley intenta tipificar algunas conductas como atentatorias contra la libre competencia. Específicamente señala las siguientes[3]:

"Los acuerdos expresos o tácitos entre agentes económicos, o las prácticas concertadas entre ellos, que tengan por objeto fijar precios de venta o compra, limitar la producción o asignarse zonas o cuotas de mercado, abusando del poder que dichos acuerdos o prácticas les confiera."

"La explotación abusiva por parte de una empresa, o conjunto de empresas que tengan un controlador común, de una posición dominante en el mercado, fijando precios de compra o de venta, imponiendo a una venta la de otro producto, asignando zonas o cuotas de mercado o imponiendo a otros abusos semejantes"

"Las prácticas predatorias, o de competencia desleal, realizadas con el objeto de alcanzar, mantener o incrementar una posición dominante".

Cabe señalar que algunas de estas prácticas no son per se atentatorias contra la libre competencia como son: las estrategias de venta atada o en paquete, las fijaciones de precios mínimos o máximos de venta, la asignación de zonas de mercado, etc. En consecuencia, tipificarlas como prácticas anticompetitivas es un error.

Por otra parte, la ley no define lo que se entiende por práctica predatoria. Respecto de ellas y de las prácticas de competencia desleal, hasta el momento, ello eran materias de la Comisión Anti distorsiones, no de la Comisión Resolutiva. Incluirlas como ejemplo de conducta que atenta contra la libre competencia puede llevar a confusión: debemos recordar que el bien protegido es la libre competencia en el mercado, lo cual no equivale a defender a quienes compiten en un mercado.

La nueva ley avanza al establecer que "No podrán otorgarse concesiones, autorizaciones, ni actos que impliquen conceder monopolios para el ejercicios de actividades económicas, salvo que la ley lo autorice"[4] Esta prohibición sólo estaba vigente para los particulares y se permitía la concesión de monopolios a entidades

[3] Véase artículo 3° nuevo.
[4] Véase artículo 4° nuevo.

públicas. En consecuencia, se trata de un paso en la dirección correcta ya que permitiría terminar con los monopolios a entidades públicas (a menos que la ley lo autorice).

1.3 Procedimiento No Contencioso. Junto con la creación del Tribunal de la Libre Competencia se eliminaron completamente las Comisiones Preventivas Regionales y la Comisión Preventiva Central. Esto significó en la práctica que se traspasara la función consultiva al Tribunal de la Libre Competencia. Lo anterior quedó poco regulado en la nueva ley y generó problemas de procedimiento. El Tribunal de la Libre Competencia lo resolvió mediante un autoacordado. Dicho autoacordado establece que si se presenta una demanda ello implica que el procedimiento es contencioso y en consecuencia, no procede una consulta posterior. Si se trata de una consulta de un hecho o contrato existente, se transforma en un procedimiento contencioso si alguien demanda. Mientras dura el procedimiento no contencioso no se puede llevar a cabo el acto o hecho consultado.

El objetivo del autoacordado es dar mayor claridad respecto del procedmiento a seguir y de los criterios que considera el Tribunal al momento de emitir su fallo.

1.4 Falta un Control Preventivo de Fusiones. Lo anterior incentiva las consultas previas a cualquier acto de fusión, por ejemplo. En este aspecto, es posible observar que a nivel internacional existe un control preventivo de fusiones. Esto implica que existe obligatoriedad, cuando una eventual fusión, supera un cierto nivel de concentración, de consultar o bien notificar al organismo antimonopolio correspondiente.

1.5 Fiscalía Nacional Económica. El Fiscal Nacional económico es un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República, en consecuencia, no es independiente del poder político. Ello genera conflictos cuando hay causas contra organismos públicos.

En la actualidad la Fiscalía cuenta con una planta compuesta por alrededor de 60 profesionales. Dicho número es elevado, dada la cantidad de trabajo y en comparación con la planta de Tribunal de la Libre Competencia, que cuenta con 5 profesionales de los cuales sólo 2 son economistas. Cabe señalar que la planta de la Fiscalía se diseñó considerando que daban apoyo a las Comisiones Resolutiva y Preventivas.

1.6 Excesivo número de testigos por punto de prueba. En la actualidad son 6 los testigos por punto de prueba que se pueden presentar para que el Tribunal de la Libre Competencia los escuche. Este número ha resultado excesivo en la práctica.

II. PROPUESTAS

2.1 Fortalecer la nueva institucionalidad.

2.2 Revisar la tipificación de conductas y los ejemplos que la ley indica podrían atentar contra la libre competencia. La idea es priorizar la regla de la razón por sobre la tipificación ex ante y exhaustiva de los actos que podrían atentar contra la libre competencia.

2.3 Regular por ley los procedimientos no contenciosos.

2.4 Establecer un Control Preventivo de Fusiones. Se propone que sea obligatoria la prenotificación a la Fiscalía frente a una eventual fusión que implique sobrepasar ciertos niveles de concentración y/o un cierto valor de los activos involucrados.

2.5 Dotar de mayor independencia al Fiscal Nacional Económico. Se propone que el Fiscal Nacional Económico, sea un funcionario independiente, designado por el Presidente de la República, de una quina propuesta por un organismo colegiado que asegure la calificación del Fiscal, previo acuerdo del Senado. El Fiscal Nacional Económico debiera durar un período fijo de años en su cargo, pudiendo ser designado para nuevos períodos en función de su desempeño.

2.6 Flexibilizar la planta de personal de la Fiscalía y racionalizar recursos. Se propone flexibilizar la planta de personal de la Fiscalía para que sea posible contratar personal especializado a honorarios, según el tipo de investigación de que se trate. Se propone racionalizar recursos y evaluar si es necesario aumentar el número de funcionarios de planta del Tribunal de la Libre Competencia.

2.7 Reducir el número máximo de testigos a dos por punto de prueba.

2.8 Eliminar la responsabilidad que les cabe a los directores y gerentes en caso de que se apliquen multas. En la actualidad ellos son solidariamente responsables en caso de que se aplique una multa a la empresa por un acto contra la libre competencia.

16. MACROECONOMÍA

Coordinador:
RODRIGO VERGARA M.

* Se agradece especialmente la colaboración de Felipe Morandé, Patricio Rojas, Rodrigo Cerda, Alejandro Fernández, Rolf Luders, Sebastián Claro, Rosanna Costa, Axel Bucheister, Christian Johnson, Bernardo Fontaine, Eric Haindl, Luis Felipe Lagos, Tomás Flores, Hernán Cheyre y Ricardo Matte. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Pablo Castillo, Alvaro Donoso, Felipe Larraín, Aldo Lema, Juan Carlos Méndez y José Ramón Valente.

I. DIAGNÓSTICO

1.1 El crecimiento potencial de la economía chilena es, en la actualidad, muy bajo. En efecto, según las cifras dadas a conocer por el Ministerio de Hacienda en 2004, es 4% anual, lo que no es compatible con una convergencia relativamente acelerada a los niveles de ingreso de los países desarrollados. A su vez, es muy inferior a los niveles de 7% y más que logró la economía chilena entre fines de los 80 y fines de los 90 (hasta 1998).

1.2 La reducción en el crecimiento potencial se explica básicamente por una fuerte caída en la productividad total de los factores. La recuperación de la productividad requiere de una nueva ola de reformas en áreas donde se ha quedado rezagado, relacionadas principalmente con factores estructurales que impactan el crecimiento.

1.3 Las condiciones externas, en una economía como la chilena, son ciertamente importantes. No obstante, es difícil argumentar que éstas explican la totalidad de la desaceleración que ha exhibido Chile en los últimos años.

1.4 La creación de empleo durante los últimos años ha sido ciertamente inferior a lo esperado e insuficiente para reducir en forma significativa la tasa de desempleo. En 2004 la tasa promedio de desocupación (8,8%) es cerca de 3 puntos superior a la de 1997. Entre 1998 y 2004 en promedio se han creado sólo 44 mil empleos por año comparado con los 144 mil que se crearon en promedio por año entre 1986 y 1997.

1.5 Por el lado positivo cabe destacar un bajo déficit en cuenta corriente e incluso un superávit en 2004, que pone al país en una cómoda posición para enfrentar un eventual resurgimiento de la demanda y una caída en los términos de intercambio. También se reconoce como positivo la actual regla fiscal de superávit estructural de 1% en el gobierno central. El funcionamiento del banco central autónomo y la baja en la inflación es también un elemento digno de destacar.

1.6 Uno de los temas que más preocupa es la eficiencia del gasto público. Son ya varios los estudios que muestran el fuerte incremento de gasto real en diversas áreas (por ejemplo, en salud y educación), en las que no se ha visto un aumento correspondiente de los bienes y servicios provistos.

II. PROPUESTAS

2.1 Los objetivos de las propuestas son:

a) Lograr una tasa de crecimiento que permita a lo menos duplicar el actual ingreso per cápita en quince años (2020). Ello significa crecer 6% o más. Específicamente se define un escenario *aspiracional* con un crecimiento que converge a entre 6,5% y 7% por año a partir de 2007. En la práctica esto implica

provocar un fuerte salto en la productividad total de factores (PTF). Evidentemente se trata de una meta exigente.
b) Determinar las áreas prioritarias de reforma necesarias para lograr el salto requerido en productividad. La idea es definir algunas de las reformas claves para lograr un mayor crecimiento.
c) Establecer el escenario macroeconómico consistente con dichas tasas de crecimiento.
d) Lograr que la regla fiscal se mantenga en el tiempo.
e) Mejorar la eficiencia del gasto público.
f) Sanear el balance del Banco Central

2.2 Las propuestas y metas más concretas son:
a) El escenario macroeconómico meta considera un crecimiento promedio entre 2006 y 2010 está entre 6,5% y 7%, la inflación en 3%, la inversión en términos nominales sube de 22% del PIB en 2005 a 28% del PIB en 2010. La cuenta corriente tendría un déficit promedio de 1,5% del PIB, lo que es perfectamente financiable y además implica una reducción en los pasivos netos como porcentaje del PIB del país. El empleo crecería en 2,8% promedio año, lo que significa la creación de un millón de empleos en seis años.

b) Entre las reformas necesarias para lograr esta mayor tasa de crecimiento de la productividad y con ello del PIB, están: la reforma laboral, tendiente a dar mayor dinamismo a este mercado; profundizar el grado de integración económica; una modernización de las regulaciones sectoriales; y una profunda reforma a la educación. En este Informe sólo se entrega un listado de reformas que se considera prioritarias. Los detalles de las reformas en cada una de ellas están en los informes de las comisiones correspondientes.
c) Se propone mantener la regla de superávit estructural, manteniendo la metodología para el cálculo del PIB y precio del cobre de tendencia, sin perjuicio de otros ajustes técnicos. Asimismo, se propone institucionalizar este criterio de manera que no dependa del gobierno de turno.
d) Se propone volver a la sana práctica de evaluación social de proyectos y rankings según criterios técnicos. Esto permitirá hacer más eficiente la inversión pública.
e) Se propone capitalizar el instituto emisor para restituirle su capital original.
f) Las RI llegan en la actualidad a una cifra de alrededor de 17% del PIB. Sin embargo es poco lo que se sabe con respecto a su administración, rentabilidad y riesgo, etc. Se sugiere mayor apertura y transparencia en este tema.

Supuestos de las Propuestas. En cuanto a la restricción presupuestaria global que enfrentará la economía Chilena en el período 2006-2011, se ha estimado que:

a) El crecimiento del PIB potencial de acuerdo a nuestras metas de crecimiento destacadas previamente genera un aumento de recaudación tal que, manteniendo la consistencia con el superávit estructural de 1% del PIB en el gobierno central, permite un mayor gasto entre 2005 y 2011 de US$ 9.100 millones (en dólares de 2005).

b) Por otro lado, hay gastos ya comprometidos que llegarían en 2011 a US$ 3.500 millones, por lo que el espacio para mayor gasto que se genera producto de las propuestas de los Talleres Bicentenario más otras necesidades que vayan surgiendo en el tiempo, es de US$ 5.600 millones a 2011.

17. MEDIO AMBIENTE

Coordinador:
JAIME LIRA C.*

* Se agradece especialmente la colaboración de María Ignacia Benítez, Ana Luisa Covarrubias, Consuelo Montero, Cecilia Concha, Paola Cabello, Felipe Guzmán, Werner Hoffmann, Marcos Macchiavello, Rodrigo Delaveau y Javier Morales. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Andrea Barros, Carmen Paz Cruz, Gabriel del Favero, Jaime Dinamarca, Marcelo Dutilh, Hernán Echaurren, Guillermo García, Javier Hurtado, Jaime Illanes, Ricardo Katz, Julio Lavin, Andrés Perez, Dagoberto Ramos, Roberto Ruiz, Juan Carlos Urquidi y Rafael Vergara.

* En la primera etapa, de diagnóstico, coordinó esta comisión María Ignacia Benítez.

I. DIAGNÓSTICO

1.1 Del diagnóstico de la realidad ambiental de nuestro país, se puede concluir lo siguiente:
a) La Política ambiental, aunque ampliamente perfeccionable, ha contribuido al desarrollo sin costo excesivo en el medio ambiente nacional.
b) La Ley de Bases del Medio Ambiente ha permitido sistematizar la gestión ambiental privada, y en algunos casos mejorar la pública, del país.
c) La Ley ha funcionado de manera razonable en el tiempo que lleva de aplicación, sin perjuicio que se evidencia falencias en la institucionalidad.
d) Algunos criterios establecidos en el artículo 11 de la Ley son extremadamente imprecisos, requiriendo una revisión, esclarecimiento y objetivación.

1.2 Respecto del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), se diagnosticó:
a) El SEIA ha facilitado la obtención de los permisos ambientales de los proyectos al crear una ventanilla única.
b) Se estima no es conveniente acortar el listado de proyectos que deben ingresar al SEIA, tanto para el conocimiento de la autoridad pública, como para la tranquilidad de los privados y la ciudadanía.
c) Las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) se han convertido en un documento muy utilizado dentro del sistema, perdiendo en parte su objetivo puesto que hoy son tan extensas como los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), contraviniendo el espíritu de la Ley.
d) El SEIA electrónico implementado por CONAMA ha significado un importante avance y ahorro de en los tiempos de tramitación.
e) Se ha evidenciado el problema que los EIAs presentados por los proponentes, no cumplen la calidad que requieren.
f) La participación ciudadana dentro del sistema es importante y debe existir.
g) La participación ciudadana en el SEIA se ha ido apartando de su finalidad y del esperado espíritu de ésta.
h) CONAMA no está ejerciendo su rol de filtro en las participaciones de la ciudadanía, debido a que no existen directrices al respecto.
i) Las compensaciones que los titulares se ven obligados a aceptar, en el marco de la evaluación ambiental, muchas veces, no tienen que ver con compensaciones ambientales, lo que desvirtúa los procesos de participación.
j) Los tiempos de evaluación de los proyectos de mayor envergadura, se ha visto afectados por los procesos de participación ciudadana sin filtro de CONAMA.
k) La participación se ha utilizado para poner obstáculos al desarrollo de proyectos, generalmente por intervención de grupos minoritarios con intereses particulares, más que para aprovechar las oportunidades que puede representa un proyecto de inversión que se preocupe del medio ambiente.

1.3 Respecto de la normativa ambiental existente:
a) Las normas de referencia definidas en la Ley, han servido para evitar discrecionalidades de la autoridad.

b) La definición de niveles de riesgo de las Normas de Calidad Ambiental (NCA) no es acorde con la realidad de desarrollo del país.
c) Las normas de emisión (NE) no tienen sentido si no van asociadas a una NCA.
d) Las NE no garantizan un medio ambiente libre de contaminación.

1.4 Institucionalidad ambiental:
a) Se estima necesario reforzar la institucionalidad actual.
b) La institución cuenta con el Consejo de Ministros, quién en última instancia decide y dirime sobre diferencias. Se ha observado que las decisiones que toma el Consejo no tiene poder vinculante con los Ministerios respectivos.
c) La normativa ambiental no siempre es generada por la CONAMA, con lo cual se provocan desencuentros y se presentan problemáticas de fiscalización al respecto.

1.5 Gestión ambiental:
a) El principal instrumento de gestión ambiental en la actualidad, son los planes de prevención y descontaminación de la Región Metropolitana.
b) Se ha tendido a castigar a las fuentes fácilmente regulables (industrias, proyectos inmobiliarios), más que a las fuentes contaminantes en sí.
c) No se han implementado instrumentos de gestión eficientes para controlar la contaminación ambiental.
d) No se han definido instrumentos que beneficien la creación de cupos de emisión y calidad de cuencas, paso fundamental para revertir situaciones en localidades contaminadas y evitar la saturación en el resto.

II. PROPUESTAS

2.1 Se recomienda tomarán acciones preventivas de ordenamiento de normativa, tanto del recurso aire, como agua y suelo:
a) Ley de Permisos de Emisión Transable (PET), con Reglamentos para cada uno de los temas específicos; aire, agua y suelo.
b) Mantener Acuerdos de Producción Limpia.
c) Mejorar sistemas de fiscalización, a través de la incorporación de privados.
d) Mejorar la eficiencia de medidas que ayuden a la calidad del medio ambiente.

2.2 Control de la Contaminación al interior de los hogares y espacios cerrados a través de:
a) Revisión de la normativa existente.
b) Uso de recursos internacionales.
c) Instrumentos de mercado, por ejemplo, bonos de contaminación, que incentiven disminución de emisiones.
d) Política central respecto de tecnologías emisoras permitidas y tecnologías no permitidas.

2.3 Planes de Prevención y Descontaminación Atmosféricas de Regiones o Zonas Saturadas:

a) Definir una política de Planes de Prevención y Descontaminación Atmosféricas de Zonas Saturadas, con el fin de contar con líneas de acción claras.
b) Focalizar acciones sobre fuentes emisoras más importantes por la vía de la aplicación de la Ley de Permisos de Emisión Transables (PET).
c) Región Metropolitana, mejorar plan de transportes interurbano.
d) Reestructurar el sistema de episodios críticos de contaminación atmosférica.
e) Mejorar redes de monitoreo.
f) Se propone eliminar la restricción vehicular por razones atmosféricas.
g) Mejorar y aumentar fiscalización.
h) Protección de los Recursos Naturales
i) Incorporación de privados en protección y conservación.
j) Evaluar zonas protegidas nacionales.
k) Incentivar Creación de Áreas Silvestres Protegidas Públicas y también Privadas.
l) Normas de calidad aplicables a zonas protegidas.
ll) Campañas para conocer patrimonio ambiental; CONAMA/AGRICULTURA/ TURISMO.

2.4 Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA):

a) Mejorar la institucionalidad por la vía de perfeccionar el consejo consultivo de CONAMA, dándole atribuciones y carácter independiente.
b) Mejorar la capacidad de decisión de las instancias ambientales regionales.
b) Facilitar y agilizar actividades que no presentan impactos ambientales significativos.
c) Reglamentar figura de Solicitud de Pertinencia de Ingreso al SEIA.
d) Ingreso al SEIA sólo de las modificaciones significativas de proyectos.
e) Mejorar sistema de participación ciudadana.
f) Ampliar herramienta del e-SEIA.
g) Carácter vinculante a decisiones del Consejo de Ministros de CONAMA hacia sus ministerios.
h) Exigir a los Ministerios uniformidad de criterios de normativas.
i) Derogar, actualizar y sistematizar toda la legislación ambiental obsoleta.
j) Crear recepción ambiental de proyectos/preauditoría de cumplimiento de compromisos ambientales de proyectos.

18. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y SOCIEDAD

Coordinador:
JUAN CARLOS EICHHOLZ C.

* Se agradece especialmente la colaboración de Álvaro Tejos, Edgar Spielmann, Francisco Sinning, Ignacio Astete, Jorge Jaraquemada, Ignacio Covarrubias, Ignacio Illanes, Jaime Pereira, Oscar Mertz, Simone Hartard, Cecilia Claro, Verónica Edwards, Cristián Pizarro, Isabel Izquierdo, Patricio Dusaillant, Manfredo Mayol, Anita Holuigue , Gonzalo Müller, Carlos Plass, Francisco Orrego B., Lorena Recabarren, Daniel Escobar, Olivia Gatica, Nagel Klein, Juan Francisco Lecaros, Roberto Peralte, Carlos Sánchez, Eugenio Guzmán e Ignacio Irarrázaval.

I. DIAGNÓSTICO

1. MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

1.1 En materia de regulación de la televisión, ésta recae en el Consejo Nacional de Televisión (CNTV), organismo público y autónomo encargado de la supervigilancia de los contenidos de todos los servicios de televisión: abierta, cable y satelital. La regulación de contenidos está limitada por la dificultad de consensuar parámetros objetivos para establecer restricciones, por el elevado costo de la fiscalización y por su creciente ineficacia ante la diversidad de plataformas de distribución de esos contenidos. La autorregulación de la industria es muy baja. Otra función del CNTV es promover contenidos en televisión abierta a través de recursos concursables. Estos fondos de fomento financian programas que no se diferencian mayormente de la oferta que la televisión comercial ofrece y tienden a concentrarse en las mismas productoras. El CNTV también participa en el otorgamiento y cancelación de las concesiones de televisión, pero aporta poco, por lo que no tiene sentido que exista una atribución compartida con SUBTEL.

1.2 En materia de libertad de expresión se ha terminado con prácticamente todas las figuras de censura previa y limitación excesiva a la libertad de expresión contenidas en la legislación. Queda pendiente la eliminación del delito de difamación, pero existe un proyecto de ley con ese fin. Es discutible que las figuras de desacato, injurias y calumnias tengan sanciones penales, en lugar de sólo civiles, así como también es discutible la procedencia del recurso de protección frente a amenazas al derecho a la honra.

1.3 En el ámbito de la concentración de la propiedad, los monopolios de redes o plataformas de distribución de contenidos y servicios podrían condicionar las opciones de libre elección de consumo de contenidos por parte de los usuarios finales. Actualmente hay varias normas que intentan impedir que los traspasos de propiedad y transacciones sobre los medios distorsionen el mercado o limiten su comercialización o circulación. La participación del Estado en la propiedad de los medios ha resultado disímil: TVN ha demostrado ser rentable y liderado los índices de audiencia, construyendo identidad de marca, mientras que La Nación es un medio de propaganda política, con escasa participación en la inversión publicitaria y mínima lectoría.

2. PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANA.

Diversas investigaciones, tanto en Chile como en el resto del mundo occidental, destacan una crisis de representatividad de nuestra democracia. Así, surge la necesidad de hacer frente a la demanda de ciudadanos y personas en general, que en forma individual y colectiva[5] exigen canales de participación directos en la gestión pública y una mejora en las condiciones que permitan su organización y valorización.

[5] Al año 2000 existían en Chile más de 83.300 organizaciones sociales (PNUD, 2000)

Entendemos que potenciar a la sociedad civil y la participación ciudadana fortalece directamente a la democracia, en cuanto es importante para una mejor gobernabilidad que requiere de confianzas mutuas, para un mayor control social de la gestión pública y porque el Estado no tiene ni debe tener el monopolio de lo público.

En Chile, si bien la legislación considera algunos mecanismos de acceso a la participación ciudadana y el gobierno ha generado algunas iniciativas en esa dirección, éstas son poco conocidas por la población lo que conduce necesariamente a su escasa utilización y a una muy cuestionable eficacia. En este sentido cabe mencionar la constitución del Consejo Ciudadano para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil y la elaboración del Instructivo presidencial de participación ciudadana, la Política Nacional y Transversal de Participación Ciudadana y el Programa de Alianzas entre la sociedad civil y el Estado financiado por el BID y el inicio de la tramitación legislativa del proyecto de ley de participación ciudadana. Asimismo, existen las Oficinas de información, reclamos y sugerencias en todas las reparticiones públicas, se creó el sistema "Trámite fácil" por internet y se contemplan mecanismos de participación en el ámbito local, mediante ordenanzas comunales, así como en el ámbito de la educación y el medio ambiente.

Por otra parte, la confianza en las instituciones y en las personas viene cayendo en los últimos años. Actualmente esta última se encuentra en niveles del 10% en contraste con el 50% que muestran países desarrollados. A su vez, sólo el 50% de los chilenos (PNUD, 2004) considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, por debajo del 64% promedio para Latinoamérica (Latinobarómetro, 2003), y en general la identificación con "lo chileno" es baja.

II. PROPUESTAS

1. MEDIOS DE COMUNICACION.

2.1 Regulación de contenidos e institucionalidad de la televisión:

a) Promover el establecimiento de códigos o pautas programáticas y la generación de entidades privadas de autorregulación que actúen como órganos de control para velar por el cumplimiento de las pautas acordadas por la propia industria.

b) Establecer un sistema de calificación y señalización de la programación en pantalla de aplicación obligatoria según criterios de edad y según contenidos que permita al telespectador elegir libre e informadamente sobre aquellos contenidos que considera adecuados para sí y para su familia. Paralelamente, mantener la labor del CNTV de aportar información técnica relevante a través de estudios.

c) Confirmar las facultades del CNTV para supervisar contenidos de oficio o a petición de particulares, pero enfocando la acción fiscalizadora de oficio solamente a restringir la exhibición de ciertos contenidos –por ejemplo, violencia excesiva y sexo explícito– en la franja horaria de protección a menores de edad.

d) Diseñar un sistema de sanciones eficaz, con énfasis en lo pecuniario, que actúe en forma disuasiva, y dotar al CNTV de imperio para hacer cumplir esas sanciones.
e) Enfatizar la autonomía administrativa, financiera y funcional del CNTV.
f) Enfatizar su función de fomento, aumentando significativamente los recursos del Fondo para Programas Culturales y de Calidad, pero eliminando el Fondo de Antena destinado a financiar o subsidiar la producción y difusión en zonas fronterizas, extremas o apartadas del territorio nacional.
g) Eliminar sus facultades de otorgamiento de concesiones.
h) Mantener algunos compromisos de servicio público que el CNTV puede hacer exigibles: programación cultural, porcentaje de producción chilena, propaganda electoral gratuita.

2.2 Afianzamiento y defensa de la libertad de expresión:
a) Eliminar la figura del desacato.
b) Perfeccionar el sistema de protección penal de la honra de las personas, cambiando las penas privativas de libertad por multas.
c) Perfeccionar el sistema de responsabilidad civil por el daño causado, propendiendo a que la indemnización cubra el daño emergente, el lucro cesante y el daño moral.
d) Acotar el recurso de protección preventivo por amenazas a la vida privada y a la honra de las personas, en el caso de la honra estrictamente a aquellos casos donde no exista interés público en divulgar la información.

2.3 Concentración de mercado y propiedad de los medios:
a) Entregar exclusivamente a la legislación antimonopolios la regulación de la concentración de la propiedad, eliminando todas las restricciones de acceso y transferencia de la propiedad y de administración de cualquier tipo de medio que actualmente rigen para nacionales y extranjeros.
b) Desprenderse de la participación del Estado en el diario La Nación, vendiéndosela a los demás accionistas o licitándola.
c) Mantener la calidad de televisión pública de TVN, enfatizando una programación con contenidos de calidad que no dependa únicamente de las preferencias de la audiencia y que la diferencie de los demás canales, pero manteniendo su actual sistema de autofinanciamiento.

2. PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANA.

2.4 Accountability y transparencia:
a) Sistema de buenas prácticas de transparencia de las OSC. Promover el establecimiento, reconocimiento y sistema de promoción de buenas prácticas para efectos de generar un espiral virtuoso entre las OSC, de transparencia y mayor legitimidad.
b) Sistema de rendición de cuentas de OSC que reciben recursos públicos. Establecer que la rendición de cuentas que las OSC que reciben recursos públicos deben hacer a la Contraloría General de la República, sea pública, tal como lo deben ser los balances anuales de las empresas.

c) Apoyar la modificación de la Ley Nº18.575, Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, respecto al acceso a la información pública. A pesar de los esfuerzos legislativos, en la práctica los principios de transparencia y de acceso a la información pública se encuentran seriamente limitados, llegando a convertirse las leyes sobre la materia en letra muerta.
d) Cuentas públicas ministeriales. Enfatizar que la transparencia de la gestión de los ministerios y servicios públicos conduce a que los balances anuales de estas entidades deban ser conocidos por toda la ciudadanía. Asimismo, es necesario que el contenido de la cuenta anual sea lo más completo posible, identificando tanto los avances como los tropiezos.
e) Cuentas públicas de las municipalidades. Enfatizar y perfeccionar la cuenta pública que debe rendir el alcalde anualmente al Concejo Municipal. Se estima conveniente establecer que esta cuenta deba ser rendida a toda la comunidad local y que su contenido permita otorgar información fidedigna y desglosada.

2.5 Estímulo al movimiento asociativo:
a) Modernizar el sistema de obtención de personalidad jurídica de las OSC. Se requiere establecer un sistema moderno, ágil y menos arbitrario para el otorgamiento de personalidad jurídica a las organizaciones sin fines de lucro, a través del mero registro de la respectiva acta de constitución y sus estatutos.
b) Valorización social y promoción del voluntariado. Establecer un mínimo de regulación para esta actividad, la que debiera contener, entre otros, los siguientes aspectos: precisar que el voluntariado no constituye una relación laboral; establecer que el reembolso de gastos debe ser una facultad de la organización y no un derecho de los voluntarios; fijar la responsabilidad de la organización por los daños y perjuicios causados por los voluntarios en el desempeño de sus funciones o actividades y reconocer incentivos al voluntariado.

2.6 Financiamiento de las OSC (público y privado):
a) Modificación de la Ley de Polla de Beneficencia.
b) Fijar criterios permanentes y transparentes para la asignación de recursos públicos al sector privado, por medio de una Ley General de Donaciones.
c) Creación de un sistema de estímulo tributario a las donaciones que no discrimine arbitrariamente entre las distintas áreas y finalidades que se definan como de interés público.
d) Democracia tributaria. Facultar a las personas naturales y/o jurídicas para destinar un porcentaje de sus tributos a ciertas áreas sociales u organizaciones en particular. En el caso de las personas naturales, el Estado define cuáles son las áreas y las organizaciones susceptibles de ser receptoras de esos recursos.
e) Transparencia en la asignación de recursos municipales a las OSC locales (fusionar los recursos FONDEVE y los destinados a aportes y subvenciones). Establecer un sistema mínimo para todas las municipalidades del país, estandarizado y con criterios transparentes para la concursabilidad de recursos municipales destinados a las organizaciones de la sociedad civil.

2.7 Herramientas de democracia directa y participación ciudadana en la gestión pública:

a) Ampliación de la participación ciudadana en las comisiones del Congreso. Perfeccionar la regulación del mecanismo de audiencias públicas, mediante el cual las personas o instituciones que estén interesadas en presentar su posición respecto de ciertas materias puedan incluirse al inicio del año legislativo en una lista, identificando las áreas temáticas de su competencia, para efectos de que sean invitados por las respectivas comisiones.

b) Se propone establecer la posibilidad de que los miembros de la comunidad local puedan presentar al concejo municipal proyectos de ordenanzas municipales. El sistema debe contar con una restricción de temas y contemplar un análisis técnico por parte de la municipalidad, antes de ser votada una iniciativa por el concejo.

d) Revocatoria de mandato a nivel local. Se propone que un número determinado de ciudadanos –inscritos en los registros electorales y que hayan votado en las últimas elecciones municipales–, pueda exigir al concejo iniciar un proceso de remoción del alcalde o uno o más concejales de su comuna.

e) Presupuestos municipales participativos. Diseñar y materializar un mecanismo que permita la movilización ciudadana en la determinación del plan de gastos del municipio, de tal manera que éste se ajuste a las necesidades de la comunidad.

f) Participación ciudadana en la elaboración y ejecución de proyectos sociales con recursos públicos. Establecer un mecanismo estandarizado para todas las municipalidades del país, que contenga criterios mínimos y al mismo tiempo permita reconocer las distintas realidades de cada comuna, por medio del cual se considere un proceso en el que la ciudadanía tome parte en la elaboración y ejecución de programas sociales con recursos públicos.

g) Modernización de los Consejos Económicos y Sociales comunales (CESCOS):

i. atribuirles mayores funciones, que les permitan promover el desarrollo local;

ii. constituirlos como un canal territorial de participación, que mantenga una relación directa con la comunidad organizada;

iii. otorgarles atribuciones de promoción de construcción de identidad local;

iv. permitirles su auto-convocatoria y la toma de ciertas decisiones vinculantes.

19. MERCADO DE CAPITALES

Coordinador:
JOSÉ RAMÓN VALENTE V.

* Se agradece especialmente la colaboración de Michelle Labbé, Felipe Commentz, Joaquín Cortez, Axel Buchheister, Rosanna Costa, Marco Antonio González, Rony Jara, Renato Peñafiel y Salvador Valdés. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Alejandro Alarcón, Jorge Claude, Roberto Darrigrandi, Bernardo Fontaine, Francisco Mozó, Luis Hernán Paul, Antonio Recabarren, Andrés Reinstein, Soledad Saieh, Gonzalo Sanhueza, Eugenio Symon, Arturo Tagle, Guillermo Tagle y Jorge Valencia.

I. DIAGNÓSTICO

La comisión de mercado de capitales definió tres grandes áreas de trabajo para organizar sus propuestas. Estas son:
a) Integración del mercado de capitales al mundo.
b) Acceso universal al mercado de capitales.
c) Aumento de la competitividad del mercado de capitales.

Cada uno de estos macro temas contiene un grupo de propuestas que los miembros de la comisión hicieron en las diferentes instancias en que les tocó participar.

Cabe destacar que a pesar de nuestro esfuerzo por separar las propuestas en estos tres grandes bloques, al leer este documento se puede constatar que los temas están entrelazados, por lo que en varios casos las propuestas aportan soluciones a más de uno de ellos. En la presentación de las propuestas hemos privilegiado el análisis de aquellas que consideramos más estructurales, y por lo tanto, a nuestro juicio más potentes, de aquellas que aunque importantes son más micro o sectoriales.

Probablemente se requiere un esfuerzo adicional que permita hacer un verdadero catastro de todas las trabas y regulaciones innecesarias que enfrentan las personas e instituciones que participan de este sector. Entendemos también que el mercado de capitales es un sector muy dinámico que probablemente requerirá de permanentes adecuaciones a las nuevas demandas de sus participantes y a los desafíos que presenta el vertiginoso dinamismo de la innovación tecnológica.

Finalmente no queremos dejar de mencionar que los temas de impuestos son muy importantes para el desarrollo del mercado de capitales. Sin embargo hay una comisión que está encargada de todos los temas tributarios, razón por la cual este documento no contempla propuestas especificas al respecto. Aun así, tenemos el deber de señalar que el impuesto de timbres y estampillas es un factor extremadamente negativo tanto para el desarrollo del mercado como para la competencia al interior de éste.

II. PROPUESTAS

2.1 Integración de Chile a los Mercados de Capitales del Mundo: Tratados de Libre Mercado de Capitales.

La propuesta concreta de esta comisión, es negociar la integración financiera del mercado de capitales chileno con otros países o bloques de países, partiendo con Europa y EEUU cuyos mercados de capitales muestran altos estándares de regulación y supervisión. Además Chile ya cuenta con tratados de libre comercio con ambos bloques, lo cual debiera facilitar las negociaciones.

Algunos de los beneficios que se podrían lograr con esta iniciativa serian los siguientes:

- Aumento significativo de la competencia en el mercado de capitales.
- Reducción de impuestos para los inversionistas institucionales que invierten en el exterior.
- Aumento de las alternativas de ahorro para las personas y empresas en chile (fondos mutuos, acciones, bonos, etc).
- Acceso a mayores fuentes de financiamiento para las empresas.
- Mayor diversidad y acceso a seguros.
- Posicionamiento del peso como moneda internacional.

2.2 Acceso Universal al Mercado de Capitales: Crear una súper carretera que una a inversionistas y emprendedores.

La comisión propone crear un sistema de incentivos que permita el desarrollo y crecimiento de la PYMES. Este sistema contendría, entre otros, los siguientes elementos:

- Asesoría legal y contable gratuita y permanente.
- Asesoría en la reestructuración de pasivos y acceso a un fondo de apoyo a la PYME para tales efectos.
- Eliminación de las contingencias laborales, tributarias y ambientales pasadas.
- Exención del impuesto de las ganancias de capital.

Para obtener dichos beneficios, las PYMES deberán cumplir las siguientes condiciones:

- Mantener una contabilidad formal permanente (FECU PYME)
- Cumplir con la normativa y regulación vigente al menos en lo relativo a contratos laborales, impuestos y regulación ambiental.

Para que esta iniciativa tenga pleno éxito es importante complementarla con otras que permitan un desarrollo mas fluido de la capacidad empresarial de los chilenos. Entre otras estas incluyen las siguientes:

- Disminuir el número de procesos requeridos para formar una nueva empresa. Las experiencias de Australia y Nueva Zelanda indican que podríamos disminuir dos tercios de los procesos, tiempo y costo de abrir una nueva empresa.
- Racionalizar la carga regulatoria y normativa que afecta a las empresas que operan formalmente.
- Reformar la ley de quiebras, de manera que quienes se arriesgan y fallan tengan una segunda y tercera oportunidad, en vez de convertirse en parias de la sociedad, estigmatizados por su fracaso.
- Consolidar los programas de fomento del gobierno a las PYMES, de manera que el esfuerzo de apoyo a estas empresas sea más sistemático y responda a algún plan estratégico.
- Cambiar la mentalidad y los incentivos de las instituciones y los funcionarios que asignan estos recursos, de manera que no se perpetúe

el apoyo a proyectos que ya demostraron ser fallidos. De esta manera se puede reasignar los recursos a nuevas iniciativas.

2.3 Aumento de la Competitividad del Mercado de Capitales: Creación de una Comisión de Mercado de Capitales. Se propone crear una nueva institución con el nombre de "Comisión de Mercado de Capitales". Los miembros de dicha comisión serían designados en forma similar a lo que ocurre con los consejeros del Banco Central, y por un plazo también similar. Las superintendencias de AFP, Valores y Bancos, serían subordinados de esta Comisión y los superintendentes podrían ser también elegidos por ella.

20. MINERÍA

Coordinador:
JAVIER HURTADO C.

* Se agradece especialmente la colaboración de Ana Luisa Covarrubias, Álvaro Merino, Rafael Vergara y Ramón Jara. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Cristóbal Philippi, Guillermo García, Juan Luis Ossa y Luis Peña.

I. DIAGNÓSTICO

La actividad minera nacional ha crecido notablemente en los últimos años producto de la entrada de varios actores privados que han desarrollado fuertemente este sector. En cifras, y solo considerando el periodo desde 1990 al año 2002, la producción de cobre ha crecido desde 1,6 Millones hasta 4,6 millones de toneladas de cobre fino, esto es, un 188%, aumentando la participación privada desde un 26% a un 67%. Para el periodo 1993 – 2002 la producción de oro ha crecido desde las 33,6 a 38,7 toneladas de fino, un 15%, pasando por una producción de 53,9 toneladas el año 2000 y la producción de Plata ha crecido desde las 970 a 1.210 toneladas de fino, un 25%, pasando por una producción de 1.380 toneladas el año 1999.

Este impresionante crecimiento en la producción minera de cobre se debe principalmente a la entrada de grandes actores privados, principalmente extranjeros, donde el crecimiento en el periodo 1990 a 2002 fue de 1.297%. La producción de Codelco creció solo un 27% en el periodo y la pequeña y mediana minería lo hizo en un 33%.

En términos económicos, la exportación minera en el periodo 1990 al 2002 ha pasado de 5,2 a 7,3 miles de millones de dólares, aumentando un 40%, variando su contribución a las exportaciones totales del país desde un 55,4% a 38,7%, manteniendo en el periodo su contribución al PIB en el entorno del 8%.

La inversión extranjera materializada en minería en el periodo 1974 – 2002 ha sido de 18,1 mil millones de dólares representando el 35% del total de la inversión extranjera materializada en el país en el periodo considerado.

Finalmente, el sector minero emplea en la actualidad cerca del 1,5% de los trabajadores a nivel nacional si se considera el empleo directo y contratistas de operación e inversión, según informaciones del Consejo Minero del 2002.

II. PROPUESTAS

2.1 Eliminar la reserva estatal de los Hidrocarburos líquidos y gaseosos y el litio, dejándolos en el mismo estatus que los otros recursos mineros.

2.2 Dejar la exploración y explotación del fondo marino en las mismas condiciones que aquella en tierra firme.

2.3 Reducir el exceso de las reservas mineras e hidro-carburíferas no explotadas por las empresas del Estado (Codelco, Enap), mediante su venta a precios de mercado.

2.4. Perfeccionamiento al marco legal:

a) Código de Aguas. Se requiere aclarar el tema de los derechos de aguas subterráneas, recurso importante para el desarrollo de la actividad, como asimismo la iniciativa de imponer una patente por no uso del recurso, tema relevante considerando el largo desarrollo de los proyectos mineros, y el cúmulo excesivo de atribuciones discrecionales de la Dirección General de Aguas.

b) Legislación Laboral. La flexibilidad es un tema relevante debido al típico trabajo bajo el esquema de largos turnos alternados con descansos, propio de faenas alejadas de centros urbanos. La legislación actual considera solo permisos temporales para sistemas excepcionales de jornadas, lo que debe ser autorizado por la Dirección del Trabajo y acordado por los trabajadores.

c) Legislación Ambiental. Donde los temas relevantes serían:

- La discrecionalidad de la autoridad.
- Los aspectos extra ambientales.
- La normativa ambiental la cual en la mayoría de los casos no considera lo estrictamente necesario en la cuenca donde se desarrolla el proyecto.
- El tema de los pasivos ambientales y el cierre/abandono de minas que hasta la fecha no está claramente establecido.
- La simplificación de las tramitaciones ambientales mediante la aplicación real del concepto de ventanilla única estipulado en la legislación actual.

2.5 Perfeccionamiento al marco institucional:

a) Ministerio de Minería. No parece necesaria la presencia de un Ministerio dedicado a este tema. A futuro debería ser una Subsecretaría del Ministerio de Economía.

b) COCHILCO y CIMM. Reestudiar su rol.

c) SERNAGEOMIN y CCHEN. Cumplen funciones que deberían seguir cumpliéndose por lo que su existencia tiene sentido.

d) ENAMI. En lo relativo al *rol de fomento* focalizar el apoyo a los pequeños mineros.

e) CODELCO.

i. En su rol de empresa extractiva que necesita crecer se recomienda la incorporación de capitales privados mediante la colocación en bolsa de paquetes accionarios de sus filiales.

ii. Sería conveniente que CODELCO vendiera aquellas reservas que no está explotando, de tal forma de impulsar un mayor desarrollo del sector.

f) ENAP. Se recomienda la incorporación de capitales privados a la empresa.

21. MUJER Y FAMILIA

Coordinadora:
PAULINA VILLAGRÁN V.

* Se agradece especialmente la colaboración de Yeneire Acuña, Cecilia Álamos, María Jesús Arguinarena, Miguel Bejide, Rosita Camhi, Gloria Claro, Rossana Costa, Claudia Carvajal, María Irene Chadwick, María Cristina de la Sotta, Carolina Eterovic, Martita Fresno, Cecilia Fontaine, Alejandra Ibieta, Cristián Lefevre, Paula Pinedo, Paula Schmidt, Sebastián Soto y Josefina Vicuña. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Fernanda Otero, Lucía Santa Cruz, Verónica Armanet, Viviana Borchers, María Paz Lagos, Cecilia Milevcic, Isabel Pla y Lucía Santelices.

I. DIAGNÓSTICO

Los significativos cambios que ha sufrido la situación de la mujer actual han incidido en un cambio en la estructura y vida familiar. Por esta razón, se ha estimado necesario analizar la familia en un contexto más amplio que el tradicional.

Actualmente, en Chile, la tasa de crecimiento poblacional es de 1,2%, siendo la de hace 10 años de 1,6%. El número de hijos por mujer alcanza a 2,26, lo que hace diez años era de 2,65, y hace cincuenta años era de 5,14 hijos. Más preocupante aún es si se analiza el número de hijos en relación a las mujeres que trabajan fuera del hogar versus las que no lo hacen. Las primeras tienen en promedio 1,7 hijos, mientras que las segundas, 2,7. Nos acercamos así peligrosamente al mínimo de reposición que es de 2,1 hijos por mujer. Esto ha traído como consecuencia dos grandes cambios en materia poblacional: los menores de 15 años han disminuido de 29,4% en el año 1992, a 25,7% del total de la población para el 2002, y los menores de 4 años, han disminuido de 15,6% del total de la población el año 1960 al 7,7% el año 2002.

En cuanto a la situación de la mujer se observa un incremento en la participación en el mercado laboral que ha sido de un 29,5% a un 35,6% en los últimos 10 años, y si se analiza por tramo de edad llega al 50% en la edad de 25 a 34 años. Lo más probable es que esta tendencia continúe aumentando paulatinamente. Sin embargo, hay una diferencia considerable en los ingresos entre hombres y mujeres. En promedio, los ingresos de las mujeres son 35,7% inferiores a los de los hombres. Esta brecha se agranda a mayor edad y a mayor escolaridad de la mujer.

La situación familiar en los últimos 10 años ha sufrido un cambio importante. Según el censo 2002, el 46,2% de la población mayor de 15 años se declara casada, lo que muestra una baja con respecto al censo 1992, cuando un 51,8% se declaraba casado. En 1990 la tasa de nupcialidad (matrimonios celebrados por cada mil habitantes) era de 8, mientras que el 2002 fue de 4. Ese año se celebraron 61.605 matrimonios, casi 50% menos que hace 12 años. Existe también un aumento de la convivencia: de 5,7% en 1992 a 8,9% en 2002. Esto es más frecuente en los estratos socioeconómicos bajos ya que en la práctica, no tienen claras las ventajas económicas o de otro tipo del matrimonio.

La familia es una institución fundamental como protectora de conductas de riesgo de sus miembros, respecto a salud, delincuencia, riesgo social, embarazo precoz, etc. Por esta razón es interesante conocer ciertos aspectos de estos temas que están relacionados con la estructura y comportamiento familiar y que en definitiva afectarán a la sociedad. En materia de salud, diferentes estudios han documentado cómo las familias tienden a compartir conductas, como dieta, ejercicio, fumar, uso del alcohol y otras sustancias químicas, etc. Las familias enseñan y mantienen muchas de estas conductas. Entre un 70 y 90% de los

episodios de enfermedad son enfrentados y solucionados fuera del sistema formal del servicio de salud, muchos de ellos dentro de la familia. Las conductas de riesgo de los adolescentes tienen gran impacto en el plano familiar y social: embarazo precoz y consumo de drogas y alcohol, deserción escolar, y conductas delictivas. Es sabido que cuando existen familias estables que ejercen ciertas conductas protectoras, tales como saber donde están sus hijos, conocer sus amigos, cumplir ciertos rituales tales como comidas familiares frecuentes, estar atentos a lo que hacen en el colegio y los programas de TV que ven, control de la hora de llegada, sentido de misión y formación de valores en los hijos y tiempo compartido con ellos, las conductas de riesgo disminuyen considerablemente.

II. PROPUESTAS

2.1 Pre y Post Natal adaptado a las madres trabajadoras, pactando con el empleador su libre distribución.

2.2 Banco de horas de trabajo anual, que les permita a las madres disponer de cierto número de horas para realizar actividades con los hijos, las que podrán ser pactadas entre trabajador y empleador.

2.3 Flexibilizar la jornada laboral, de manera que el trabajador en común acuerdo con el empleador, determinen un sistema que les permita cumplir con las horas de trabajo semanales, distribuidas de acuerdo a sus necesidades, sin que esto signifique modificar el contrato de trabajo.

2.4 Flexibilizar el contrato de mujeres jóvenes, de entre 18 y 25 años. Las mujeres comprendidas en este tramo de edad podrán ser contratadas en forma libre, tanto en horas de trabajo como en monto de su renta.

2.5 Mujer trabaja tranquila. Diversas organizaciones de nuestro país como el Hogar de Cristo, Fundación La Vaca, la Junta Nacional de Jardines Infantiles, Integra entre otras, realizan importantes esfuerzos en materia de dar cobertura y atención preescolar a los niños. Entre los programas desarrollados destaca el de guardadoras que ha mostrado ser una muy buena alternativa para el cuidado de los niños, mientras la madre trabaja. Dado lo anterior es imprescindible dar una mayor cobertura y extender los programas seguros tanto desde el punto de vista de la salud como del cuidado y estímulo infantil, que permitan a las madres que lo deseen trabajar tranquilas.

2.6 Mejorar la certificación de calidad de las salas cunas y jardines infantiles.

2.7 Establecer una subvención de cuidado infantil adicional, para que los niños permanezcan en el establecimiento, fuera del horario de clases, hasta que la madre los pueda retirar.

2.8 Programas para aumentar las posibilidades de trabajo de las mujeres de escasos recursos. Implementar programas en la modalidad de fondos concursables, asignados a través de los municipios a organizaciones privadas que los impartan: nivelación de estudios para obtener licencia de enseñanza media, dada la baja escolaridad de este grupo; capacitación laboral, orientada principalmente al trabajo independiente o que pueda efectuarse en el hogar; y programas de micro créditos y capital semilla, para el desarrollo de actividades por cuenta propia.

2.9 Pensiones para mujeres (o pensiones familiares). Establecer uno o varios mecanismos que faciliten el ahorro de la mujer dueña de casa para su pensión de vejez.

2.10 Prevención de Violencia Intrafamiliar (VIF). Implementar programas de apoyo y asistencia psicológica para víctimas y para aquellos victimarios cuyo diagnóstico sea reversible, a través de los cuales se enfrenten temas como alcoholismo, drogadicción y violencia.

2.11 Invertir en programas de esparcimiento familiar.

2.12 Educación para la no violencia. Implementar en los programas de estudios un ramo o incluirlo en alguno ya existente, temas relacionados con la violencia intrafamiliar.

2.13 Establecer programas específicos sobre salud mental en los consultorios.

2.14 Campañas públicas sobre VIF. Incorporar los conceptos de “reconciliación” y “comunicación” entre los miembros de la familia; y mensajes simples orientados a la resolución de conflictos familiares y conyugales, el respeto a los espacios de intimidad.

2.15 Mejorar el sistema de pago de la pensión alimenticia.

2.16 Subsidio de ampliación de vivienda. Establecer una política habitacional que contemple la construcción de viviendas de mayor tamaño y/o subsidios para la ampliación o mejoramiento de las condiciones físicas de la vivienda ya obtenida.

2.17 Mejorar la ley del SERNAM. Se sugieren dos líneas de acción, por una parte, establecer este servicio como un ente aglutinador de las políticas sobre familia y mujer en su sentido más amplio, como un servicio de bienestar familiar, reuniendo bajo un mismo ente público las políticas sobre menores, adulto mayor, mujer, familia, violencia intra-doméstica, etc. Otra alternativa es mantener el SERNAM, tal cual existe hoy día pero transformado en un servicio que actúe vía fondos concursables de proyectos, evaluables y sujetos a fiscalización como el FOSIS., donde participen organismos privas, universidades, municipios, entre otros.

22. PESCA Y ACUICULTURA

Coordinadora:
BEATRIZ CORBO A.

* Se agradece especialmente la colaboración de Osvaldo Carvajal, Francisco Devia, Héctor Baccigalupo, Sergio Diez, Francisco Orrego, Tomás Flores, Ronald Schirmer y Marcelo Campos. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Cristián Jara y Domingo Arteaga.

I. DIAGNÓSTICO

En 1970, nuestro país exportaba sólo US$ 29 millones, fundamentalmente harina de pescado y crustáceos congelados, a 31 países, mientras que en 2003 las exportaciones pesqueras alcanzaron los US$ 2.246 millones, y se distribuyen en 135 países de los cinco continentes.

Este desarrollo ha permitido que la pesca, con la acuicultura incluida, se posicione como el tercer sector exportador del país, con un 11% del total, en la última década, lo que se traduce en una importante generación de empleos directos, alcanzando sobre 120.000 empleos en su mejor momento, mientras que actualmente, considerando las fusiones y otros planes de ajuste derivados de los difíciles momentos enfrentados en los últimos años, los empleos directos que genera el sector alcanzan a los 105.000, distribuidos en un 52% de la industria y el 48% al sector artesanal.

Asimismo, en el plano internacional, Chile es el primer productor mundial de salmones (cultivos) y el segundo productor de harina de pescado. Es por esto que la pesca y la acuicultura son relevantes para la economía de nuestro país, ya que se trata de un sector sumamente dinámico con enormes potencialidades de crecimiento, siempre y cuando se logre conciliar el desarrollo garantizando la sustentabilidad del recurso.

Para abordar el presente trabajo, se decidió trabajar sobre los siguiente ejes. La institucionalidad pesquera, la política exterior marítima y los tres sub-sectores que comprenden la pesca en Chile: el sector pesquero industrial, el sector pesquero artesanal y la acuicultura.

Para cada uno de estos temas se hicieron una serie de propuestas que buscan dar mayor estabilidad y dinamismo al sector.

II. PROPUESTAS:

2.1 Institucionalidad pesquera:

a) Revisar el rol del Departamento de Administración Pesquera de Sernapesca (esta labor la ejerce la Subsecretaría) y fortalecer las funciones de control y sanidad pesquera de dicha institución.
b) Formular un proyecto de ley de Investigación Pesquera y reformular el rol del IFOP
c) Evaluar el funcionamiento del Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal, trasparentar su administración y establecer mecanismos adecuados de control
d) Revisar la estructura del Fondo de Administración Pesquera, específicamente del directorio para incorporar a agentes que den garantías de transparencia en la asignación de recursos.

2.2 Política exterior marítima:
a) Diseñar una política exterior marítima que comprenda los intereses de todos los actores involucrados dándole rango formal a la Comisión de Pesca en Altamar.
b) Impulsar la entrada en vigencia del Acuerdo de Galápagos.
c) Dar mayor categoría protocolar al Departamento del Mar de la Cancillería. Esto es, transformarlo en un Servicio Público o Dirección -que puede llamarse Dirección de Asuntos Marítimos y Antárticos-, cuyo titular sea un funcionario con rango de embajador.

2.3 Pesca Artesanal:
a) Focalizar adecuadamente las actividades de apoyo a la pesca artesanal, así como la administración y control de pesquerías.
b) Hacer un control efectivo de los desembarques artesanales mediante la aplicación de sistemas de certificación. Además de cumplir objetivos de sustentabilidad permitirá tener historia fidedigna de las capturas y poder aplicar el RAE.
c) Realizar un cierre efectivo de los registros.
d) Potenciar los programas de Administración de Caletas.
e) Evaluar y revisar las áreas de manejo (hay evaluaciones positivas y negativas además de conflictos con concesiones acuícola y marítimas
f) Promover el desarrollo de la acuicultura y proyectos de ecoturismo
g) Profesionalizar las caletas como unidades productivas, promoviendo la contratación de técnicos pesqueros a cargo de unidades de negocio que se pudieran generar en cada caso dependiendo jerárquicamente de la organización local.

2.4 Pesca Industrial:
a) Darle mayor estabilidad a los Límites Máximo de Captura (duración indefinida)
b) Lo mismo para el fraccionamiento
c) Flexibilizar el sistema para permitir la transferencia de los LMC
d) Revisar el capítulo de las sanciones que establece la ley, las propuestas en la ley actualmente en trámite son muy razonables ya que establece la proporcionalidad de la sanción respecto de la falta.

2.5 Acuicultura:
a) Diseñar una ley que regule y propicie las actividades de la acuicultura, con disposiciones modernas, dinámicas y reales.
b) Generar una reglamentación orientada a la acuicultura que fomente, ordene y otorgue facilidades para la investigación, educación y proyectos de investigación, especialmente en el acceso a lugares en donde ella pueda realizarse.
c) Revisar las normativas sanitarias y ambientales de tal manera que sean objetivas, eficientes y de costo razonable para cada tipo de cultivo.
d) Fomentar el uso más eficiente y eficaz de los espacios marítimos. Compatibilizar el uso del borde costero con otras actividades económicas o no económicas, generar nuevos espacios y optimizar el uso de los sectores ya existentes. Mejorar la cartografía disponible.

23. POBREZA

Coordinador:
IGNACIO IRARRÁZAVAL LL. *

* Se agradece especialmente la colaboración de Felipe Kast, Carlos Alarcón, Harald Beyer, Isabel Brain, Rosita Camhi, Rodrigo Castro, Álvaro Cruzat, Rosana Latuf, Cecilia Milevcic, Lucas Palacios, Jorge Poblete, Felipe Raddatz, Cristóbal Romero, Francisca Salas, Marías Ines Suárez, Arístides Torche. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Fernando Álvarez y María Inés Suarez.

* En la primera etapa, de diagnóstico, coordinó esta comisión Felipe Kast.

I. DIAGNÓSTICO

El diagnóstico de la Comisión Pobreza se basa en cuatro aspectos centrales:

En primer lugar, si bien nuestro país ha mostrado sostenidamente en el tiempo una tendencia a la reducción de la pobreza, esta tendencia se ha visto reducida a partir del año 1998, en que una cantidad mucho menor de familias salen de la pobreza. A partir de esta realidad, cabe preguntarse si nos enfrentamos a una pobreza estructural que es ajena al crecimiento económico.

En segundo lugar se constata que existe una amplia movilidad desde y hacia la pobreza en períodos cortos de tiempo. En efecto, la encuesta panel de MIDEPLAN muestra que de los hogares que en 1996 eran indigentes, el 21.7% se mantenía en dicha condición el 2001, el 40,5% había pasado a la categoría de pobreza y el 37.8% había superado la línea de pobreza. Es decir, de esos hogares indigentes de 1996 prácticamente el 80% no lo era el 2001, En el caso de los hogares pobres también se constata una alta movilidad, caen a la indigencia un 8,2%, un 32,4% se mantiene en la pobreza y cerca del 60% supera la línea de pobreza. En el caso de los hogares no pobres, la mayoría se mantiene en esa categoría, cerca del 90%, pero también hay un porcentaje que cae en la pobreza e indigencia.

Un tercer elemento importante a considerar, se relaciona con el hecho de que la probabilidad de caer o salir de la pobreza está explicada en gran medida por el número de ocupados por hogar. Entre quienes eran indigentes en 1996 y alcanzaron la categoría de no pobres el 2001, la tasa promedio de ocupados por hogar aumenta de 1 a 1.8. Por el contrario, en los que caen desde la categoría de no pobreza a la indigencia la tasa de ocupados por hogar se reduce desde 1.7 a 0.7 y los que nunca cayeron bajo la línea de pobreza tienen en promedio cerca de 2 personas que trabajan en ese hogar.

Finalmente, asociado al aspecto anterior, el nivel educacional del jefe de hogar también tiene una alta incidencia en la probabilidad de salir de la pobreza. En aquellos hogares donde un jefe de hogar tiene 8 años de escolaridad y solamente él trabaja, la probabilidad de caer bajo la línea de pobreza es bastante más alta, casi un 39%. En el caso de otro jefe de hogar que tiene 12 años de estudios la probabilidad de caer en la pobreza se reduce fuertemente a un 9%.

II. PROPUESTAS

2.1 Propuestas para transformar a Chile en un país de oportunidades:

a) Mujer trabaja tranquila. Programas como el de guardadoras ha mostrado ser una muy buena alternativa para el cuidado de los niños, mientras la madre trabaja. Dado lo anterior es imprescindible dar una mayor cobertura y extender los programas seguros tanto desde el punto de vista de la salud como del cuidado y estímulo infantil, que permitan a las madres que lo deseen trabajar tranquilas. El

objetivo es otorgar un subsidio para el cuidado de niños de los sectores más pobres del país, menores de 4 años, y cuyas madres trabajen. Ello favorecerá a unas 50 mil madres de escasos recursos, cuyos hogares podrían ver incrementados sus ingresos en promedio en un 50%.
b) Beca de apoyo para estudiantes de escasos recursos en educación superior. Otorgar una ayuda monetaria a estudiantes de escasos recursos que ingresen a la educación superior que sea complementaria al crédito universitario. Las becas de apoyo a estudiantes pobres se otorgarían en forma complementaria al crédito universitario y estarían destinadas a apoyar a estudiantes provenientes de hogares del 40% más pobre de la población con recursos para cubrir gastos de alimentación, transporte, materiales de estudios entre otros.
c) Microempresa: puerta de salida de la pobreza. Se trata de crear un subsidio a los costos de operación de operadores de microcrédito a extrema pobreza. La iniciativa consiste en otorgar un subsidio fijo a operadores certificados de crédito a microempresas. Los créditos deben ser menores de 10UF, y los beneficiarios tener ingresos entre $120 y $200 mil. Se trabajará con Organizaciones de Intermediación y Desarrollo (OID)
d) Apoyo institucional a los que buscan empleo: OMIL. Se busca profesionalizar el trabajo de las Oficinas Municipales de Información Laboral (OMIL); potenciar la interacción OMIL-SENCE-Empresa privada y generar incentivos a la colocación de los desocupados en vez del mero registro de estos.
e) Habilitación laboral para personas sin oficio. Mejoramiento de los niveles de capacitación y apoyo integral a la inserción laboral. Desarrollar un plan integral de mejoramiento de las condiciones, competencias y habilidades laborales de los sectores socialmente más desfavorecidos. Para promover esta línea de acción, se requiere una mayor adecuación en los contenidos de los programas de capacitación a las características y necesidades de los mercados de trabajo locales.

2.2 Propuestas para hacer un Chile de corazón grande:
a) Equidad en el acceso a servicios básicos: Electricidad. Apoyar el pago de un consumo básico de energía eléctrica a familias en condiciones de pobreza. Este subsidio operaría de manera similar al SAP, definiendo un consumo eléctrico básico mensual que se cancelaría directamente a las empresas distribuidoras y tendría un plazo definido de tres años de duración. Se subsidiará un consumo máximo de 50 Kw/h mensual por medidor.
b) Aumento de cobertura de pensiones asistenciales a mayores de 65 años. Aumentar la cobertura de Pensiones Asistenciales a mayores de 65 años del 20% más pobre que no estén cubiertos ni por este beneficio no por otra pensión del INP o AFP.
c) Subsidios sociales: puerta de entrada y puerta de salida. Se busca asegurar una estabilidad mínima de beneficios y recursos a las familias que están progresando económicamente de manera de no producir trampas de pobreza y promover la superación de las condiciones socioeconómicas más que el estancamiento.
d) Consideración del cliente en la política social y trámites sociales. Definir una serie de criterios y normas de acción que rijan el trabajo de la política social ante

los ciudadanos tales como la definición de plazos máximos de respuesta en postulación a subsidios sociales y Ficha CAS; sistema de Apelación y reclamos a las postulaciones, etc.
e) Descentralización de Chile Solidario. Se busca traspasar la operación del Chile Solidario a los municipios sujetos a la normativa general del Gobierno Central; permitir que instituciones privadas sin fines de lucro sean operadoras en Chile solidario en base a convenios de gestión y flexibilizar y priorizar los mínimos u objetivos a lograr en el trabajo con las familias.

2.3 Algunos cambios institucionales para implementar estas propuestas:
a) La necesidad de un Ministerio de Desarrollo Humano. Redefinir MIDEPLAN como Ministerio de Desarrollo Humano (MDH). El MDH tendría a su cargo el Programa Chile Solidario y la definición de los Subsidios monetarios. Los servicios relacionados serían FOSIS; SERNAM; INJUV; CONADI y el FONADIS, mientras que los servicios de otras dependencias que deberían integrarse al MDH: Superintendencia de Seguridad Social (Ministerio del Trabajo); Instituto de Normalización Provisional (Ministerio del Trabajo) y el Servicio Nacional del Adulto Mayor (Secretaría General de la Presidencia).
b) Mas oportunidades de desarrollo humano con el apoyo de la sociedad civil. Potenciar el trabajo que realizan las instituciones sin fines de lucro en ámbitos de desarrollo social, educación, vivienda, salud y otros. Se busca crear un sistema de donaciones con las siguientes características: mecanismo único de incentivo a las donaciones, estableciendo un crédito tributario de un 35% de lo donado. La iniciativa consiste en unificar las leyes de donaciones existentes a la Cultura, Educación, Educación Superior, Deportes y Pobreza, en una sola ley.
c) Preocupación permanente por los más pobres. Mantener un sistema permanente de monitoreo y seguimiento de las condiciones de vida de la población: niveles de pobreza entregados anualmente; seguimiento y monitoreo de la política y programas sociales por internet y accesible a toda la ciudadanía y establecer un encargado transversal del tema de pobreza en cada ministerio social.

24. PODER JUDICIAL Y JUSTICIA

Coordinador:
GONZALO MOLINA A.

* Se agradece especialmente la colaboración de José Francisco García (Secretario), José Pedro Silva (Sub Coordinador Justicia Civil), Jaime Castillo, Claudio Osorio, Joel González, Francisco Javier Leturia, Oscar Olavarría, Jorge Vial, Gonzalo Molina, Francisco J. Folch, Axel Buchheister, Gastón Gómez B., Juan Carlos Eichholz, Felipe Ribeck, Josefina Soto, Marcelo Brunet, Claudio Valdivia, Gabriel Zaliasnik, Jorge Vial, Carlos Frontaura (Sub Coordinador Justicia Vecinal), Francisco Pinochet, Sebastián Soto, Edgardo Barandarián, Raúl Bertelsen, Roberto Guerrero, Rodrigo Delaveau, Pablo Kangiser y Gabriel Zaliasniak. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Ignacio Arteaga, Enrique Barros, Felipe Bulnes, Juan Ignacio Correa, Hernán Felipe Errázuriz, Cristián Letelier, Enrique Navarro, Claudio Osorio y Arturo Yrarrázaval.

I. DIAGNÓSTICO

1.1 Estructura del Poder Judicial. Se observa un Poder en extremo piramidal, donde se ha generado un sistema que tiende a que cada conflicto jurídico se vea en tres instancias; sistema cerrado y jerárquico, donde no existen incentivos para aumentar la productividad sino sólo al ascenso vía carrera judicial; e, inexistencia de jurisprudencia o precedentes, lo que genera falta de certeza jurídica.

1.2 Justicia Civil. Tiempos de juicio excesivos; congestionada por cobranzas (superior al 60% de los ingresos); elitista (problemas de los más pobres está sub-representado); técnicamente deficiente; exceso de procedimientos y muchos de ellos obsoletos; falta de incentivo, oportunidad y preparación técnica para favorecer salidas autocompositivas (mecanismos alternativos de resolución de conflictos); problemas de gestión (falta de una administración profesional de los tribunales).

1.3 Justicia Vecinal. Inexistencia de una jurisdicción especializada en cuestiones de conflictividad vecinal. La evidencia empírica muestra que –fuera del ámbito penal- los conflictos se refieren fundamentalmente a engaños al comprar productos o contratar servicios, préstamos de dinero sin devolución, incumplimiento de leyes laborales, pensiones alimenticias, falta de pago de arriendos y ocupantes de casa que no quieren dejar el inmueble.

1.4 Justicia Penal. La Reforma Procesal Penal se ha transformado en el proceso de modernización de la justicia y del Estado más relevante de las últimas décadas. A pesar de los buenos resultados que está mostrando en regiones, el proceso de implementación en la Región Metropolitana no ha estado exento de complejidades y debe ser monitoreado. Asimismo, existe una serie de desafíos y perfeccionamientos pendientes que afectan a las instituciones involucradas (Ministerio Público, Defensoría Penal Pública y Poder Judicial), como asimismo a los organismos auxiliares de la administración de justicia (Policías, Servicio Médico Legal ,etc.)

1.5 Acceso a la Justicia. En Chile existen una serie de obstáculos que impiden que los más pobres solucionen sus conflictos jurídicos. Accionar ante las instituciones formales de administración de justicia es tan costoso en tiempo, dinero y energía, que en la práctica, la mayoría de los casos de menor cuantía no llegan al sistema judicial. Y la verdad es que el Sistema de Asistencia Judicial estatal ha sido incapaz de revertir esta situación.

II. PROPUESTAS

2.1 Estructura del Poder Judicial:

a) Modernización de la Corte Suprema. Separar sus funciones en tres instituciones diferentes:

i. Jurisdiccional:

- Conozca de manera selectiva los recursos más relevantes del sistema.
- Hacer vinculante el precedente judicial emanado de fallos de la Corte Suprema, buscando generar jurisprudencia y criterios uniformes de interpretación del derecho.
- ii. Disciplinaria:
- Consejo de Disciplina. Establecer un mecanismo independiente, profesional y objetivo, de control disciplinario de los jueces.
- Código de Conductas Judiciales.

iii. Administración: Consejo de Administración. Establecer un mecanismo independiente, profesional y eficiente, para administrar los recursos del sistema.

b) Integrar a todos los demás grados del escalafón a un nuevo esquema de carrera donde se desvincula salario de posición y se permite ascender sin cambio de función.

c) Reordenar la carrera judicial, adecuándola al nuevo escenario creado por el reclutamiento de muchos jueces nuevos y creando incentivos adecuados para que los jueces mejoren desempeño.

d) Suprimir las calificaciones anuales por los tribunales superiores.

2.2 Justicia Civil:

a) Estructura orgánica.

i. Desjudicializar lo que no es propiamente un conflicto jurídico.

- Cobranzas: Tribunales de cobranzas especiales, liquidación de bienes en manos de un operador privado (esquema similar a síndico).
- Asuntos no contenciosos: órganos de la administración.

ii. Evaluar la introducción de tasas de litigación en aquellos asuntos que tengan un alto componente de bien privado.

iii. Nuevo esquema de responsabilidad de jueces y abogados.

iv. Incentivar los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

b) Procedimientos.

i. Reducción de estos.

ii. Nuevo juicio ordinario.

iii. Juicio ejecutivo general.

iv. Modernización de medios probatorios, incidentes y recursos.

2.3 Justicia Vecinal:

a) Creación de una nueva jurisdicción que tenga por objeto resolver asuntos de menor cuantía, así como aquellos problemas que por su naturaleza no alcanzan a

llegar a los tribunales, permaneciendo sin resolver o resolviéndose de mala manera, y por lo mismo, provocando un daño al cuerpo social.
b) Uno o más jueces vecinales por comuna.
c) Procedimiento eminentemente informal.

2.4 Justicia Penal:
a) Asumir un liderazgo coordinado del proceso de implementación de la Reforma Procesal Penal, para impulsar oportunamente los necesarios ajustes legales o de mejoramiento de gestión, de manera oportuna.
b) Perfeccionamiento institucional del Ministerio Público para insertarlo en la estrategia nacional de seguridad ciudadana.
c) Mayor participación privada en las defensas penales.
d) Fortalecer órganos auxiliares administración de justicia.
e) Creación de un sistema de Justicia Penal Juvenil integral.
f) Modernizar la política penitenciaria.

2.5 Acceso a la Justicia:
a) Fortalecer los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
b) Reestructurar la Defensoría Penal Pública para convertirla en una Defensoría Pública general (para toda jurisdicción) que esté encargada de proveer asistencia jurídica y defensa legal a los que lo necesiten.

25. POLÍTICA TRIBUTARIA

Coordinador:
BERNARDO FONTAINE T.

* Se agradece especialmente la colaboración de Axel Buchheister, Rosanna Costa, Hernán Cheyre, Bettina Horst, Matías Claro, Arnaldo Gorziglia, Fernando Barros.

I. DIAGNÓSTICO

Es ampliamente reconocido que el impuesto a las personas tiene tasas máximas excesivamente altas. Tasas del 40% perjudican la capacidad creadora y emprendedora de las personas así como su posibilidad de ahorrar, entorpeciendo en definitiva el crecimiento. Tampoco nuestros impuestos personales son eficaces para redistribuir ingresos porque recaen básicamente sobre los profesionales y sectores medios. La paradoja es que estos impuestos altamente progresivos terminan por castigar a quienes se superan y progresan, entorpeciendo la movilidad social. De hecho cada vez menos se piensa en los impuestos como instrumentos adecuados para redistribuir ingresos. Incluso los estudios empíricos realizados para el caso chileno muestran que no son un buen instrumento para lograr este objetivo.

El impuesto a la renta grava el ahorro dos veces, por consiguiente "castiga" innecesariamente el ahorro tan necesario para nuestro desarrollo. La Ley de la Renta chilena contiene elementos que buscan gravar el gasto, en vez del ingreso, pero es necesario ampliarlos incorporando mecanismos que vayan en la dirección de reducir la doble tributación al ahorro.

Nuestro impuesto a la renta es complejo. Existen 12 regímenes distintos de tributación para las empresas: régimen general, contabilidad simplificada, régimen simplificado del artículo 14 bis, cuatro tipos de renta presunta y cinco de pequeños contribuyentes.

Por otra parte existen distintas franquicias como el DFL 2 (viviendas), DL 701 (bosques), , leyes de donaciones, créditos por compras de activo fijo, zonas francas, franquicias regionales, regímenes de renta presunta, etc. Así como una serie de exenciones tales como la exención general de la escala de tasas de impuestos personales, exención a las rentas de arrendamiento de bienes raíces, exención de 30 UTM[6] a las ganancias de capital habituales, exención de 10 UTA a las ganancias de capital no habituales, exención de 20 UTM a las rentas de capitales mobiliarios, exención de 30 UTM a las rentas de fondos mutuos, etc.

El impuesto que pagan las ganancias de capital, las rentas de capitales mobiliarios, los arriendos de bienes raíces dependen de distintas circunstancias como el tipo de activo que las genera, el tipo de contribuyente que la percibe, el avalúo fiscal, etc.

La complejidad del sistema y la perseverante y efectiva lucha del SII contra la evasión ha implicado dictar 641 circulares en los últimos diez años. Mientras, en el mismo período, el Suplemento Tributario que publica el Servicio cada abril para informar a los contribuyentes como pagar sus impuestos, creció de 23,2 páginas a 77,7, esto es más de un 200%.

[6] Una UTM equivale a casi $30.000

Por otra parte, según cifras entregadas por Impuestos Internos, la evasión tributaria en Chile alcanza a cerca de un 24%, es decir a unos US$4 mil millones. Aunque esta cifra es baja en comparación con la mayor parte de países de América Latina, es ciertamente importante. Parte de la evasión puede explicarse por falta de una fiscalización más adecuada. Sin embargo, un sistema tributario complicado y con tasas marginales altas también promueve la evasión. Con un impuesto a la renta simplificado como el propuesto, el Fisco encontraría un mejor medio para combatir la evasión.

Por último es necesario hacer notar el acelerado crecimiento que ha tenido la carga tributaria durante los gobiernos de la Concertación.

II. PROPUESTAS

2.1 Proposiciones para impulsar la inversión y el empleo:

a) Impuesto a las utilidades de las empresas (1ª Categoría). Gravar con una tasa menor a las utilidades retenidas y reinvertidas dentro de las empresas, en relación a la que afecte a las distribuidas.
b) Permitir a los empleados tributar sobre los ingresos que consuman, postergando el impuesto sobre las rentas que ahorren.
c) Impuesto al crédito (Impuesto de timbres). Reducir el impuesto a los créditos del 1,608% a, al menos, el 1,2% anual para reforzar la competencia bancaria y reducir los costos del crédito que afecta a empresas y personas. Se propone introducir, además, un mecanismo para la devolución del impuesto de timbres en el caso de las PYME.
d) Ganancias de capital en la venta de acciones de sociedades anónimas abiertas. Quedan exentas por cuanto una acción vale más en la medida que ese activo/empresa vaya a generar mayores utilidades futuras. Esas utilidades a su vez pagarán más impuestos.
e) Ganancias de capital sociedades anónimas cerradas versus sociedades de personas. Se propicia igualar el tratamiento tributario de las anónimas cerradas al caso de las de personas, gravando como base imponible el mayor valor que pudiera existir entre el precio de venta y el valor libros de la acción o derecho social.
f) Depreciación acelerada: reponerla como gasto para efectos de impuesto global complementario y adicional.
g) Simplificar sistema de plataforma de inversión para extranjeros.

2.2 Proposiciones para fortalecer las PYME:

a) Permitir que las microempresas y empresas pequeñas solo tributen cuando sus dueños retiren utilidades, eximiéndolas de llevar contabilidad tributaria.
b) Sistema contabilidad simplificada (SICOSI). Los contribuyentes de IVA, de cualquier actividad, podrán elegir llevar contabilidad simplificada. Podrán acogerse a este sistema las empresas que vendan menos de UF 50.000 anuales.

2.3 Proposiciones para impulsar la creatividad, el esfuerzo y la movilidad social:

a) Tasas impuestos personales. Ampliar los tramos de las escalas y reducir tasas para impulsar la creatividad, el esfuerzo y el ahorro de las personas.

b) Racionalizar las bases imponibles para simplificar el sistema tributario y posibilitar menores tasas de tributación.

c) Los jubilados podrán hacer uso de los créditos tributarios por dividendos de SA que hoy ni ellos ni las AFP reciben. Así los jubilados pagaran menos impuestos y tendrán derecho a las devoluciones que les corresponda.

d) IVA. Procuraremos honrar la disposición vigente en cuanto a rebajar el IVA desde el 19 a 18% el 2007. Creemos indispensable conservar la disciplina fiscal, como condición necesaria para el crecimiento, pero pensamos que ella no debe fundarse en una carga tributaria siempre en alza.

e) Para posibilitar las rebajas de tasas será necesario ajustar algunas franquicias, las cuales perderán sentido con las nuevas tasas de impuestos.

2.4 Proposiciones para impulsar un Chile generoso:

a) Donaciones: Establecer un mecanismo único de incentivo a las donaciones privadas por la vía de establecer un crédito tributario equivalente al 35% de lo donado.

b) Impuesto a la herencia. Se propone eliminar el impuesto actual y sustituirlo por un capítulo del impuesto a la renta que considere la herencia como una renta sujeta a un impuesto único.

2.5 Administración tributaria.

Establecer sistemas de administración tributaria eficaces contra la evasión. Debe haber una fiscalización activa y apegada a la ley. Al respecto es indispensable crear tribunales tributarios independientes, expeditos y eficaces.

26. POLÍTICA INDÍGENA

Coordinador:
SEBASTIÁN DONOSO R.

* Se agradece especialmente la colaboración de David Barrios, Osvaldo Carvajal, Francisco Covarrubias, Eduardo Olmedo, Francisco Painepán, Francisco Urcelay, Ena Von Baer. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Miguel Laborde y Andrés Benavente.

I. DIAGNÓSTICO

La población indígena del país está afectada por una grave situación de pobreza. Todos los indicadores socioeconómicos y de desarrollo humano indican que aquélla se encuentra en una clara situación de marginación, desventaja y falta de oportunidades. Las carencias son particularmente graves en materia de educación, salud y empleo.

Por otra parte, una importante mayoría de los indígenas demuestra un gran interés por preservar y mantener sus culturas, anhelo que es creciente y paulatinamente compartido por el resto de la población. Sin embargo, los estudios constatan un proceso acelerado de pérdida de dichas culturas.

En general, existe una evaluación negativa de la Ley Indígena y de las políticas públicas desarrolladas por el Estado durante la última década, basadas en criterios asistencialistas y de discriminación positiva. Se estima que dichas políticas son responsables en buena parte de la perpetuación de la condición de pobreza en que vive una gran mayoría de los indígenas. Asimismo, se aprecia que la política indígena oficial ha sido incapaz de responder adecuada y oportunamente a los problemas y desafíos más urgentes que tienen que ver con nuestros pueblos originarios.

Por último, entre la VIII y X regiones, los agricultores, trabajadores forestales, campesinos en general y los propios indígenas viven expuestos a una grave situación de inseguridad jurídica e indefensión. Esta situación se debe a la acción de grupos terroristas minoritarios y a la falta de servicio del Estado en la zona del conflicto, en especial por la renuncia consciente del Gobierno, las policías y parte del Poder Judicial a la obligación de protección de los derechos constitucionales conculcados por la acción violenta de dichos grupos.

II. PROPUESTAS

2.1 Incluir oficialmente a las autoridades tradicionales de las distintas etnias en los protocolos municipales, provinciales, regionales y también en el protocolo nacional.

2.2 Considerar la aprobación de una reforma constitucional que dé reconocimiento a las culturas indígenas.

2.3 Fomentar –a nivel comunal- la realización de una consulta periódica entre los indígenas para que éstos establezcan sus prioridades.

2.4 Crear un 'Consejo de los Pueblos Indígenas' de carácter consultivo integrado exclusivamente por miembros de las etnias reconocidas por la ley, elegidos a través de un sistema representativo.

2.5 Establecer a favor de los indígenas el derecho a optar entre sujetar o no sus tierras a un estatuto especial de protección.

2.6 Para quienes opten por someter sus tierras al estatuto actual de protección de las mismas, establecer las siguientes opciones o categoría de protección:
a) el sistema actualmente vigente de acuerdo al artículo 13 de la Ley Indígena.
b) el sistema actualmente vigente, sin la prohibición de arriendo, comodato o cesión a terceros en uso, goce o administración que pesa sobre las tierras comunitarias, y sin el límite máximo de arriendo de 5 años para las tierras cuyos titulares son personas naturales.
c) el sistema actualmente vigente, pero con la posibilidad que las tierras indígenas puedan ser embargadas con autorización de CONADI.
d) el sistema actualmente vigente, con las modificaciones indicadas en las letras a) y b).

2.7 Eliminar el mecanismo de compra directa de tierras por CONADI.

2.8 Canalizar la entrega de tierras a través de proyectos de adquisición de tierras que postulen al Fondo de Desarrollo que establece la Propuesta 2.21, sin perjuicio de prorrogar la vigencia del Fondo de Tierras y Aguas por un plazo de 4 años a contar de la respectiva reforma legal.

2.9 Fortalecer el mecanismo de regularización de títulos aumentando los fondos disponibles para otorgar asesoría jurídica con ese objeto.

2.10 Excluir de todo beneficio (pecuniario o apreciable en dinero) relativo a la "ampliación" de tierras a los indígenas que sean condenados -por un plazo de 10 años- **o sometidos a proceso** –mientras dure el procesamiento- por delitos cometidos como forma de presión para la obtención de dichos beneficios.

2.11 Realizar un estudio que determine aquellas controversias que ya no pueden tener acogida por vía judicial pero cuyos antecedentes ameritan otro tipo de solución.

2.12 Solicitar la designación de 'jueces de dedicación exclusiva' para aquellos casos que hoy se encuentran pendientes ante los tribunales de justicia.

2.13 Instaurar el 'Premio Nacional al Fomento de la Culturas Indígenas'.

2.14 Efectuar una evaluación completa y sistemática de los resultados que ha tenido el programa de Educación Intercultural Bilingüe.

2.15 Aumentar el número de becas indígenas para alumnos de educación básica, media y superior.

2.16 Premiar con un bono especial a aquellos profesores cuyos alumnos obtengan buenos resultados en mediciones como la prueba Simce o la PSU.

2.17 Asignar clara e inequívocamente la formulación de políticas públicas a MIDEPLAN, considerando que el Subsecretario de dicha cartera es el Coordinador de Políticas y Programas Indígenas, y relevando por tanto de dicha función a la CONADI.

2.18 Clarificar el rol de la CONADI como servicio público, responsable de ejecutar las políticas definidas por Mideplan y cumplir las demás funciones que le encomienda la Ley Indígena.

2.19 Incluir a la CONADI en el sistema de Alta Dirección Pública, de modo que sus cargos directivos sean proveídos a través de dicho sistema.

2.20 Acercar los servicios públicos (como CONADI e INDAP) a las comunidades rurales a través del sistema de móviles de atención.

2.21 Reunir los fondos que actualmente existen (Tierras y Aguas; Desarrollo Indígena; Cultura y Educación) en un solo 'Fondo de Desarrollo' de asignación flexible y carácter concursable.

2.22 Descentralizar la asignación de recursos del Fondo de Desarrollo a través de los municipios.

2.23 Implementar un programa piloto cuyo objetivo será que personas, comunidades u organizaciones indígenas puedan exportar productos tradicionales u otros bienes o servicios, aprovechando las ventajas que otorgan a nuestro país los acuerdos de libre comercio.

2.24 Diseñar un Mapa Turístico Indígena que comprenda los lugares y actividades de interés para el turismo eco-indígena.

2.25 Crear incentivos –tributarios o de otra naturaleza- para aquellas personas naturales o jurídicas que efectúen donaciones o desarrollen proyectos que vayan en beneficio de la población indígena.

27. PREVISIÓN

Coordinador:
AUGUSTO IGLESIAS P.

* Se agradece especialmente la colaboración de Joaquín Cortez, Martín Costabal, Fernando de Solminihac, Carlos Díaz, María Elena Gaete, Luis Larraín, Guillermo Martínez, Francisco Murillo, Gregorio Ruiz-Esquide, Nicolás Starck y Mónica Titze. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Juan Ariztía, Sergio Baeza, Hernán Cheyre, Jorge Claude, Alvaro Donoso, Pablo Ihnen, Humberto Prieto, Salvador Valdés y José Ramón Valente.

I. DIAGNÓSTICO

El sistema previsional chileno muestra fortalezas importantes, tanto si se le compara con la realidad de otros países con similar nivel de desarrollo económico, como con la propia experiencia histórica nacional.

En particular, el reemplazo del antiguo sistema de pensiones organizado a través de las "Cajas" por uno de capitalización individual, junto con la decisión de financiar la transición con un fuerte componente de ahorro público, permitió detener el crecimiento de gran parte de la deuda previsional y disminuyó el gasto fiscal corriente en programas de pensiones.

Al mismo tiempo, con las pasadas reformas se logró eliminar una gran cantidad de inequidades del sistema antiguo. Esto, junto con el establecimiento de un sistema de capitalización individual, disminuyó el costo de las pensiones, y contribuyó a mejorar la protección de los derechos adquiridos por cotizantes y pensionados. Además, la adopción de un sistema de capitalización generó positivos efectos económicos (ahorro-inversión; mercado del trabajo; mercado de capitales), que han estimulado el crecimiento del país.

Por otra parte, los programas previsionales que administran las Mutuales de Seguridad dan una cobertura efectiva a los riesgos del trabajo; han permitido bajar las tasas de accidentabilidad en el país; y están validados por trabajadores y empleadores. A su vez, las Cajas de Compensación son entidades muy bien percibidas por la población, con una también muy extendida cobertura, que cumplen una labor interesante como organizadoras de demanda por una serie de beneficios sociales.

Finalmente, la cobertura del programa de pensiones asistenciales se ha extendido, y ha mejorado su focalización, de tal forma que hoy estas transferencias representan una proporción significativa del ingreso de los sectores de más bajos ingresos.
Sin embargo, a pesar de los avances logrados, aún queda mucho por hacer.

Como resultado del aumento en las expectativas de vida y de caídas en la tasas de natalidad, la población del país está envejeciendo. Si no se hacen los ajustes correspondientes, este fenómeno podría llevar a una caída en el nivel de pensiones de vejez; a incrementos significativos en el costo del seguro de invalidez y sobrevivencia; y a un mayor gasto fiscal en pensiones mínimas y asistenciales.

Por otra parte, los altos niveles de desempleo durante los últimos años y los obstáculos para el crecimiento del empleo en el sector formal, han significado que una proporción importante de trabajadores registre una baja densidad de cotizaciones en su cuenta individual, situación que amenaza con pensiones futuras bajas para este grupo. En el caso de los trabajadores sin contrato de

trabajo e independientes esta situación es aún más compleja pues faltan incentivos claros para que canalicen su ahorro a través del sistema previsional. También resulta preocupante la situación de las mujeres que no trabajan remuneradamente y que, por la misma razón, tienen una insuficiente cobertura previsional.

Aunque el impacto agregado de los programas previsionales sobre el presupuesto público debería disminuir en las próximas décadas, es también posible que, como resultado del efecto combinado de la tendencia hacia el envejecimiento de la población, de las insuficientes cotizaciones, y de la baja cobertura de los trabajadores por cuenta propia y sin contrato, aumente el gasto en algunos programas específicos, tal como los de pensiones mínimas y asistenciales, situación que pone presión sobre las finanzas públicas.

Existe, además, algunos aspectos específicos de la operación de algunos programas del Sistema Previsional que se debe mejorar. Entre éstos destaca la necesidad de acentuar la competencia de precios en la industria de AFP y de eliminar algunas barreras legales a la entrada que no parecen necesarias para asegurar una operación eficiente del sector.

Las prioridades del Sector Previsión están en la búsqueda de respuestas adecuadas para los desafíos anteriores. Pero existe también otro conjunto de problemas de importancia que se debe resolver; entre éstos destacan los siguientes:

- Los programas previsionales de las Fuerzas Armadas y de Orden muestran un importante desequilibrio financiero y, además, no permiten diseñar una estructura de compensación para el personal que se adecue a la actual realidad de las instituciones.
- La competencia en el sector de Mutualidades es limitada.

II. PROPUESTAS

Se propone introducir un conjunto de perfeccionamientos al sistema previsional que apuntan a cuatro objetivos principales: mejorar las pensiones de los trabajadores más pobres, tanto los que están cubiertos por el sistema de AFP como los que reciben pensiones asistenciales; mejorar la situación previsional de las mujeres; crear incentivos para el ahorro previsional voluntario, especialmente de los trabajadores independientes; y fortalecer la competencia en el sistema de AFP.

2.1 Mejores pensiones para los más pobres.

Se propone introducir dos cambios que permitirían mejorar las pensiones que reciben los trabajadores de menores ingresos que están cubiertos por el sistema de AFP, y otros dos cambios que mejorarían la cobertura previsional del programa

de pensiones asistenciales (PASIS) que beneficia a los ancianos pobres que no reciben pensiones de otro sistema previsional. Las propuestas específicas son:
a) Establecer un subsidio a la declaración y pago de cotizaciones para los trabajadores en riesgo previsional.
b) Reemplazar la Pensión Mínima actual por una "Pensión Mínima Graduada" cuyo monto depende del número de años de cotización.
c) Mejorar el programa PASIS extendiendo el beneficio a las mujeres mayores de 60 años, y aumentando el número de pensiones..

2.2 Pensiones para las mujeres, Pensiones para la familia chilena.
Se propone introducir un conjunto de cambios al DL 3.500 que, aunque se aplicarían a toda la población, contribuirían en forma especial a mejorar la situación previsional de las mujeres (La situación previsional de las mujeres se vería además mejorada con las propuestas de subsidios y pensión mínima graduada ya mencionadas, y con la propuesta de asignación familiar para independientes que se describe más adelante). Las propuestas específicas son:
a) Autorizar aportes de terceros a la cuenta individual en la AFP.
b) Reconocer como parte de la sociedad conyugal el saldo en la cuenta individual.
c) Autorizar la libre designación de beneficiarios de pensiones de sobre vivencia en ausencia de beneficiarios legales.

2.3 Más ahorro previsional para mejores pensiones futuras.
Se propone un cambio legal que, junto con el "subsidio a las cotizaciones" antes mencionado, serviría para estimular el ahorro previsional voluntario de trabajadores sin contrato. Además, se propone establecer un marco legal que facilite el desarrollo de planes de pensiones voluntarios financiados en parte con aportes del empleador. Las propuestas específicas son:
a) Fortalecer los beneficios tributarios a cotizaciones previsionales de independientes.
b) Extender el beneficio de asignación familiar a los trabajadores independientes.
c) Establecer Planes de Ahorro Previsional Colectivo.

2.4 Consolidar la competencia en la industria de AFP.
Se propone introducir cambios a la ley y regulaciones secundarias del nuevo sistema de pensiones que permitan bajar los costos de operación de las administradoras; bajar barreras a la entrada que no sean necesarias para asegurar los objetivos del sistema de pensiones; y que incentiven la competencia de precios en la industria de pensiones. Las propuestas específicas son:
a) Autorizar a las AFP la sub-contratación con terceras entidades de todas las actividades y funciones necesarias para proveer el servicio.
b) Desarrollar campañas periódicas de información y educación de los afiliados referidas a las comisiones que cobran las empresas administradoras.

2.5 Otras propuestas.
Junto con estos cambios, se propone introducir otros seis perfeccionamientos a distintos componentes más específicos del sistema previsional, incluyendo principalmente el programa de pensiones de las Fuerzas Armadas y de Orden y

los seguros de invalidez y sobre vivencia (por causa de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y por causa común. Además, se seguirá analizando otros mecanismos que permitan acentuar la competencia de precios de las AFP y ampliar las posibilidades de elección de los individuos.

28. PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (PYME)

Coordinador:
ÁLVARO VIAL G.

* Se agradece especialmente la colaboración de Francisco Argote, Alvaro Bardón, Juan Eduardo Correa, Rodrigo Díaz, William Díaz, Arturo Gana, Eduardo Justiniano, Fernando Morales, Ricardo Sanhueza, Gonzalo Sepúlveda y Conrad Von Igel. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Franco Brzovic, Enrique Cabrera, Manuel Cereceda, Alex Galetovic, Enrique Goldfarb, Claudia Herrera, Matías Poblete, José Pedro Undurraga y Dieter Wünder.

I. DIAGNÓSTICO

La PyME experimenta actualmente en Chile tres tipos de problemas:
a) Un marco regulatorio que les dificulta el desarrollo de sus actividades;
b) Un nivel de deudas que se ha transformado en una pesada carga; y
c) Carencia en la capacidad de gestión que limita seriamente sus posibilidades de éxito en un medio cada vez más competitivo.

II. PROPUESTAS

2.1 Contra la Burocracia: **Cero Trámites**. Incorporar a la legislación el concepto de "cero trámites" durante los primeros nueve meses de operación para aquellas empresas sin historia.

2.2 Contra la sobrecarga que impone la mochila financiera: **posibilidad de reprogramar créditos a mayores plazos y menores tasas.**

2.3 Contra la Dispersión de Esfuerzos: **reducir los canales de fomento e instaurar metodologías de evaluación de gestión para la entrega de recursos de apoyo**

2.4 Contra la Poca Productividad de los Trabajadores: **capacitación a desempleados**

2.5 Contra los Altos Costos del Financiamiento Bancario: **Eliminar el impuesto de timbres y estampillas.**

2.6 Contra la Inmovilidad de las Garantías Bancarias: **Permitir la movilidad de garantías parciales**

2.7 Contra la Falta de Información Financiera: **Crear FECUs simplificadas para las pequeñas y medianas empresas.**

2.8 Contra las limitaciones al acceso a financiamiento: **Eliminación de la tasa de interés máxima convencional para las personas jurídicas**

2.9 Contra la Falta de Capital para Financiar Proyectos Emergentes: **Eliminar el impuesto a las utilidades reinvertidas**

2.10 Contra la Limitación de Acceso a Financiamiento Bancario: **Creación de un sistema complementario con garantía estatal parcial**

2.11 Contra la Debilidad de Gestión de los Empresarios Emergentes: **Creación de Directorios de apoyo, conformados por empresarios y ejecutivos con de experiencia.**

29. REFORMA DEL ESTADO

Coordinador:
HERNÁN CHEYRE V.

* Se agradece especialmente la colaboración de Alfredo Barriga, Rosanna Costa, Martín Costabal, Cristián Eyzaguirre, Bettina Horst, Alejandro Irarrázabal, Juan Francisco Mackenna, Claudio Osorio, Jorge Poblete, Jorge Reyes, Eugenio Symon, Jaime Zavala. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Hugo Hanisch, Pablo Ihnen, Sergio Menichetti y Salvador Valdés.

I. DIAGNÓSTICO

Sin perjuicio de los avances logrados en las últimas décadas evolucionando desde la noción más tradicional de Estado-benefactor hacia el concepto más moderno de Estado-subsidiario, se observan todavía múltiples falencias que han impedido configurar un aparato estatal eficiente. En materia de estructura institucional, a través de diversos mecanismos se han ideado formas que contribuyen a una mayor eficiencia en el uso de los recursos, pero es notorio que falta dar el gran paso que permita colocar el aparato estatal a la par con los estándares que imperan en el sector privado. En definitiva, lo que se observa es que la productividad del sector público no ha crecido a la par con la del sector privado, lo cual a fin de cuentas afecta negativamente la competitividad de la economía chilena. Tomando en cuenta que el gasto total administrado por el Estado alcanza aproximadamente a un tercio del PIB (incluyendo gobierno central, municipalidades y empresas públicas), resulta obvio que el grado de eficiencia con que sean utilizados estos cuantiosos recursos puede tener una incidencia significativa en el ritmo de crecimiento que pueda alcanzar la economía.

En lo referido a la institucionalidad de la administración pública, la característica central que se observa hoy día es la propia de un esquema excesivamente rígido, montado sobre servicios públicos que carecen de la autonomía requerida para llevar a cabo su gestión, y que no le rinden cuentas a la ciudadanía. A la vez, la gestión financiera del presupuesto de cada servicio está basada en el control de los gastos desde una perspectiva del flujo de caja que ello implica, pero no está concebido para evaluar los resultados obtenidos ni tampoco permite medir su costo de oportunidad. En el caso específico de la política de recursos humanos hubo avances importantes en el año 2003 con la creación de la Alta Dirección Pública y con la promulgación de la ley del Nuevo Trato, estando pendiente el desafío de hacer que estos mecanismos funcionen en forma adecuada.

En el ámbito de los gobiernos municipales y de la descentralización del país, el diagnóstico central de la situación actual puede resumirse señalando que los gobiernos de la Concertación han apuntado a otorgar mayor importancia relativa a los gobiernos regionales en desmedro de los gobiernos municipales, y al gobierno central en perjuicio de las regiones.

En el caso de las empresas públicas, se observa que no obstante presentar utilidades positivas en forma global, si se compara la rentabilidad sobre el patrimonio con empresas privadas del mismo giro hay una diferencia a favor de estas últimas a nivel agregado. En materia de gestión, si bien está establecido que la administración de las empresas estatales debe recaer en el Sistema de Empresas Públicas (SEP), organismo dependiente de CORFO, en la práctica el grado de influencia del SEP en las decisiones estratégicas de las empresas no es todo lo significativo que debiera, de tal forma que en definitiva son los ejecutivos de tales empresas los que ejercen el control efectivo sobre las decisiones clave. A

esto se agrega que, sin ninguna razón de fondo, hay empresas públicas que están eximidas de la tutela del SEP (Codelco, TVN, Banco Estado, La Nación).

En lo referido a los sistemas de control del Gobierno, se advierten vacíos en el ámbito de la supremacía constitucional y en la protección del patrimonio público. Respecto de lo primero, la competencia del Tribunal Constitucional es bastante limitada. De hecho, no existe la posibilidad de impugnar autos acordados de la Corte Suprema, como tampoco los acuerdos del Banco Central ni los reglamentos del Congreso y de la Contraloría. Además, no está contemplado que los agentes privados puedan recurrir al Tribunal Constitucional bajo ninguna circunstancia. En lo referido a las instancias de control de los recursos públicos, la institucionalidad está concebida y organizada para evaluar el cumplimiento formal de aspectos normativos, no habiendo ninguna instancia en la cual se controle la eficiencia en el uso de tales recursos. No deja de llamar la atención que, al margen de lo anterior, el Poder Judicial, el Congreso Nacional, el Banco Central y la propia Contraloría General de la República, están exentos de control externo.

Por último, cabe señalar que en materia de gobierno electrónico se han logrado avances importantes durante los últimos años. A la fecha hay más de 300 sitios *web* desarrollados por ministerios y servicios públicos, el portal de trámites proporciona información relativa a aproximadamente 700 trámites, y en más de 30 de ellos es posible realizar operaciones en línea. No obstante, está pendiente la homogeneización de la plataforma de redes al interior del aparato estatal, de manera de lograr una interacción efectiva y eficiente.

II. PROPUESTAS

Los objetivos centrales que persiguen las propuestas de Reforma del Estado apuntan a dos aspectos fundamentales. Por una parte, se busca lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento del aparato estatal, de manera de lograr ganancias en productividad que contribuyan a elevar la tasa de crecimiento de la economía.

Por otro lado, se busca cambiar la forma tradicional en que el Estado se relaciona con la ciudadanía, de manera que las distintas instituciones del sector público consideren a las personas como genuinos “clientes”, ante quienes deben esforzarse por atenderlos de la mejor forma posible.

2.1 En lo referido a la administración pública, se han diseñado dos grupos de propuestas.

Un primer conjunto de propuestas apunta a eliminar la excesiva rigidez que prevalece actualmente, otorgándole mayor autonomía a los servicios que forman parte del Sistema de Alta Dirección Pública. En esta línea, los directores de servicios se comprometerían al cumplimiento de determinadas metas, en una suerte de contrato público, con una limitación de gasto máximo. Como contrapartida se busca crear un efectivo sistema de rendición pública de cuentas,

mediante el cual los distintos servicios públicos informen a la ciudadanía respecto de su gestión. El objetivo en esta materia es avanzar hacia un esquema de mayor libertad para los funcionarios públicos, pero con mayor responsabilidad.

Un segundo grupo de propuestas está orientado al perfeccionamiento de los sistemas de evaluación de gestión. En el ámbito del control interno se plantea incorporar en la Dirección de Presupuestos del ministerio de Hacienda en forma plena la función de evaluar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, debiendo poner en conocimiento de la Comisión Mixta de Presupuestos los resultados de las evaluaciones. En este contexto se plantea hacer efectiva la obligatoriedad de someter a un proceso de evaluación económica y social la totalidad de los proyectos de inversión pública, así como los proyectos asignados bajo la modalidad de concesiones que involucren subsidio o garantía estatal. En el ámbito del control externo se propone la creación de una Contraloría de Gestión, como instancia de evaluación independiente. Esta entidad sería un organismo autónomo e independiente, y tendría como objetivo básico revisar las evaluaciones realizadas por la Dirección de Presupuestos desde una perspectiva de auditoria de gestión. Sería resorte de la Comisión Mixta de Presupuestos determinar qué servicios públicos y programas de gasto serían sometidos a esta instancia de revisión. Los resultados de las evaluaciones serían enviados al Congreso y publicados en un sitio web.

2.2 En lo referido a las formas de gestión del aparato estatal y de su interacción con la ciudadanía se plantea continuar avanzando en el uso de modernas tecnologías de información. Consolidar una plataforma de gobierno electrónico será de gran importancia para aumentar la eficiencia del aparato estatal y para transformar a los ciudadanos en clientes del Estado.

2.3 En materia de empresas públicas parece fundamental el perfeccionamiento de los mecanismos de gestión y control. En esta línea se propone que la totalidad de las empresas estatales se incorporen al Sistema de Empresas Públicas (SEP), reestructurándose este organismo de tal modo de que sea encabezado por un Directorio independiente, integrado por personas de reconocida capacidad profesional y empresarial. Asimismo, se propone implementar un programa de venta de paquetes accionarios a los propios trabajadores de las empresas, a los trabajadores chilenos afiliados al sistema provisional y a otros inversionistas, de manera de lograr diseminar la propiedad y mejorar el control sobre las empresas públicas. Los recursos obtenidos por esta vía serían utilizados para crear un Fondo de Inversión Social (FIS), destinado al financiamiento de proyectos de inversión en capital humano, desarrollo tecnológico e innovación.

2.4 En cuanto a la modernización de los gobiernos locales y regionales, el objetivo básico de las propuestas es la transformación de las municipalidades en auténticos gobiernos locales. Con este propósito una mayor autonomía financiera y de gestión resulta fundamental, debiendo asignarse a los municipios un rol más activo en la administración de los programas sociales.

Esto debe ir acompañado de una mayor transparencia en la gestión, para lo cual se requiere establecer un sistema de rendición pública de cuentas efectivo.

2.5 En materia de sistemas de control de los actos realizados por organismos del Estado, no parece eficiente la modalidad actual con que la Contraloría General de la República ejerce el control de legalidad de los actos del Estado. En este sentido proponemos suprimir el trámite de toma de razón y reemplazarlo por un régimen de revisión posterior.

30. RELACIONES EXTERIORES

Coordinador:
RENÉ ROJAS C.

* Se agradece especialmente la colaboración de Pía Greene (Secretaria de la Comisión), Rafael Aldunate, Andrés Concha, Germán Concha, Beatriz Corbo, Karin Ebensperger, Hernán Felipe Errázuriz, Octavio Errázuriz, Carlos Frontaura, Francisco Garcés, Ignacio García, Verónica Neghme, Joaquín Piña, Hernán Pitto, Rodrigo Ravilet, Pedro Reus, Hernán Salinas, Ángel Soto y Fernando Zegers.

I. DIAGNÓSTICO

Estamos viviendo una era de profundas transformaciones en los órdenes políticos, económicos, culturales y sociales, potenciado por la globalización, que sobrepasa las fronteras territoriales y genera, por una parte, grandes posibilidades de desarrollo y, por otra, el temor ante un proceso de uniformidad, de homogeneización de la cultura.

Las confrontaciones han girado de lo que clásicamente se gestó como un conflicto entre Estados a otro entre sectores al interior del mismo, donde confluyen factores ideológicos, con un fuerte componente religioso, con otros temas -que podríamos llamar transversales- que inciden fuertemente en lo internacional (narcotráfico, terrorismo, migraciones, fenómeno anti-globalización, el medio ambiente, los llamados temas "valóricos", la erosión del principio de la soberanía nacional). Algunos, fuertemente potenciados por las organizaciones no gubernamentales y por el multilateralismo. Presentan riesgos de importancia para la política exterior de Chile.

Chile debe definir una estrategia internacional que sepa encontrar la manera de aprovechar cabalmente las oportunidades que nos ofrece un mundo globalizado, pero que resguarde adecuadamente aspectos fundamentales de su soberanía.

Los Gobiernos de la Concertación han tenido éxito en posicionar a Chile en el escenario externo. Sin embargo, la política exterior ha sido muchas veces episódica, voluble y vacilante; frecuentemente irritativa hacia América Latina.

Existe una creciente vulnerabilidad en aspectos soberanos o valores fundamentales. Hay una excesiva sobrestimación de nuestro peso internacional y búsqueda de prestigio, sobre todo por parte del Presidente de Lagos, que se ha traducido en tomas de decisiones de aporte muchas veces negativo para el país y han generado resquemores de parte de otros, en especial de la región, obligando a acciones para recomponer los vínculos. En síntesis, se puede indicar que:

- Al igual que en el plano económico nacional, el manejo macro ha sido más acertado que el micro.
- Inexistencia de un enfoque estratégico hacia la región. Escaso avance en materia de integración.
- Existe un incremento de la vulnerabilidad de la soberanía del país y se ha debilitado, en nuestro perjuicio, el principio de cumplimiento irrestricto de los acuerdos internacionales.
- En lo comercial, la política de acuerdos bilaterales (TLC) verá un pronto agotamiento. Hay un déficit en materia de negociaciones multilaterales en el marco de la OMC, como también de mecanismos de prevención y defensa ante contenciosos, especialmente en los aspectos medioambientales que se prevé tendrán un creciente impacto para los exportadores nacionales.

II. PROPUESTAS

Las propuestas persiguen dos objetivos: corregir las debilidades detectadas en nuestra política exterior de los últimos años y reforzar la acción externa como una potente herramienta de desarrollo, con un fuerte énfasis en la participación ciudadana.

Por lo anterior, las propuestas, apuntan a crear una nuevo marco exterior que persigue cautelar nuestra identidad y soberanía nacional, potenciar el desarrollo económico, propender a una integración amplia y asegurar instancias de coordinación e información, al interior de la Administración Pública, que incluya al sector privad y a la sociedad civil.

En concreto se formulan las siguientes propuestas, que se estiman prioritarias:

2.1 Reencuentro con América Latina: construir una política que reconozca la prioridad de la región privilegiando los contactos entre los privados; profundice la integración (especialmente en el área energética); y proyecte una nueva imagen-país. Un aspecto que no debe descuidarse es nuestra proyección geoestratégica, buscando la creación de una comunidad del Pacífico, que vincule a América y Asia y de la cual Chile puede ofrecerse como un puente para otros países latinoamericanos.

2.2 En la globalización: una Diplomacia para el Desarrollo: abrir canales de información y participación a la comunidad. Esto es especialmente válido, no sólo respecto de las empresas que miran al exterior, sino que a las regiones, las Municipalidades (sus asociaciones internacionales, sistema de ciudades hermanas), sociedad civil, etc.

2.3 Chile Portal: complementar el concepto de "plataforma de negocios", sumando otros temas que inciden en el potenciamiento del país como centro neurálgico regional en comercio, de "información o inteligencia de negocios", de intercambio tecnológico e integración cultural y académica.

2.4 Cancillería: una Reforma largamente esperada: rediseño de nuestra Cancillería y una reevaluación y readecuación de nuestra presencia en el exterior (Embajadas, Consulados y Oficinas Comerciales), de acuerdo a una definición objetiva de las prioridades del país.

31. SALUD

Coordinadora:
LILIANA JADUE H.*

* Se agradece especialmente la colaboración de Gloria Burgos, Patricio Muñoz, Rodrigo Castro Rafael Caviedes, Clio Kipreos, Thomas Leisewitz, Cristián Aedo, Haidy Blazevic, Beatriz Bueno, Ramón Florenzano, Carlos García, Jorge Szot, Julio Valenzuela, Pablo Vial y Gonzalo Simón. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Tomás Ariztía, Juan Braun, Hugo Bugueño, Mercedes Cifuentes, Jorge Claude, Juan Luis Correa, Adriana Cruzat, Carlos Ferrada, Nicolás Figari, Matías Hepp, Karl Franz Koehler, Fernnado Larraguibel, Emilio Santelices y Pablo Wagner.

* En la primera etapa, de diagnóstico, coordinó esta comisión Patricio Muñoz.

I. DIAGNÓSTICO

1.1 Indicadores generales buenos. Si bien nuestro país presenta buenos indicadores generales de salud por ejemplo hemos alcanzado niveles de mortalidad infantil y general similares a la de países de la OECD, existen importantes deficiencias en la calidad de los servicios entregados a la población, especialmente a la más pobre.

1.2 Brechas de desigualdad. No obstante lo anterior, existen importantes deficiencias en la calidad de los servicios entregados a la población, especialmente a la más pobre. Por ejemplo, la mortalidad infantil en Puerto Saavedra (una de las comunas más pobres de nuestro país) es 17 veces mayor que la Vitacura.

1.3 Crecimiento del gasto público. En los últimos 15 años se ha triplicado en términos reales el presupuesto estatal de salud, no obstante no ha habido cambios en la calidad del servicio ofrecido, debido a que se ha insistido en la mantención del obsoleto modelo estatal de gestión y financiamiento.

1.4 Actual reforma a la salud. El Gobierno ha diseñado el AUGE para solucionar esta situación, definido como un modelo de prioridades de 56 patologías que busca garantizar la atención de ellas y los recursos que aseguran el acceso, oportunidad, calidad y equidad, y, a su vez, mediante la creación de una prima universal y un fondo de compensación, generar una redistribución solidaria entre una parte de los fondos del sistema privado. Sin embargo, distintos análisis técnicos han puesto en serias dudas la capacidad de llevar a cabo el AUGE en el SNSS, tanto por la demanda que provocará al sistema, como por el aumento de los costos en salud, la ineficiencia existente en hospitales, la mala gestión de los recursos humanos y de la infraestructura, y el desigual desarrollo en las distintas regiones del país. Por otro lado, también existen estudios previos que dan cuenta de la brecha que hay entre los requerimientos de inversión que el país necesita en infraestructura y equipamiento, (US$ 600 millones) versus las reales capacidades de financiamiento que posee el Estado. Por todo lo anterior, si no hay un cambio definitivo del modelo de financiamiento y de gestión, no se obtendrán resultados significativos, como ha quedado en evidencia en estos últimos 15 años.

1.5 Encuesta Nacional de Salud. Una perspectiva compleja y poco optimista. Por otra parte, la Encuesta Nacional de Salud revela que nuestro país enfrenta una situación muy preocupante desde el punto de vista de las enfermedades crónicas no transmisibles y una alta prevalencia de factores de riesgo. Por ejemplo, un tercio de la población tiene hipertensión, un 60% sufre de sobrepeso u obesidad, y un 22% de angina de esfuerzo. Al hacer los exámenes de sangre, se comprobó que un tercio sufría de hipercolesterolemia, y que un 4,2% de Diabetes. A nivel de hábitos, un 42% fuma y un 90% de la población no hace actividad física regularmente. En suma, más de la mitad de los adultos chilenos tienen un riesgo cardiovascular alto o muy alto. Esta encuesta refleja que el sistema de salud

estatal enfrenta un desafío mayor, que no está recogido actualmente en los protocolos AUGE de la reforma de salud. Es necesario asumir en serio la tarea de prevención y promoción de la salud para cambiar la tendencia epidemiológica. Esta es una tarea propia del nivel primario de atención de salud y por ello es prioritario reformar este nivel.

II. PROPUESTAS

2.1 Primera prioridad: Atención primaria:

a) Una atención primaria municipal verdaderamente eficiente:

i. Aumentar inversión

ii. Aumentar resolutividad

iii. Disminuir desigualdad en la calidad de la salud ambulatoria que entrega el sistema privado respecto del público

iv. Mejorar los estímulos para los equipos de salud en los establecimientos estatales o municipales

b) Se aumentará en 100 consultorios y establecimientos de atención ambulatoria.

c) Se aumentará en un 50% (a $28.500) el financiamiento per-cápita. Actualmente el gasto per cápita municipal es de $19.000 (anual), con grandes diferencias entre comunas.

2.2 Programa de Subsidios especiales para enfermos crónicos y adultos mayores:

a) Asignación de subsidios se realizará teniendo en consideración:

i. vulnerabilidad de los grupos atendidos, según diagnósticos y crónicos comprobados.

ii. su nivel de pobreza y edad.

b) Resulta absurdo ver como los enfermos crónicos, independientemente que sean ricos o pobres, sólo recibe subsidios si pertenecen a FONASA (mala focalización y una asignación ineficiente y arbitraria de los recursos estatales)

c) Financiamiento proviene de una refocalización de los recursos utilizados en los programas actualmente vigentes, que no tienen en consideración el nivel de ingreso de las personas, sino sólo su origen previsional.

2.3 Mejor atención en hospitales públicos:

a) Mantener propiedad estatal de los hospitales pero con marco jurídico moderno (empresa pública)

b) Directores de Hospitales se deben elegir por concurso público y no determinados por la autoridad política de turno.

c) Mantener y elegir a los mejores en esos cargos. Junto con una buena elección también se debe asegurar una remuneración competitiva y atractiva para que se puedan elegir los mejores y trabajen a jornada completa.

2.4 Sistema Privado transparente y seguro para sus afiliados:
a) Se mantendrá base de prestaciones de salud obligatorias para las Isapres que sea igual para Fonasa.
b) Adecuada fiscalización tanto para el cumplimiento de los contratos, como para cautelar los intereses de los afiliados, garantizar sus beneficios de por vida y promover la sana competencia entre las entidades.
c) Quienes accedan a planes subsidiados tendrán garantizado un nivel de salud definido por ley. El Estado no subvencionará un plan privado de salud si este no garantiza un adecuado nivel de cobertura financiera, calidad y oportunidad.

2.5 Creación de cuenta de ahorro para salud. Se propone crear un "Plan de Ahorro Adulto Mayor" PAM, para acumular un financiamiento adecuado en el tiempo y gozar de un mejor sistema de salud durante la vejez.

2.6 Sistema de efectiva libertad de elección.
Se propone crear un sistema de subsidio universal, complementario a la cotización de salud del trabajador o pensionado, que beneficiaría a 3 millones de personas de rentas bajas. Su propósito es permitir al acceso a un plan de saludo regulado por ley, que contemple las garantías de oportunidad, calidad y cobertura que este señale, ofrecido ya sea por FONASA o aseguradoras privadas.

32. SEGURIDAD CIUDADANA

Coordinador:
MAURICIO SOTO V.

* Se agradece especialmente la colaboración de Claudio Valdivia, José Francisco García, Ignacio Illanes, Carmen Domínguez, Francisco Folch, Sergio Soto, Roberto Méndez, Sergio Salazar, Guillermo Cabrera, Cristian Ruiz y Mario Desbordes. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Gonzalo Vargas, Catalina Mertz, Roberto Méndez, Eugenio Guzmán y Gonzalo Cordero.

I. DIAGNÓSTICO

Según la última encuesta CEP, la delincuencia es una de las principales preocupaciones de los chilenos. Ha existido un aumento sostenido de las estadísticas delictivas –de 77% acumulado entre 1997 y 2002- lo cual se ha acompañado de un incremento de 105% en las detenciones policiales y un mayor número de condenas, y, por ende, de un crecimiento total de la población reclusa condenada, de 68% en el mismo período.

Las acciones impulsadas en esta materia se han dirigido hacia todos los ámbitos, en prevención se impulsó el Plan "Comuna Segura Compromiso 100" con el fin de habilitar capacidades en el nivel local para desarrollar planes integrales de seguridad ciudadana; se está llevando a cabo una modernización histórica en el sistema de enjuiciamiento criminal; Carabineros de Chile está impulsando un cambio radical en su forma de entregar servicios policiales; las primeras cárceles cuya construcción y operación ha sido concesionada a privados ya están siendo levantadas.

Sin embargo, se carece de información pública fidedigna que permita calificar si tales acciones han dado los resultados e impactos esperados e incluso si se están implantando en la forma adecuada. Por ello, es necesario enfocarse en los próximos desafíos y propuestas concretas que se deben implementar para atacar en forma eficiente y eficaz la delincuencia.

II. PROPUESTAS

2.1 Institucionalidad. En ésta área se propone la creación del cargo de Vice-ministro de Seguridad Pública, dependiente del nuevo Ministerio del Interior, que lo será también de la Seguridad Pública, como responsable político, encargado de llevar y ejecutar todas las acciones en esta materia y la integración entre las distintas instituciones que tienen responsabilidades en materia de prevención y control de la delincuencia, sea entre Ministerios, Instituciones de Gobierno central, Intendencias, Gobernaciones y Municipios, por mencionar algunas.

2.2 Información estadística periódica y pública, ya que se hace urgente contar con un sistema unificado de estadísticas delictivas que otorgue confianza hacia la ciudadanía y permita tener un registro periódico y único para medir la evaluación del fenómeno delictivo, realización y entrega periódica de información delictiva en base a estadísticas y encuestas de victimización y temor ciudadano que permitan focalizar adecuadamente los recursos hacia la prevención y control de la delincuencia. Además, se debe promover la integración activa del sistema de justicia en la entrega de información delictiva, en particular del Ministerio Público.

2.3 Prevención y control de la delincuencia en el nivel local, a través de la coordinación y optimización de los recursos invertidos por los gobiernos

regionales, provinciales y locales, con el fin de lograr una adecuada focalización de los escasos recursos existentes para abordar esta materia y la reformulación de los programas que se han implementado en ésta área, como “Comuna Segura Compromiso 100” y “Barrios Seguros”. Por último se propone impulsar un Fondo Nacional Concursable para todas las organizaciones Comunitarias del país, organizado y dirigido por un órgano estatal técnico, y sujeto a indicadores de proceso, resultado e impacto.

2.4 Espacios Públicos para la vida comunitaria, por medio de una política nacional de diseño urbano seguro, que considere las modificaciones a la Ley y Ordenanza de Urbanismo y Construcciones que sean necesarias, para establecer obligatoriamente la revisión de los proyectos inmobiliarios conforme a criterios de prevención de la delincuencia por diseño urbano

2.5 Jóvenes y delincuencia. En ésta área, se debe en primer lugar, llevar a cabo una revisión del actual proyecto de responsabilidad penal juvenil, en tramitación en el Congreso, para equilibrar el castigo y la reinserción de los jóvenes que han cometido un delito. Para ello, resulta imprescindible revisar y reestructurar el SENAME y las redes de atención de instituciones colaboradoras del SENAME

2.6 En relación con el sistema de justicia criminal, se debe instar a que el Ministerio Público se integre a las materias de seguridad ciudadana de nivel central, ya que tiene un rol clave en la contribución, en la elaboración y control de estrategias de persecución penal efectivas, en la entrega de información delictiva completa y oportuna, y en la protección de las víctimas. Revisar además, el sistema de Defensoría Penal Pública, en lo más inmediato, especialmente respecto de las licitaciones de los servicios de defensa penal y el diseño de la administración de los nuevos tribunales, para incorporar mecanismos efectivos de control de su gestión, de carácter esencialmente técnico y no formal. Por último, es clave reformular también la Comisión de Coordinación de la Reforma Procesal, para que ejerza un liderazgo en el mejoramiento y evaluación del nuevo sistema.

2.7 En materia de sanciones penales y sistema carcelario, debe crearse un nuevo sistema que contemple una gama más amplia de penas, desarrollar oportunidades laborales para la población penal, ya que se ha comprobado que es la mejor forma de reinserción de un ex recluso e integrar los sistemas de información de Gendarmería con las demás instituciones relacionadas con la prevención y control de la delincuencia.

2.8 Policías. En esta área es fundamental, primero, la integración de la policía a la comunidad a través de diversas acciones de nivel local y de barrio que faciliten el conocimiento y participación de vecinos y carabineros, y segundo, especializar las funciones policiales, con el fin de aliviar y excluir de su ámbito de competencias, múltiples actividades no esencialmente policiales con que se le ha ido recargando a lo largo de las décadas.

33. SILVOAGROPECUARIA

Coordinador:
GUSTAVO ROJAS L.*

* Se agradece especialmente la colaboración de Álvaro Cruzat César Barros, Miguel Bejide, Ricardo Ariztía, Juan Ignacio Domínguez, Juan Eduardo Correa y María José Irarrázaval. Adicionalmente, agradecemos la participación en diversas instancias de análisis y discusión a Andrés Alamos, Miguel Allamand, Mónica Arellano, Aldo Cerda, Juan Carlos Dominguez, Gonzalo Edwards, Tomás Flores y Fernando Raga.

* En la primera etapa, de diagnóstico, coordinó esta comisión Álvaro Cruzat.

I. DIAGNÓSTICO

El dinámico crecimiento del sector en los últimos años no ha tenido un resultado equitativo para todos los rubros, agricultores ni trabajadores del campo. La pobreza rural sigue siendo un lunar en nuestra exitosa macroeconomía y los recientes TLC firmados no están al alcance de todos los que producen alimentos primarios, quedando zonas geográficas del país muy postergadas. Entre los problemas que se deberá enfrentar a la brevedad en el sector se encuentran la incertidumbre del dólar, la pobreza rural, el desempleo o la precariedad del empleo, la falta de infraestructura en el campo, la incertidumbre productiva de los pequeños campesinos, la falta de agua para riego, los problemas de contaminación o inocuidad, la dificultad para obtener financiamiento para la mayoría de los agricultores, la ausencia de un capital de riesgo que permita acceder a nuevos negocios de exportación a la mayoría de los agricultores y otros aspectos de políticas públicas e institucionalidad que deben ser resueltos a la brevedad para dinamizar de mejor manera al sector.

Para el año 2010 será muy importante contar con un sector silvoagropecuario mucho más competitivo que hoy y para lograr esta meta, es indispensable resolver o avanzar en ello en todos los frentes, ya que la competencia actual es entre países y debe existir una unidad entre el sector público y el privado para garantizar avances en competitividad y en bienestar rural y nacional.

Por otra parte, es muy importante destacar la necesidad de esforzarnos en incrementar significativamente la regionalización del país, lo que traerá un mayor impacto para nuestro sector respecto de otros dentro de la economía. La modernización del Estado deberá considerar una institucionalidad que persiga resolver la presencia de diferentes organismos y criterios que existen frente a problemas sectoriales relacionados con los recursos naturales incluyendo pesca y asumiendo responsabilidades de prevención en materia de inocuidad, sanidad, y la prevención de la salud de las personas. De esta manera, el Estado debe mejorar facilitando acciones para el mejoramiento de la inversión y competitividad sectorial, interactuando mucho más con otros Ministerios, cumpliendo mejor su rol subsidiario y generando espacios para ofrecer mayor transparencia en la asignación de los recursos públicos de manera que lleguen en mayor cantidad y a un número superior de agricultores que requieren de un apoyo sostenido por parte del Estado para salir de la pobreza y alcanzar ciertos niveles dignos de desarrollo y calidad de vida.

II. PROPUESTAS

Las siguientes propuestas se han materializado en base al diagnóstico anterior y tienen la más alta prioridad:

2.1 Pobreza rural:
Medidas para reducir o atenuar la pobreza rural, que deberían implementarse en su conjunto para tener mejor impacto:
a) Bono equivalente a la mitad del salario mínimo a familias que mantenga a sus hijos en enseñanza media.
b) Establecer instrumentos de fomento al empleo rural.
c) Aumentar estímulo Sence para el sector (subir al 3% por 10 años).
d) Legislar para facilitar el funcionamiento más eficiente de empresas que ofrecen empleo de temporada denominadas “enganchadoras”.
e) Incentivar creación de empresas en regiones; otras medidas de tipo social.

2.2 Inserción de pequeños y medianos productores al proceso exportador:
a) Mejoramiento de la infraestructura rural con énfasis en caminos.
b) Implementación de un plan para certificar a los pequeños productores de manera que cumplan con normas de calidad, inocuidad, medio ambiente, producción limpia, agricultura orgánica, buenas prácticas agrícolas, buenas prácticas ganaderas y otro tipo de exigencias de los mercados.
c) Ofrecer instrumentos destinados a fomentar la asociatividad de manera de lograr una oferta exportable competitiva en cantidad y calidad por parte de los agricultores medianos y pequeños.
d) Implementación de una estrategia para mejorar la gestión de los predios de medianos y pequeños productores.
e) Ofrecer instrumentos de apoyo gubernamental para lograr una exportación directa de parte de los productores.

2.3 Financiamiento para el sector:
a) Incrementar y mejorar la gestión de INDAP en materia crediticia, aumentando los montos a prestar a los agricultores y consiguiendo créditos atractivos de la banca privada para los productores comercialmente más desarrollados.
b) Facilitar la incorporación de la mayor cantidad posible de agricultores a la bolsa de productos.
c) Crear sistema de “securitización” para plantaciones de frutales, viñas, ganadería y lechería, junto con ampliar montos para pequeños productores del sector forestal.
d) Crear un “capital de riesgo” para desarrollar nuevos proyectos regionales y ampliar cartera de productos para la exportación.
e) Crear un “Fondo Regional o Provincial de Garantías” para mejorar acceso al crédito por parte de los agricultores dentro de un mismo rubro.
f) Apoyar la implementación de una agricultura de contrato para facilitar la entrega de anticipos, tecnología, insumos y financiamiento desde las empresas procesadoras hacia los agricultores.
g) Estimular ahorro por parte del pequeño agricultor, que le permita acceder a recursos en los períodos de malas cosechas o bajos precios.
h) Estimular el uso de “*swaps*” con propiedades agrícolas a cambio de obtención de financiamiento.
i) Estudiar un mecanismo de apoyo para pequeños y medianos productores de eucaliptos y álamos.

2.4 Otras medidas destinadas a mejorar la competitividad del sector:

a) Modernizar el Ministerio de Agricultura, incorporando la alimentación y los recursos naturales dentro de sus nuevas funciones y ámbitos de acción, reforzando, mejorando y modernizando los Servicios que lo integran: SAG; INIA; FIA; CONAF; CNR y otros).

b) Renegociar el acuerdo MERCOSUR, mejorando la posición de la agricultura o al menos, crear un organismo de solución de controversias de acción rápida y efectiva.

c) Mejorar y aumentar el rol de Cotrisa en momentos de difícil comercialización de trigo.

d) Mejorar y coordinar los organismos públicos y privados relacionados con el agua de riego para garantizar su uso eficiente y aumentar la superficie regada en el país.

e) Otras propuestas referidas a ofrecer mejor información de mercado, mejoramiento del uso de recursos públicos por parte de los usuarios, creación de un fondo de resguardo para combatir acusaciones comerciales sobre "*dumping*", implementación de un Instituto Tecnológico de los Alimentos y otras medidas destinadas a fortalecer el comercio agrícola de exportación.

34. TELECOMUNICACIONES

Coordinadora:
MARÍA DE LA LUZ DOMPER R. *

* Se agradece especialmente la colaboración de Alejandro Ulloa, Alexander Galetovich, Antonio Büchi, Cristián Eyzaguirre, Cristobal Philippi, Fernando Coloma, Hernán Cheyre, Humberto Soto, Italo Mazzei, Jorge Tarzijan, Juan José Romero, Mario Domínguez, Patricio Varas, Renato Agurto, Ricardo Gebauern, Ricardo Paredes, Ricardo Rainieri, Ricardo Sanhueza, Roberto Gurovich, Rodrigo Castro, Rodrigo Tabja y Sebastián Barrientos.

* En la primera etapa, de diagnóstico, coordinó esta comisión Rodrigo Castro.

I. DIAGNÓSTICO

1.1 Con la promulgación de la Ley General de Telecomunicaciones en 1982, se consagra el libre y no discriminatorio acceso de los particulares al desarrollo de los servicios de telecomunicaciones del país. Asimismo, se establece el control técnico de estos servicios a través de autorizaciones otorgadas por la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel). En materia de tarifas, la ley de 1982 establece una libertad en general, pero facultaba a la autoridad a regular las tarifas en el caso de presentarse situaciones monopólicas.

Posteriormente, en 1987 se modifica la ley y se especifica el nuevo régimen tarifario. Se mantuvo, en principio, la libertad tarifaria para todos los servicios, pero, para el caso de la telefonía fija local y de larga distancia, y para los servicios de conmutación y/o transmisión de señales, por no existir condiciones de competencia, calificados por la Comisión Antimonopolios, éstos debían ser regulados por la autoridad.

Este es el origen de la regulación asimétrica en telefonía fija o local. Esta regulación impone restricciones a la empresa dominante y permite y facilita la entrada de nuevos competidores al mercado. Es así como se fijan las tarifas a las empresas de telefonía local dominantes en cada área tarifaria y se prohíbe que ellas discriminen precios a los consumidores que se ubican en una misma área tarifaria. Esto ha originado la presencia de subsidios cruzados dentro de cada área tarifaria. Para fijar las tarifas de la empresa dominante se ha optado por la regulación en base a una empresa modelo.

Este esquema regulatorio ha incentivado la entrada y competencia de nuevos oferentes. Las críticas a esta forma de regulación se basan en que generaría duplicidad de inversiones e inversiones ineficientes. Dado, eso, apuntan a establecer un modelo de desagregación de redes.

Respecto del mercado de larga distancia, con la implementación del mecanismo de multicarrier en 1994, se liberalizaron las tarifas.

Finalmente, respecto de otros servicios de telecomunicaciones como telefonía móvil, se fijan los cargos de acceso que corresponden a los costos de interconexión para completar una llamada en la red de otro operador.

1.2 El desempeño del sector ha sido positivo. Así lo demuestras las cifras de inversión, penetración y cobertura de los distintos servicios de telecomunicaciones.

1.3 Se han detectado algunos problemas en materias como: fijación de tarifas, solución de conflictos, burocracia, la regulación del servicio de voz sobre IP propuesta por la autoridad, regulación de los cargos de acceso, respecto de la

institucionalidad del sector, uso del espectro radioeléctrico, y uso y destino de los recursos del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, entre otros.

II. PROPUESTAS

2.1 Revisión de regulaciones aplicadas al uso de las redes de telecomunicaciones:

a) Limitar fijaciones tarifarias a aquellos servicios o usos de la red en aquellos casos en que efectivamente no haya condiciones para que bajo un esquema de libertad de precios se alcance una solución compatible con la competencia.
b) Establecer criterios no discriminatorios para la desagregación de redes, estableciendo esquemas tarifarios para el uso de las mismas que permitan una remuneración adecuada a las inversiones realizadas.
c) Eliminar subsidios cruzados entre servicios contenidos en el esquema tarifario vigente, de manera de inducir un desarrollo del sector acorde a criterios de costos reales.
d) Revisar los criterios utilizados para la determinación de los cargos de acceso a las redes (fijas y móviles), definición de áreas tarifarias, flexibilización de tarifas, entrega de concesiones, etc., de modo de generar condiciones de competencia más equitativas.
e) Establecer que las opiniones de la comisión de peritos que se convoca en caso de divergencias en los procesos de fijación de tarifas tengan un carácter vinculante.
f) Abordar el problema de la regulación de la nueva tecnología de voz sobre IP (VoIP) generando condiciones que incentiven la interconexión de las redes convencionales con las redes IP así como la realización de nuevas inversiones en redes.
g) Comprender que el concepto de las telecomunicaciones a nivel de usuarios incluirá, en el mediano plazo, la integración de servicios de voz, video y datos e internet.

2.2 Racionalización de regulación de uso del espectro radioeléctrico:

a) En el caso de los servicios de telecomunicaciones que no hacen uso del espectro radioeléctrico, eliminar el requisito de una concesión, reemplazándolo por la inscripción en un registro público de operadores.
b) En el caso de los servicios que sí hacen uso del espectro, continuar con el criterio de asignación de nuevas concesiones en base a concurso público ó licitación, en caso de haber dos o más interesados.
c) Autorizar a los titulares de las bandas concesionadas su uso para el otorgamiento de distintos servicios de telecomunicaciones, eliminando las restricciones arbitrarias actualmente vigentes.

2.3 Cambios institucionales:

a) Separar el rol normativo y el rol fiscalizador en entidades diferentes, dejando el primero en el ministerio de Economía.

b) Crear una Comisión Nacional de Telecomunicaciones, en reemplazo de Subtel, para que se haga cargo de la fiscalización del sector. Esta Comisión sería un organismo independiente, eminentemente técnico.
c) Crear una Comisión Permanente de Expertos para resolver los conflictos que se presenten en el sector.

2.4 Redefinición del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones:
a) Reevaluar la necesidad de este Fondo, considerando el grado de penetración que han alcanzado la telefonía fija y móvil.
b) Redefinir objetivos del Fondo, evaluando la conveniencia de utilizarlo como parte de una política de educación y de extensión de la red a los sectores aislados y de bajos ingresos, para hacerlos accesibles a los servicios integrados, que fomente el acceso a la banda ancha en establecimientos educacionales y a nivel de usuario. Este punto es fundamental para no ensanchar la “brecha digital” entre quienes tienen acceso a los medios actuales de información, educación y cultura (televisión por cable, internet, correo electrónico, etc.) y quienes no lo tienen.

35. TRABAJO

Coordinador:
HUBERTO BERG M.

* Se agradece especialmente la colaboración de Victoria Vásquez, Rossana Costa, Marcia Tello, Claudia Albertini, Andrés Alvear, René Ayala, Augusto Bruna, Norman Bull, Rodrigo Cerda, Cristián Duarte, Héctor Humeres, Alvaro Pizarro, Humberto Prieto, Jorge Riesco, José San Francisco, Marcelo Soto, Fernando Vigorena, Iván Violic.

I. DIAGNÓSTICO

Un primer punto que nos parece muy importante tener en cuenta, es el hecho que al abordar el tema laboral estamos abordando un tema que es mucho más amplio que la discusión de qué hacer para generar empleo. Dado lo anterior, es necesario tener presente que si bien nuestro sector puede tener más credibilidad que otros sobre la posibilidad de crear empleo, no sucede lo mismo cuando se analiza el tema laboral como un todo; entiéndase, cumplimiento de la normativa laboral, rol del sindicato, relaciones laborales en general, rol de la dirección del trabajo y protección y respeto a los trabajadores. En efecto, en esta área no se nos reconoce mayor autoridad e incluso existe desconfianza a lo que se pueda proponer, lo que nos obliga a ser muy cuidadosos en nuestras propuestas.

1.1 Empleo. Si bien en el último tiempo se aprecia una disminución de los niveles de desempleo, también se detecta que muchos de los empleos creados en éste período son bastante precarios y de bajo nivel de calificación, siendo los jóvenes y las mujeres los más afectados por éste tema. Asimismo, se verifica que las actuales rigideces laborales hacen que ante situaciones de contracción económica el empleo se ajuste siempre por cantidad y no por precio.

1.2 Legislación laboral. En esta materia, si bien existen en la actual legislación una serie de aspectos que serían susceptibles de mejorar, se sugiere hacer los menores cambios posibles para no crear anticuerpos. Por otra parte, también es un hecho que algunas de las rigideces que existen en el inconsciente colectivo no son tales y surgen más que nada de un desconocimiento de la norma o han sido creadas por la Dirección del Trabajo, la que por la vía administrativa se ha convertido en un verdadero legislador. Los cambios a realizar, debieran estar orientados fundamentalmente a facilitar el empleo de mujeres y jóvenes.

1.3 Actores del mundo del trabajo. Se entiende por éstos a la Dirección del Trabajo, a los sindicatos y a los empleadores. En esta área los principales problemas están dados por la visión confrontacional y anti-empresa de la Dirección del Trabajo por una parte, la fuerte politización de algunas cúpulas sindicales y el bajo perfil y calificación de los dirigentes sindicales de base, por la otra. También se detecta incumplimiento de la normativa laboral en ciertos sectores empresariales.

1.4 Capacitación. En términos generales, se aprecian dos aspectos relevantes: por un lado, una sub-utilización de la franquicia Sence y, por el otro, el hecho de que un segmento importante de la fuerza de trabajo chilena tiene muy pocas posibilidades de capacitarse durante su vida laboral.

II. PROPUESTAS

2.1 Empleo.

En esta área nos hemos remitido sólo a las propuestas que se radican exclusivamente en esta Comisión, ya que hay otras propuestas asociadas al tema del empleo, que creemos pueden ser abordadas con más propiedad por otras comisiones, como por ejemplo, salas cunas en los barrios o simplificación de los trámites necesarios para la creación de pymes.

Las principales propuestas en esta materia son las siguientes:

a) Flexibilizar el uso de la jornada parcial, permitiendo que se pueda dividir en dos jornadas en el día, para facilitar la incorporación de jóvenes estudiantes y de mujeres con hijos al mercado del trabajo.

b) Flexibilizar el uso del sistema del contrato de aprendiz, reduciendo las exigencias que actualmente establece el Código del Trabajo para las empresas que quieren contratar bajo esta modalidad, de manera tal de hacer más atractiva su contratación.

c) Potenciar el establecimiento de vínculos directos y estrechos entre los municipios y las empresas de la zona para generar nuevas fuentes de trabajo.

d) Facilitar el acuerdo entre empleador y trabajadores para reducir la jornada de trabajo, disminuir sueldos e incluso suspender el contrato de trabajo en períodos de crisis como alternativa al despido.

e) Mejorar la capacidad de los Municipios como nexos entre la oferta y la demanda de empleo. Establecer un sistema de Información en línea.

f) Garantizar la estabilidad en las reglas del juego por los próximos años.

2.2 Legislación laboral.

Los cambios sugeridos están en la dirección de crear oportunidades sin eliminar beneficios. Por éste motivo las modificaciones sugeridas siguen la línea de las propuestas destinadas a fomentar el empleo y, en consecuencia, son las siguientes:

a) Flexibilizar el contrato de jornada parcial.

b) Flexibilizar las exigencias para estimular el uso del contrato de aprendiz.

c) Modificar la legislación para facilitar ajustes diferentes al desempleo en períodos de crisis.

d) Asegurar la estabilidad en materia laboral por un buen tiempo, de manera de terminar con la incertidumbre que existe permanentemente en esta materia.

e) Abordar el tema de la flexibilización de jornada, siempre y cuando se den las condiciones para ello.

2.3 Actores del mundo del trabajo:

a) Dirección del Trabajo. Transformarlo en un organismo técnico y autónomo, con autoridades propuestas por el Presidente de la República y ratificadas por el Congreso, con un rol más técnico, esencialmente imparcial y educativo por sobre el punitivo.

b) Sindicatos. Fomentar su capacitación técnica para convertirlos en interlocutores reconocidos y válidos.
c) Empleadores. Fomentar a través de campañas y procesos educativos la aplicación de buenas prácticas laborales y el cumplimiento de la normativa laboral, señalando claramente que no se aceptarán infracciones a la legislación laboral.
d) Diálogo Social: Fomentar el concepto de el Dialogo Social como un mecanismo natural para conversar, analizar y discutir los temas que afectan a trabajadores y empresarios.

2.4 Capacitación.
En esta área nuestras propuestas están orientadas a incentivar y facilitar el uso de la franquicia Sence en la micro empresa y pyme, por una parte, permitiendo con ello el acceso a la capacitación a trabajadores que hoy no lo tienen. Por otro lado, acercar al mundo empresarial a los centros de formación, de manera tal que la capacitación que reciban los jóvenes sea más acorde con las reales necesidades del mercado.

Finalmente, es importante hacer notar que si bien el trabajo de esta Comisión abordó las cuatro áreas antes señaladas, para efectos del Diagnóstico General y las Propuestas que se entregan a continuación, en el cuerpo del presente informe, se tratan en forma conjunta los temas Empleo y Legislación Laboral. Ello, atendiendo a la vinculación que tienen en la práctica ambas variables en nuestro país y dado que algunas de las propuestas sugeridas para estimular el empleo, especialmente de las mujeres y los jóvenes, requieren ajustes en la legislación laboral.

36. TRANSPORTES

Coordinador:
CARLOS DÍAZ V.

* Se agradece especialmente la colaboración de Ana Luisa Covarrubias, Carlos Silva, Roberto Darrigrandi, Conrad Von Igel, Roberto Vergara, Magdalena Ugarte, Cristián Araya, Enrique Cabrera, Patricia Galilea, Gloria Hutt, José Luis Longueira, Gerardo Muñoz y Carlos Plass.

I. DIAGNÓSTICO

Si bien cada sub-sector de transporte presenta problemáticas distintas, hay elementos comunes a ellos, muchos de los cuales tienen que ver con las políticas públicas que les atañen. La normativa existente para el sector está fuertemente disgregada y no abarca a todo el sistema de transporte, lo cual crea dificultades no menores dado el carácter intermodal que adquiere cada vez más este servicio. Se crean ciertas distorsiones en precios que afectan las decisiones de los individuos, por cuanto no se internalizan plenamente las externalidades que causan los distintos medios. Se ha tendido en ciertos sectores a tratar de minimizar estos efectos vía restricciones cuantitativas, las que no han sido efectivas. Esto se ve claramente en lo relativo a la contaminación y la utilización de medidas como la restricción vehicular, o en transporte de carga las restricciones horarias y de zonas, como también en lo relativo a congestión y las restricciones al uso de vías.
En cuanto al transporte público cabe destacar que de acuerdo a la evidencia empírica de Chile y de muchos otros países su participación modal irá decayendo con el crecimiento económico del país.

Por otra parte, no parece correcto que el objetivo de la política de transporte sea revertir esta tendencia. Las personas desean movilizarse con mayor comodidad y por tanto la política debe permitirles elegir el medio de transporte con la única restricción de que internalicen todos los costos que provocan.

Con el plan Transantiago, y otros similares que se implementarán en diversas ciudades regionales, se procurará corregir algunas condiciones no deseables del sistema de buses, particularmente lo que se refiere a la estructura espacial y temporal de los recorridos. Mediante este plan se terminará también en parte con la duplicidad actual que hay con el metro, servicio que posee economías de escala. También se espera que se solucione el problema que significa la gran atomización de los dueños de buses y su falta de *empresarización*. Si bien el Transantiago va en la línea correcta su implementación no ha estado exenta de serios problemas de diseño y de modelo de negocios que pudieron haberse evitado si no hubiese existido tanto apuro por ponerlo en marcha. El retraso en las obras de infraestructura necesarias es también preocupante.

Respecto a la congestión vehicular se debe señalar que el énfasis debe colocarse en que los privados consideren en sus decisiones los efectos externos que causen, más que buscar eliminarlos. También se requiere de mayor expansión de la infraestructura vial en la ciudad, ya que ésta ha avanzado muy lento en relación a la creciente demanda por ella.

La contaminación en Santiago se debe en gran medida a condiciones naturales desfavorables, aunque no sólo a ellas. Un factor importante es el tránsito vehicular. En los últimos años se han hecho progresos en la disminución de las emisiones de algunos contaminantes, pero todavía se mantienen a niveles

inaceptables. Las medidas implementadas han sido insuficientes y en algunos casos, inadecuadas.

El transporte de carga urbano también ha ido aumentando con el crecimiento económico. Su operación genera externalidades que no son internalizadas, como deterioro de infraestructura, contaminación y congestión mientras están estacionados. La normativa que los regula está fuertemente basada en restricciones cuantitativas y con bajo grado de coherencia y coordinación, lo que encarece la operación de las empresas y eleva los precios de los bienes en las ciudades.

II. PROPUESTAS

Para empezar, se deben redefinir las políticas públicas en el área de transporte urbano entregándole una visión más integral e intermodal. Se debe además, dejar operar al mercado, una vez que se han corregido las distorsiones causadas por la falta de internalización de las externalidades provocadas por los distintos medios. Esto exige el re-estudiar la estructura impositiva que afecta este sector y la eliminación de las restricciones cuantitativas utilizadas.

En concreto, en el sector de transporte público urbano se sugieren específicamente algunas medidas tendientes a potenciar los efectos favorables del plan Transantiago en implementación. Para que tenga efectos positivos para la ciudadanía se requiere una aceleración de las inversiones en infraestructura vial y de estaciones de trasbordo, de modo de lograr efectivamente una reducción en los tiempos de viaje de los usuarios. Estos elementos, unidos a una política adecuada de mantención de vías y a la tarificación vial, permitirán además mejores resultados a los operadores.

Mejores condiciones de movilidad y reducciones en la congestión pueden lograrse a través de la corrección de las políticas implementadas. El impuesto a los combustibles debe ser corregido, al igual que los permisos de circulación y la restricción vehicular. Se debe avanzar en los cobros y restricciones a los estacionamientos en vías públicas y en el desarrollo de sistemas de información y de gestión de tráfico. También es indispensable una constante evaluación de la conveniencia de expansión de la oferta vial. Por último, la medida que logra la mayor eficiencia en los resultados y que debiera implementarse para regular todos los subsectores de transporte urbano es la tarificación vial.

Para enfrentar el problema de la contaminación, se debe comenzar por congelar las emisiones de elementos contaminantes, estableciendo una cuota global y asignando cupos de emisión a las distintas fuentes, los que puedan ser transados en un mercado. Complementariamente a esta medida, se debe eliminar la restricción vehicular, ya que incentiva el aumento del parque vehicular, no considera las diferencias de emisión de distintos vehículos, ni las diferencias en el

costo que significa para los usuarios el no disponer de su auto. También se requiere corregir el impuesto específico a los combustibles, eliminar el impuesto al lujo y corregir el valor de los permisos de circulación.

Las propuestas para el sector de carga apuntan en la mima dirección: tarificar los efectos externos y dejar que los privados decidan libremente qué equipo usar, que vías ocupar y a qué hora circular, terminando con las restricciones cuantitativas que hoy se le imponen. El control de la contaminación asociado al transporte de carga debe ser abordado con instrumentos directos y no por medio de restricciones a la circulación; la manera adecuada de hacerlo es normar los estándares de emisión y eventualmente cobrando por ellos.

37. TURISMO

Coordinador:
JORGE CAREY C.*

* Se agradece especialmente la colaboración de Fernando Alvear, Hernán Passalacqua, Gonzalo Arias, Cristián Kast, Manuel Melero, Michelle Labbé, Beatriz Arbildua, George Lever, Andrés Concha, Gabriel Délano y Bárbara Aubert.

* Presentó su renuncia al Comité Directivo en mayo de 2005.

I. DIAGNÓSTICO

El sector turismo es uno de los sectores exportadores más trascendentes del país. El explosivo crecimiento que ha tenido esta industria en la última década - de 900 a 1,3 US$ millones - con una tasa de crecimiento anual promedio de 5,1 %, la sitúa como uno de los sectores de más rápido crecimiento. En términos de llegadas, se traduce en una entrada de aproximadamente 1,8 millones de turistas proyectados para el 2005. Genera aproximadamente 160 mil empleos directos y un incalculable número de empleos indirectos debido a su alto efecto multiplicador. Chile es un país de condiciones físicas inmejorables para hacer que la actividad turística sea una importante fuente de ingresos para el país y pueda llegar a ser un agente preferente en la economía chilena.

Si tomamos en cuenta de que el turismo a nivel es cada vez más exigente y especializado, Chile cuenta con la oportunidad única de posicionarse como un destino de naturaleza e intereses especiales, ya que poseemos una amplia gama de atractivos para ofrecer en esta materia.

Por lo tanto, podemos señalar que si bien esta es una ventaja comparativa indudable, está en nosotros el saber aprovechar esta oportunidad y a su vez darnos cuenta del importantísimo aporte económico y social que implicaría su adecuado desarrollo.

A principios de año, el Presidente Lagos anunció la nueva Política Nacional de Turismo, que establece los lineamientos de lo que debiera ser la acción pública y privada para potenciar a Chile como país turístico. Con relación al trabajo realizado por el Estado, podemos señalar lo siguiente:

- La Mesa de Trabajo del Turismo entregó en el año 2002 un diagnóstico del sector.
- Sus principales conclusiones representan el consenso de los diversos organismos públicos y gremios privados que participan en esta actividad.
- Sus conclusiones son un buen punto de partida para analizar y discutir el futuro de la actividad del Turismo en Chile.

Dentro de los principales problemas destacan:

- Falta de coordinación de los agentes públicos y privados.
- Sernatur no cuenta con las atribuciones y el rango necesario para cumplir con sus tareas.
- Recursos insuficientes para desarrollar una labor de promoción turística internacional eficaz.
- Falta de Competitividad en la relación precio – calidad de los servicios.
- Desaprovechamiento turístico de las áreas silvestres protegidas (parques nacionales, monumentos nacionales y reservas naturales).
- Falta de una política de promoción e incentivo al turismo interno.
- Falta de conciencia turística.

- Escasez de instancias de calidad para formación y capacitación de recursos humanos orientados al turismo.

II. PROPUESTAS

2.1 Contratar una empresa consultora internacional (caso de Nueva Zelandia, Cap Gemini Ernst & Young), **que actúe como Project Manager** de un esfuerzo que aglutine a todos los actores de la industria en el diseño e implementación del plan estratégico.

2.2 Elevar el rango institucional y dotar de un mayor presupuesto a Sernatur.

2.3 Aumentar fuertemente el presupuesto de promoción turística de Chile en el exterior. Chile no debiera invertir menos de US$ 15 millones por año para no quedarse severamente rezagado en el concierto del turismo internacional.

2.4 Impulsar el desarrollo turístico en áreas naturales protegidas (Parques Nacionales). Es necesario que Chile implemente un sistema moderno, eficiente y ambientalmente sustentable de concesiones en sus Parques Nacionales. Los ingresos que genere cada Parque deben destinarse a su preservación, a la fiscalización de concesiones, a la investigación y a la capacitación del personal de la respectiva unidad. El ingreso restante debiera conformar un fondo regional o nacional para financiar los Parques Nacionales deficitarios.

2.5 Otros proyectos:
a) Impulsar el cine como herramienta de marketing de Chile como destino turístico (caso Nueva Zelandia y la película el Señor de los Anillos de Peter Jackson). Para lograrlo se debieran crear las condiciones estructurales para que las productoras de películas relevantes a nivel mundial consideren a Chile como el lugar ideal para el rodaje de películas que involucren escenarios naturales y;
b) Reclutar estudiantes de habla inglesa en su año sabático que se interesen en vivir por una temporada en lugares de Chile con interés turístico y hacer clases de inglés en colegios públicos de la zona a la comunidad turística (guías, empleados de hoteles, choferes de transportes turísticos, etc).
c) Fomentar la creación de agrupaciones turísticas dentro de las comunidades indígenas para que desarrollen actividades turísticas directamente y se beneficien de los atractivos turísticos de sus zonas (rapa nui, atacameña, mapuche, aymara, entre otras);
d) Fomentar el "empaquetamiento" de los atractivos naturales de Chile con el marketing internacional de productos de exportación nacionales que llegan a los consumidores finales (fruta, oliva, palta, vino, salmón, etc)
e) Promover acciones de coordinación con Argentina para agilizar el paso de turistas entre ambos países, especialmente en la zona de la Patagonia, y con Perú y Bolivia en relación al mundo altiplánico-andino.

38. VIVIENDA SOCIAL

Coordinador:
FERNANDO ROJAS O.

* Se agradece especialmente la colaboración de Gonzalo Arteaga, José Astaburuaga, Felipe Cádiz, Herman Chadwick, Álvaro Correa, Virginia Garrigo, Andrés Illanes, Felipe Kast, Vicente Núñez, Daniel Oyarzo, Julio Poblete, María de los Ángeles Santander.

I. DIAGNÓSTICO

La política habitacional social Chilena presenta una serie de desafíos sin resolver, especialmente en materias de hacinamiento, déficit, estándares y focalización.

El hacinamiento extremo en que viven más de un millón de chilenos, viviendo de a 4 personas o más en un dormitorio de alrededor de 5 m2 promedio genera insospechadas consecuencias en el desarrollo de dichos chilenos. No están aún en la discusión pública su fuerte impacto en la calidad de vida y en las menores oportunidades futuras de desarrollo: salud, educación, convivencia, etc.

El déficit habitacional en Chile alcanza a más de un millón de familias (1.023.286 según el censo 2002), ya sea a través de hogares o núcleos allegados. Esto representa un 25% del total de hogares en Chile, e implica que cerca de 4 millones de chilenos viven allegados, lo que a su vez afecta a millones de otros chilenos que los acogen en sus viviendas.

El allegamiento y hacinamiento responde a la falta de oportunidades y a la decisión de las familias de no aceptar las soluciones habitacionales existentes en la periferia, por los costos que ello genera en su calidad de vida, en la pérdida de sus redes unido a la vulnerabilidad de las nuevas comunidades frente al narcotráfico y la delincuencia. Más aún, la calidad de vida de las familias en vivienda social se ve disminuida por los bajos niveles de equipamiento y áreas verdes, especialmente necesarios dados los tamaños de las viviendas. Ellos son también una consecuencia de los bajos estándares de la vivienda, dado su ingreso per capita y la nula consideración al tamaño de la familia en la política habitacional.

La falta de focalización de los programas explica parte de la lentitud del sistema para eliminar el déficit, donde menos del 70% de los recursos de algunos programas llegan al primer y segundo quintil, existiendo incluso miles de beneficiarios en el cuarto e incluso quintil de ingresos (el más rico).

En los últimos meses ha renacido el debate en torno a la calidad y a los estándares de nuestras viviendas sociales, frente a numerosos ejemplos de construcción de viviendas con subsidio defectuosas, así como al insuficiente tamaño de éstas para el desarrollo de una familia. Así, el debate de cantidad vs. calidad debe abordarse, vinculado con la focalización de los subsidios, considerando la cantidad de años necesarios para eliminar el déficit, lo que se estima entre unos 10 a 30 años más en el sistema actual. A lo anterior se agrega la discusión sobre el valor del suelo y la ubicación de las nuevas viviendas sociales, cada vez más en la periferia de las ciudades.

Entre el año 2000 y el 2004 el MINVU contrató viviendas y entregó subsidios por un promedio de 92.932 unidades por año. Sin embargo, las viviendas terminadas y subsidios pagados sólo llegaron a un promedio anual de 77.459 unidades por

año, cifra levemente inferior al periodo 1995 a 1999. Lo anterior refleja que cerca del 83% de los subsidios entregados y viviendas contratadas se materializan.

En el año 2001 se construyeron 111.495 viviendas en Chile, de las cuales, 64% poseen algún subsidio fiscal. Del total de las viviendas del país, se estima que su tamaño promedio es entre 60 y 75 metros cuadrados[7]. Sin embargo, las viviendas sociales miden habitualmente no más de 45 m2, llegando incluso a superficies cercanas a los 20 m2. Ello lleva a superficies entre 4 y 12 m2 por persona, frente a estándares de habitabilidad de un mínimo de 14 m2 por persona (sobre 40 m2/persona en países desarrollados), lo que plantea el enorme desafío existente.

En Chile la propiedad de la vivienda supera el 65%, lo que nos asemeja a estándares como el de Estados Unidos, pero con una enorme diferencia en términos de tamaño y calidad. Lo anterior responde a nuestra política habitacional, donde el único apoyo existente es para la compra de viviendas. Sin embargo, la casa propia no es la solución para el problema de vivienda de todas las personas en todas las etapas de su vida. Baste tomar como ejemplo a los temporeros, a los adultos mayores, o a las familias jóvenes.

Es preocupante la poca prioridad que presenta la vivienda social en la política social del país. Entre 1996 y 2000 el gasto social aumentó en un 6,8% real anual. Sin embargo, el gasto en vivienda se redujo 2.1% en promedio y se ha mantenido estancado en sólo el 0,9% del PIB.

Los intentos por simplificar los programas de vivienda y focalizar los recursos en los más pobres tienen al país hoy con expectativas aún poco claras. Esta transición aún no disminuye la cantidad de programas existentes, ni tienen una adecuada orientación al usuario, manteniendo lo engorroso del sistema.

Una gran parte de los insuficientes resultados en vivienda social se explican por lo complejo del sistema de subsidios, en su postulación, asignación y utilización, a los altos costos de transacción para el acceso a la vivienda, las asimetrías de información existentes y por la ausencia de intermediarios con la capacidad y escala necesaria para orientar eficazmente a los postulantes en este proceso.

Las dificultades del sistema, así como las restricciones de financiamiento, unidas al valor y ubicación de las viviendas llevan a un calce inadecuado entre las viviendas entregadas y las necesidades de la gente que las recibe. Un porcentaje importante del déficit se mantiene en el tiempo debido a que dichas familias no encuentran una respuesta satisfactoria a sus necesidades en el actual sistema y prefieren seguir allegadas. Se reconocen sí, fortalezas existentes en el sistema actual, así como ciertos avances al eliminarse los créditos Minvu desde el 2003, destacando los esfuerzos de focalización de la llamada nueva política habitacional, la que además da flexibilidad vía Fondos concursables para adaptarse a distintas necesidades.

[7] Cifra año 2000

II. PROPUESTAS

2.1 Chile sin hacinamiento extremo.

Chile debe asumir de una vez que debe enfrentar el drama de las millones de personas viviendo en hacinamiento extremo, quienes no pueden esperar. Así, el próximo gobierno solucionará el hacinamiento extremo de las familias viviendo en esta condición, con un conjunto de medidas:

a) Subsidio para las familias en hacinamiento extremo. Lo anterior requiere focalizar en familias según sus condiciones de hacinamiento y pobreza estructural, comenzando por aquellas con mayor pobreza y un mayor numero de integrantes y niños menores de 18 años.

b) Focalización de los subsidios por comuna de residencia de las familias, acordes a sus necesidades.

c) Promoción de soluciones locales, en cada comuna, integrando 3 alternativas de construcción según necesidades de las familias:

d) Ampliación sólida de 18 m2 promedio de las viviendas para las familias que viven en casas hacinadas y núcleos allegados.

e) Nuevas viviendas en fondo de sitio para hogares allegados en hacinamiento extremo.

f) Nuevas viviendas de 32 m2 mínimo para familias en campamentos y departamentos no ampliables.

g) Soluciones dependientes de la cantidad de integrantes de la familia, variando en tamaño y características, así como ajustando también sus requisititos de aporte al ingreso per capita

h) Subsidio al arriendo: para aquellas familias que no requieren o que no pueden acceder a una vivienda definitiva. El subsidio podría consistir en un aporte mensual del gobierno durante un cierto período al arrendatario, equivalente a la diferencia entre el 25% del ingreso líquido familiar y el promedio regional de costo de arriendo de una vivienda digna del tamaño necesario para el número de integrantes de dicha familia. Este subsidio podría dar una mejoría inmediata a las condiciones de vida de muchas familias en hacinamiento extremo, otorgándoseles un cierto período de tiempo para cumplir los requisitos exigidos para materializar su acceso a una vivienda definitiva.

Con lo anterior se intenta evitar el negativo impacto actual en la calidad de vida de las personas que reciben soluciones habitacionales que no favorecen la vida familiar, quiebra sus redes al trasladarse a las periferia, dificultan organizaciones comunitarias fuertes, sufren el impacto de la droga y la delincuencia en los barrios, etc.

2.2 Chile sin déficit habitacional.

Una vez resuelto el hacinamiento extremo Chile debe avanzar con rapidez para terminar su déficit habitacional, buscando una fuerte reducción del déficit por allegamiento, sin esperar las tomas para dar solución. Básicamente, los esfuerzos en esta materia deben concentrarse en mejorar la gestión de los programas existentes Para ello se recomienda:

a) Fortalecer la focalización de los subsidios:
Diseñar criterios de focalización para asignar subsidios a las familias que cumplan con los requisitos exigidos, ampliando la duración del subsidio, de manera de dar tiempo para encontrar la vivienda que mejor satisfaga las necesidades de la familia. de focalización y ahorro y que haya encontrado una casa o departamento que pueda financiar con su ahorro, crédito y subsidio, evitando así las esperas, rigideces e ineficiencias que generan los actuales llamados.[8]
Incluir pobreza estructural, y cantidad de hijos dentro de los criterios de focalización.
b) Simplificar nuestro sistema de subsidios, unificando todos los subsidios en uno sólo, a partir del cual las personas reciban un beneficio dependiente de su nivel de ingreso per cápita, ahorro, tamaño del grupo familiar y preferencias.
c) Perfeccionar nuestro mercado de vivienda social:
i. Potenciar la existencia de buenas bases de datos[9] de venta de viviendas, tanto nuevas como usadas bajo las 700 UF, para generar un mercado eficiente en ella. Lograr lo mismo en el mercado de arriendo, junto con dar las garantías judiciales necesarias para que inversionistas participen en este segmento.
ii. Simplificar el sistema, eliminando asimetrías de información.
iii. Eliminar discrecionalidad en la asignación de los fondos concursables.
d) Potenciar la existencia de intermediarios eficaces en un rol integral: El mercado de la vivienda requiere de intermediarios para que ayuden a las personas en su compra y venta. Ello se debe a las complejidades del acceso a la vivienda dadas por el alto valor del bien a transar, la poca estandarización, lo engorroso de clarificar los títulos de dominio y las necesidades de acceder a financiamiento. Así, se requieren intermediarios eficientes y honestos, en un trabajo integral con las personas, especialmente las con menor preparación.
Se requiere dar incentivos para buenos intermediarios, dando un nuevo rol al Serviu, potenciando alianzas y financiamiento a intermediarios.
e) Financiamiento flexible, con mayores incentivos para el aporte de otras fuentes de financiamiento. Ello requiere dar financiamiento ad hoc a las necesidades de las personas, aprovechando los nuevos instrumentos financieros para ello y generar incentivos tributarios para aportes de otros actores en vivienda social. Se recomienda la hipoteca reversada para apoyar al adulto mayor. Se enfatiza mejorar las condiciones para garantizar el acceso a crédito habitacional para familias con ingresos medios.

2.3 Equipamiento para una mayor calidad de vida.

La calidad de vida de una familia no depende sólo de la vivienda misma, sino también de su entorno y equipamiento. Para ello, la existencia de espacios de esparcimiento seguros y útiles, áreas verdes, etc. son indispensables. Ellos requieren incentivos y aportes del gobierno para mejorar los estándares de equipamiento. Ellos deben existir tanto para los nuevos desarrollos, como para

[8] Esto no implica necesariamente mayor demanda, dependiendo de los criterios de focalización.
[9] Por ejemplo electrónicas

los ya existentes pero deficitarios. Ellos pueden financiarse, por ejemplo con aportes desde el gobierno central a los municipios vía un per cápita para inversión vecinal en equipamiento o vía Fondo Común Municipal, para el financiamiento de obras de equipamiento nuevas en zonas de viviendas sociales, fijando un estándar para dichos equipamientos, vinculando la entrega de dichos fondos a avances en dichos estándares.

Se requiere considerar financiamiento para su mantencion e incentivos para que los municipios y vecinos se hagan cargo de ellos.

2.4 La vivienda como integradora de la política social.

Las personas habitan en un barrio, en una vivienda. En su entorno cercano intentan desarrollarse y resolver sus necesidades básicas. Así, es necesario aprovechar el potencial de integración de la política social a partir de la vivienda y el territorio, pues son las familias y personas quienes deben resolver sus carencias y poseer oportunidades de desarrollo.