

Introducción*

Pensar en cómo mejorar las oportunidades, la equidad y el crecimiento para el Chile del futuro es una obligación. La experiencia internacional demuestra que las políticas públicas y las instituciones son causas principales del bienestar de las naciones. Identificar fallas, precisar diagnósticos y proponer alternativas viables y eficientes es imprescindible para el buen gobierno. La inercia no basta. Las respuestas eficaces de ayer casi nunca sirven para el hoy ni el mañana. La agenda de las prioridades de política es tan dinámica como la sociedad a la que pretende servir. Por eso, es imperioso renovar la reflexión y actualizar los diagnósticos y propuestas.

Enfrentamos la elaboración de este libro bajo la influencia de tres consideraciones, que son solo aparentemente contradictorias. Primero, reconocemos la importancia del esfuerzo orientado a proponer políticas para dar respuesta a las necesidades prioritarias de Chile. Advertimos, en segundo término, las limitaciones que para este empeño nacen, tanto de nuestros propios enfoques disciplinarios y falencias como de la complejidad y el dinamismo de las sociedades modernas. Finalmente, reconocemos que la ponderación de prioridades y la valoración de las propuestas de políticas públicas responden tanto a consideraciones técnicas como a posiciones valóricas y políticas.

Reconocer estas limitaciones y complejidades incapables conduce a buscar el equilibrio entre la pretensión tecnocrática –según la cual bastaría la razón experta para iluminar los caminos de la política– y la viabilidad política. Pero tan lejos estamos de ofrecer recetas definitivas como de soslayar la importancia de aportar al debate con propuestas específicas que mejoren la realidad política, económica y social de Chile.

Somos conscientes de lo mucho que ha avanzado nuestro país en las últimas décadas. Esos avances ofrecen lecciones y, en muchas áreas, son justa causa de orgullo nacional. Pero esa no es razón para anestesiar el sentido de urgencia de ir más allá. Cada logro obtenido en el pasado –pero especialmente sus limitaciones– renueva los desafíos e impone exigencias aun mayores. Por ello, los chilenos debemos acelerar la marcha y, paralelamente, afinar nuestros sentidos para comprender mejor las complejidades de una sociedad que, junto con los progresos exhibidos, se muestra más exigente, expresa nuevas aspiraciones y revela retrasos, desigualdades, contradicciones y no poco motivo, incluso, para la perplejidad. Algunas dimensiones de este nuevo Chile se abordan en la siguiente sección.

¿Pesan más las luces o las sombras en el diagnóstico de la realidad nacional? La respuesta a esa pregunta no está exenta de las mismas valoraciones o preferencias que suelen explicar las diversas opciones de política. Aun cuando los éxitos del pasado y los desafíos del futuro suscitasen consensos en cuanto a su identificación y cuantificación, recibirán ponderaciones variables según las preferencias y los valores del observador. Conscientes de la imposibilidad de escapar del carácter controversial de todo diagnóstico, en la sección “Luces y sombras del Chile actual” revisamos indicadores objetivos y las comparaciones internacionales disponibles. Por cierto, las brechas y áreas más débiles que resultan de dicho análisis son, también, el foco de la mayoría de nuestras propuestas.

Habiendo dado cuenta de los principales logros y muy significativos retos para cerrar las brechas que difi-

cultan nuestra senda hacia un desarrollo integral, constatamos que el país se encuentra hoy en un equilibrio político y socioeconómico frágil. Por eso, en la sección “Riesgos y retos de Chile” de esta introducción dibujamos los posibles escenarios para el futuro, incluyendo el gran desafío de convertirnos en un país más desarrollado integralmente, socialmente más inclusivo, políticamente más estable y participativo, y con habitantes y comunidades más felices. Pues bien, este desafío consiste en concordar políticamente, diseñar e implementar reformas profundas y cambios en las políticas públicas que generen un círculo virtuoso en lo político, económico y social, cuyo resultado sea transitar por un camino de crecimiento e igualdad en los años que vienen.

El tiempo apremia. El país debe hacerse cargo de las demandas políticas, económicas y sociales ahora. No será posible aproximarse a todos los temas con igual intensidad ni en los mismos plazos, pero la hoja de ruta de una política virtuosa no puede soslayar el tratamiento sistemático, urgente y secuencial de reformas en muchos de los planos que este libro aborda. Creemos, pues, que resulta impostergable proponer, debatir y poner en marcha, más temprano que tarde, reformas que hagan de Chile un país más justo y más desarrollado, aun sabiendo que la siembra de hoy rendirá frutos en el corto, mediano y largo plazo.

Cerramos esta introducción exponiendo el contenido de este libro, 95 propuestas que se estructuran en dieciocho capítulos temáticos. Grupo Res Publica Chile espera con estas propuestas aportar específicamente al debate y avanzar en la adopción de reformas que nos permitan lograr un Chile mejor.

Paradojas y perplejidades

No caben recetas simples para sociedades complejas. Pensar en propuestas de políticas públicas para Chile demanda el reconocimiento humilde de las múltiples paradojas, inequidades, tensiones e incertidumbres que dificultan el proceso en un doble plano. Primero, porque el dinamismo social hace más líquidas y complejas las preferencias y la conformación de la agenda pública. En segundo término, porque las propuestas de política, casi en cualquier área, enfrentan dificultades mayores no solo para concitar acuerdos técnicos y políticos en su diseño, sino también para vencer resistencias de grupos de presión de diversa índole en la fase de implementación. Los múltiples grupos que inciden en el debate público representan intereses particulares que no siempre coinciden con el bien común. La capacidad de veto parece crecer más que la de comprometer acuerdos y concretar avances. Por ello, toda propuesta de reforma, por muy sólida y meritoria que parezca en el papel, deberá superar grandes dificultades en el camino hacia su puesta en marcha. Una buena razón, entre muchas, para relevar

la importancia de renovar la política y sus instituciones reside, precisamente, en la necesidad de hacer prevalecer el bien común por sobre los intereses particulares. Partidos e instituciones sólidos resisten mejor el riesgo de captura o colonización por intereses particulares. Y esa solidez es resultado de su legitimidad. Por ello es preciso reconocer la esencialidad de mejorar la política para que de ella surjan las soluciones que Chile requiere. Instituciones más representativas no solo son más eficaces, sino que están en mejor condición para “leer” y procesar las nuevas expectativas sociales y, de esa manera, reforzar su legitimidad mediante su capacidad de responder al Chile de hoy.

Nuestro país parece también fértil en paradojas, las que hacen aun más compleja la tarea de gobernar. Algunas de esas paradojas son inherentes a nuestra inserción en un mundo globalizado y en cambio permanente, donde la dilución de fronteras, distancias y certezas combina vértigo e incertidumbre en dosis que desafían la capacidad de respuesta de las instituciones públicas y ponen en evidencia las limitaciones del Estado-nación para responder a desafíos globales, tales como el cambio climático, el narcotráfico y las crisis financieras internacionales. Otras, sin embargo, parecen ser más propias de la sociedad chilena. Por cierto, el catálogo mismo de las paradojas y perplejidades que exhibe el Chile de hoy admite controversias. Con todo, de una mirada atenta al Chile actual surge una serie de tendencias y fenómenos que marcan la compleja fisonomía de nuestra sociedad.

Modernidad y rezago

La sociedad chilena refleja las tensiones de una sociedad crecientemente expuesta e integrada al mundo globalizado, con una estructura social que, pese a las mejoras recientes en movilidad social –especialmente en las cohortes poblacionales más jóvenes– aún tiene mucho por avanzar para igualar oportunidades. El lado moderno de la sociedad se vincula cada vez más a los mercados y costumbres internacionales, lo que abre puertas y oportunidades inimaginables tiempo atrás, mientras persisten grupos cuyas oportunidades no mejoran a similar ritmo y que, por ello, tienden a ver la globalización como un proceso ajeno, cuando no amenazante. La participación promisoriosa en las oportunidades de la globalización depende del conocimiento. El manejo de idiomas, el uso de tecnologías y la productividad son la expresión de aptitudes y destrezas que solo algunos poseen. Mejorar la distribución del conocimiento equivale a ampliar a todos las posibilidades de insertarse en un mundo interconectado, y de participar de los flujos internacionales de comunicaciones, cultura, oportunidades y comercio.

Globalización y mundos locales

Los ciudadanos de Chile y del mundo –especialmente los jóvenes– se integran velozmente a un mundo in-

* A diferencia del resto de los capítulos, esta introducción no está firmada y refleja el mejor esfuerzo por consensuar una mirada compartida del desafío abordado en este libro. Dante Contreras no participó en los trabajos conducentes a su elaboración.

terconectado, con lo que viven una aparente paradoja entre su “globalización” y su pertenencia a “mundos locales”. Llamamos “mundos locales” al conjunto de prácticas comunes a un grupo de personas que reflejan una determinada visión. La constelación de los mundos locales en que vivimos –profesión, familia, política, religión, nacionalidad, localidad geográfica o social, etnicidad, movimientos nacionales, grupos internacionales, redes sociales globales– definen a los individuos que somos.

Nos constituimos como los individuos que somos cuando desempeñamos junto con otros una constelación de roles sociales en los que producimos, además de nuestras habilidades y competencias, gustos, necesidades y anhelos. En estos mundos locales configuramos nuestras ofertas como la capacidad reconocida por otros de producir valor en un sentido amplio. Es en ellos donde construimos nuestra identidad.

Al entender la pertenencia a distintos y cambiantes mundos locales de esta forma, la aparente paradoja se resuelve –pero no necesariamente se desvanece la tensión entre lo nacional y lo global–, ya que se reconoce que la globalización permite, a través de la tecnología, participar en nuevos mundos locales compartidos globalmente. Sin embargo, subsiste la complejidad ante el intensivo proceso de cambio de nuestros antiguos mundos locales domésticos por nuevos mundos locales globales.

Desarrollo y estados de ánimo

Las mejoras sustantivas en el bienestar material de la gran mayoría de los chilenos, y el elogiado desempeño macroeconómico del país, contrastan con una sensación de malestar determinada por estados de ánimo negativos, resentimiento y altos grados de desconfianza hacia las instituciones, lo que podría convertirse en un peligroso lastre para el devenir nacional. Dichos estados de ánimo, cuyo origen, cuantía y proyección merecen un análisis especial que escapa a nuestras capacidades, no parece compatible con la cohesión social que se necesita para asumir grandes empresas colectivas.

El camino al desarrollo se dificulta si el temple anímico de una sociedad impide dialogar desde la confianza mutua y comprometer acuerdos desde la empatía. Sin ello, el mérito o rigor técnico del libreto de políticas públicas será insuficiente. Desde luego, la aplicación o continuidad de las políticas depende de la capacidad de alcanzar consensos fundamentales. El temple anímico virtuoso de una sociedad en buena parte nace de su capacidad de conjugar el “nosotros” con más frecuencia y optimismo. Sin un sentido colectivo de pertenencia y misión compartida, el camino del diálogo, del compromiso y de la perseverancia en ciertas políticas básicas se hace cuesta arriba.

En Chile desconfiamos del otro y de las instituciones. El prójimo despierta sospechas y temor. En los últimos años todas las instituciones del país han disminuido su valoración social, sin que tal deterioro en la opinión se pueda explicar por bajas en su desempeño. Es cierto que la desconfianza en las instituciones es un fenómeno global, y especialmente marcado en América Latina. Con todo, en Chile destaca y sorprende la poca valoración que concitan las mismas instituciones que han contribuido al desarrollo económico y social, que supera con creces el promedio regional. Parece haber, por tanto, una brecha tan amplia como intrigante entre la valoración y confianza que suscitan las instituciones y el desempeño de estas a la luz de nuestro pasado, y de las comparaciones internacionales.

¿Cuándo y por qué se erosionó la confianza entre nosotros? ¿Desconfiar del otro es propio de los chilenos o es un hábito que adquirimos en algún momento de nuestra historia? Desconocemos la respuesta a estas interrogantes, pero aventuramos que una parte importante de la desconfianza se origina en las fuertes desigualdades que fracturan nuestra sociedad. Sentir al país como un “nosotros” parece una lejana ilusión cuando el destino de muchos chilenos depende más de su cuna que de su esfuerzo. Es cierto que la desconfianza en Chile va más allá de las diferencias sociales y contamina también las relaciones interpersonales al interior de un mismo segmento socioeconómico. Sin embargo, no parece justo negar la existencia de un nexo profundo entre desconfianza, resentimiento y falta de cohesión, por un lado, y la desigualdad de oportunidades y nivel de vida que se advierte entre nosotros.

Felicidad individual y malestar social

La misma sociedad que colectivamente exhibe su malestar y desconfianza hacia las instituciones se muestra bastante más optimista en el plano individual. Al ser encuestados acerca de su propia vida personal y familiar, los chilenos registran en promedio niveles de satisfacción elevados. Si bien los niveles de felicidad y optimismo varían en función del ingreso y la localización geográfica, no parece posible explicar el desencanto general a partir de las opiniones que los chilenos tienen de sus propias vidas.

Una paradoja fundamental de Chile es, pues, la coexistencia de una marcada satisfacción con la propia vida y su dimensión familiar, junto a un malestar que trasunta desconfianza en la capacidad de las instituciones de responder a las aspiraciones de una sociedad más exigente. Esta brecha entre la valoración de la propia experiencia y el juicio, mucho más crítico, sobre lo “otro”, el “sistema” y las instituciones, es casi una constante en Chile. Así se observa, por ejemplo, al comparar las opiniones de los chilenos sobre su experiencia al recibir atención de salud, y la mucho peor evaluación que suscitan los sistemas Fonasa e

Isapres. ¿Cuál es la realidad? ¿Por qué esa predisposición a cuestionar las estructuras incluso cuando otorgan prestaciones y una calidad de vida consideradas satisfactorias? Como sea, ese estado de ánimo marcadamente crítico sobre lo colectivo representa una barrera psicológica para que el esfuerzo esencialmente colectivo por resolver los temas comunes –que en eso consisten la política y sus instituciones– despierte mayor adhesión y confianza entre los chilenos.

Las instituciones y la crisis de la política y de la representación

En muchas dimensiones, las instituciones públicas chilenas concitan evaluaciones positivas en las comparaciones internacionales. La estabilidad política y el manejo económico son, en general, apreciados positivamente por el mundo. Chile es considerado un país serio y confiable. La visión que el mundo tiene de Chile es mejor que la que los chilenos tenemos de nosotros y de nuestras instituciones. Y aunque buena parte de la crítica institucional puede explicarse por esa predisposición aparentemente idiosincrática a cuestionar al “otro” y a “lo colectivo”, no podemos cerrar los ojos a síntomas preocupantes de fatiga institucional. La política no puede funcionar bien por mucho tiempo arrastrando desconfianzas y valoraciones tan negativas de los ciudadanos hacia las personas e instituciones que nos representan. La desafección ciudadana, expresada en la abstención electoral y la baja identificación con partidos y coaliciones, contrasta con la situación, aparentemente saludable, de muchas instituciones públicas chilenas.

Pocos creen en los partidos: menos del 7% simpatiza con alguno. Los parlamentarios y el Congreso se hunden en paupérrimos niveles de aprobación que nada bueno presagian. Tras la apariencia de un sistema de partidos estable y de elevada continuidad en los resultados electorales de las coaliciones y colectividades políticas, crece el desarraigo social de las entidades que deben representarnos. Por de pronto, el mismo sistema electoral, llamado a reflejar las mayorías sociales en mayorías políticas, ha recibido cuestionamientos permanentes que contribuyen a minar la legitimidad de los representantes populares en el Parlamento.

En un país que cada cuarenta años se ha visto remediado por crisis políticas de magnitud, sería inexcusable desdeñar las preocupantes señales de descrédito de nuestras instituciones políticas. Por lo mismo, evaluar reformas de fondo para reforzar la calidad de la política parece prioritario.

La emergencia de “la calle”, las redes sociales y la judicialización

No puede extrañar, por tanto, que el descrédito de las instituciones coincida con la emergencia de formas alternativas de incidir en la toma de decisiones públicas. En

los últimos años hemos visto el renacer de movimientos sociales asociados a demandas de estudiantes, grupos étnicos, movimientos regionales y opositores a grandes proyectos de generación eléctrica. Tales manifestaciones constituyen, en sus versiones pacíficas, el ejercicio legítimo de un derecho, y sobre todo revelan la búsqueda de caminos alternativos a los institucionales que más de una vez se mostraron más eficaces.

En los casos de Barrancones, Freirina y Aysén, entre otros, se evidenció el poder de “la calle”. Pero los movimientos sociales no siempre tienen la razón. Por populares que sean las demandas de los grupos de presión, constituyen poderes fácticos que muchas veces reflejan sus propios intereses más que los del país y propician atajos institucionales riesgosos. Allí siempre prevalecerá el más fuerte y vociferante, pero rara vez los más débiles o necesitados.

El *lobby*, por su parte, mucho menos abierto y explícito que las manifestaciones públicas, se revela también como una modalidad anómala de buscar influir en las decisiones públicas, de manera que, por definición, favorece a los más poderosos y rara vez coincide con el bien común. Más aun, muchas veces la legitimidad de las manifestaciones se funda en la necesidad de contrarrestar la opaca influencia del *lobby*.

Una expresión formalmente distinta, pero conceptualmente similar, de la incapacidad institucional de canalizar y procesar controversias e intereses contrapuestos es la creciente judicialización de temas esencialmente técnicos o políticos. La decisión acerca de si una planta de generación eléctrica se puede realizar depende menos de la calificación de los organismos técnicos especializados sobre su sujeción a las normas legales ambientales, que de lo que resuelvan los jueces en el marco de un recurso de protección que, por diseño, ofrece escaso margen para un análisis detallado de las complejas materias involucradas. Una irrupción jurisdiccional similar se ha observado en el caso de los congelamientos judiciales de los aumentos de precios de los planes de salud de las Isapres. La mirada de un juez, circunscrita a un caso concreto, contrasta con la visión global que caracteriza a la política y a la visión técnica de los expertos. Por ello, casi siempre será inconveniente que la política ambiental, energética o de salud previsional termine, en los hechos, configurándose por la agregación de múltiples sentencias individuales.

Es cierto que estos “modos alternativos de hacer política” se manifiestan con distinta intensidad en casi toda sociedad moderna. Sin embargo, no se puede soslayar el riesgo que reviste derivar a la calle, a los lobbistas o a los jueces lo que las instancias técnicas o las instituciones políticas debiesen resolver. Más que resignarnos a una suerte de abdicación de las funciones propias de la política, nos convoca impulsar

la recuperación de sus competencias, de su legitimidad y su prestigio, pues son necesarios para ejercerlas con autoridad social.

Desequilibrio entre derechos y deberes

En el contexto de las manifestaciones y del empoderamiento de ciertos grupos se advierte un desequilibrio riesgoso e insostenible en el tiempo: la creciente conciencia del ejercicio de los derechos y la muy insuficiente aceptación de los deberes.

La sumisión de carácter, si alguna vez existió, ha ido quedando atrás a gran velocidad en Chile, lo que es sano y necesario por varios motivos. Desde luego, solo ciudadanos conscientes de sus derechos se manifiestan en favor de sus intereses particulares o del bien común, con lo que contribuyen a que la democracia sea más vital y ciudadana. Solo consumidores diligentes, conscientes de sus derechos y capaces de “votar con los pies” tienen la aptitud para disciplinar la oferta de bienes y servicios y forzar, en competencia vibrante, la búsqueda permanente de las mejores relaciones de precio y calidad. Clientes exigentes propician mercados eficientes, del mismo modo que usuarios y ciudadanos exigentes de servicios públicos impulsan la transparencia y la modernización del Estado.

Sin embargo, la demanda por derechos no siempre se acompaña de una simétrica aceptación de los deberes cívicos. La crítica a la política se combina con una creciente abstención electoral. En las manifestaciones de estudiantes y de movimientos regionales participan minorías violentistas y destructoras de bienes públicos y privados, cuya actuación no siempre es repudiada por las mayorías que se manifiestan pacíficamente o por la ciudadanía en general. La defensa del medio ambiente, enarbolada crecientemente como razón para oponerse a grandes proyectos industriales, no ha logrado permear cambios significativos en conductas individuales o colectivas en lo relativo al compromiso con el reciclaje y la reducción de la basura. Otros deberes sociales como el voluntariado, el cuidado de los espacios comunes, las donaciones y diversas formas de construcción de capital social se mueven a paso más lento que la exigencia de los derechos propios.

No parece sustentable una sociedad que exige derechos y elude deberes. Ello plantea un reto mayor para las políticas públicas y para la cultura de Chile: cómo fortalecer el civismo y cultivar el ejercicio de nuestras obligaciones cívicas en escuelas, trabajos, estadios y espacios públicos.

Desarrollo económico sin mejora en la productividad

Chile ha crecido cerca del 6% durante los últimos tres años, y los salarios reales y el empleo han aumentado significativamente en este período. Hoy el desempleo

está en niveles históricamente bajos y la inflación está controlada. Con un PIB proyectado por el FMI en US\$ 19.500 por habitante (a paridad de poder de compra) para 2013, Chile está en un umbral importante en su camino hacia el desarrollo.

Sin embargo, el crecimiento económico agregado contrasta con el estancamiento aparente de la productividad total de los factores de producción (PTF). Aunque la PTF es un concepto difícil de medir, y las estimaciones preliminares para el año 2012 muestran indicios de mejora, las cifras disponibles para los últimos quince años reflejan que nuestro crecimiento se ha basado fundamentalmente en “transpiración” (un creciente uso de capital y trabajo) y muy poco en “inspiración” (un aumento en la productividad). También parece paradójico el contraste entre los reconocidos avances en políticas y resultados macroeconómicos (en los cuales Chile está en la frontera de la mejor práctica internacional) y la gran heterogeneidad en políticas y resultados microeconómicos y sectoriales, donde convive una abierta integración en mercados internacionales con fallas en competencia de mercados internos y debilidades profundas en innovación y emprendimiento.

Se han ofrecido algunas explicaciones para esta paradoja dual; por ejemplo, la baja calidad de la educación y de la capacitación e intermediación laboral, el alto costo de la energía, la creciente especialización productiva en materias primas y ciertas trabas al emprendimiento y la innovación. Como sea, incrementar sostenidamente la productividad de nuestra fuerza de trabajo y la competitividad de nuestra economía es esencial para sostener el camino al desarrollo y a una mayor equidad.

Estado y mercado

En Chile, como en otros países, el Estado y los mercados se complementan, pero también entran en conflicto. Está en su naturaleza, y es necesario tanto para la democracia como para la eficiencia económica. Eso ocurre, por ejemplo, cuando el regulador estatal vela por la competencia o la transparencia de un mercado específico, para lo cual impone obligaciones o prohibiciones a las empresas. Pero, como veíamos arriba, una parte de los conflictos, aparentes o reales, entre privados y el bien público se dirime muy ineficientemente en las cortes o en las calles.

Cuando falla el mercado, ¿quién falla finalmente? En rigor, cada falla del mercado que no se corrige adecuadamente es, también, una falla del Estado regulador. Y cada vez que nos abstenemos de reforzar el funcionamiento riguroso, transparente y eficaz del Estado, abrimos paso a nuevas fallas del mercado y al cuestionamiento social de la empresa y de la capacidad regulatoria del Estado. Un buen mercado necesita un buen Estado. Por eso, resulta paradójico que

algunos creen que el desarrollo del mercado requiere un Estado más bien débil o ausente. Por cierto, la intervención estatal deberá cumplir siempre exigencias de pertinencia y costoefectividad, pero un mercado mal regulado es anticipo cierto de crisis costosas y, muchas veces, de reacciones regulatorias excesivas.

Frente al dilema aparente entre Estado y mercado, sostenemos que es necesario avanzar simultánea y decididamente hacia un mejor Estado y mejores mercados.

Pobreza relativamente baja y desigualdad muy elevada

En las últimas décadas, Chile ha logrado una notable disminución de la pobreza, pero con una mejoría en la igualdad de ingresos muy modesta: los niveles de desigualdad siguen siendo elevados en comparación con países desarrollados, e incluso en relación con varios países latinoamericanos. Una reducción más rápida de las desigualdades y la superación definitiva de la pobreza que lastra aún, para muchos, la posibilidad de una vida digna, surgen fuertemente como un anhelo imperativo de gran parte de la población. Confiamos en que el objetivo de avanzar hacia la derrota de la pobreza y hacia una mayor igualdad —de oportunidades y de resultados— pueda ser un eje rector de la acción pública en Chile, uno que siente las bases de una sociedad más justa, armónica y cohesionada.

Reconocemos, por cierto, que existen dilemas entre crecimiento y equidad que no siempre se prestan para soluciones evidentes (la cuestión de la carga tributaria es un ejemplo nítido), pero también sabemos que hay reformas virtuosas que ayudan tanto al crecimiento como a la equidad (una mejor calidad de la educación para todos es el ejemplo más obvio). En el largo plazo, crecimiento y equidad se necesitan y complementan como las dos caras de un desarrollo virtuoso. Por un lado, no habrá mejores oportunidades para todos, ni posibilidad de financiar un gasto social creciente, sin una economía dinámica, de alto crecimiento. Por otro, transitar hacia una economía altamente competitiva e innovadora será imposible si carecemos de la contribución plenamente activa de una fuerza laboral calificada, emprendedora y productiva, bajo un marco que premie el esfuerzo y la innovación.

Finalmente, tampoco tendremos política de calidad si la fractura social que la desigualdad genera no da paso a un sentimiento colectivo de pertenencia a un proyecto de país convocante y justo. En la cohesión social que nace de una mayor equidad está la base de las confianzas, de la estabilidad y de la paz.

Luces y sombras del Chile actual

Chile se encuentra hoy en una encrucijada. A medio camino de alcanzar el desarrollo, es posible poner la mirada tanto en lo que hemos logrado como en lo

que falta. Si bien nos acercamos al nivel de ingreso promedio propio de los países desarrollados, siguen siendo formidables los desafíos pendientes en el campo económico, social e institucional.

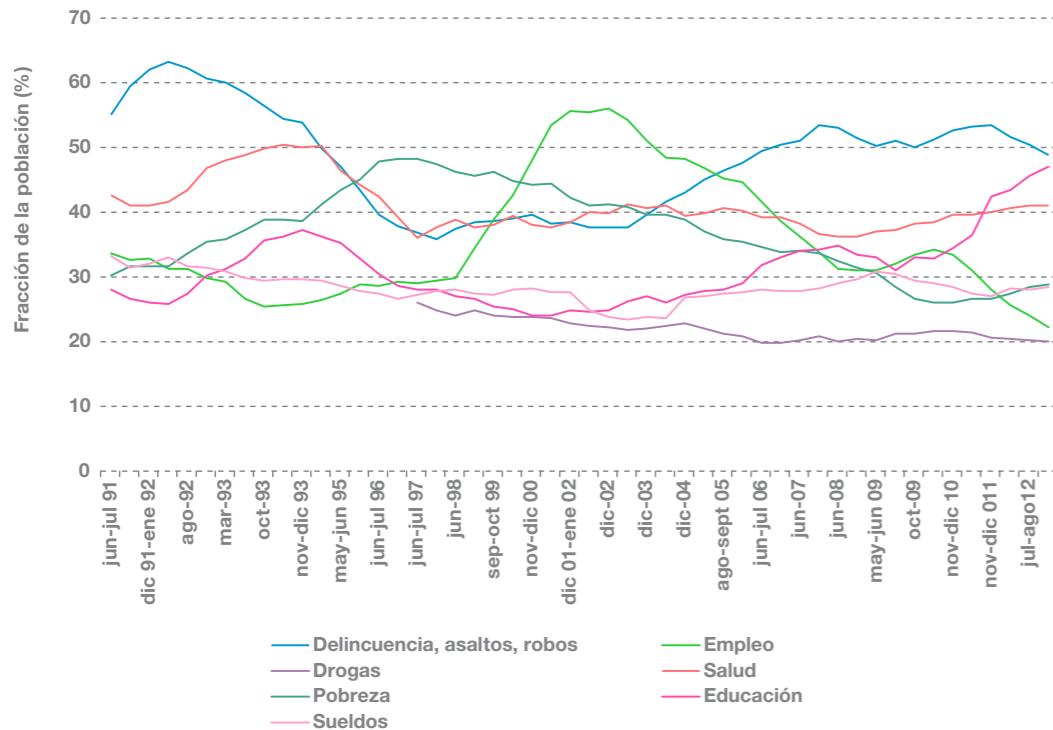
El camino al desarrollo integral muestra luces y sombras. Algunos tenderán a poner la mirada en los logros, y otros en las insuficiencias o los fracasos. El diagnóstico que cada cual haga dependerá de los indicadores que se evalúen y de los juicios de valor y preferencias de quienes los ponderen. En algunas dimensiones Chile parece un país desarrollado, puesto que exhibe una aparente solidez de sus instituciones y resultados macrofinancieros, estabilidad política y económica, y una apertura comercial similar a la de los países más ricos del mundo. En otros planos, enfrenta las falencias propias de un país de ingresos medio-altos. Mientras se ha avanzado en asegurar la cobertura prácticamente universal en salud, educación y vivienda, la calidad es todavía muy heterogénea, lo que termina castigando a los más pobres. Finalmente, hay aspectos en los cuales Chile exhibe indicadores muy malos, más propios de un país subdesarrollado. Dentro de estos se encuentra el bajo nivel de ingresos de los más pobres, la enorme diferencia con los más ricos, los bajos niveles de confianza y la extendida delincuencia. Con todo, a nivel agregado Chile se ubicó en 2012 en el lugar 40 del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, posición que lo sitúa a la cabeza de todos los países de América Latina y sobre Portugal.

Las luces y sombras de nuestra realidad social naturalmente despiertan reacciones y estados de ánimo contradictorios. Quien ponga la mirada en los logros encontrará razones para valorar y preservar las estrategias exitosas en el diseño y ejecución de las políticas que han rendido frutos. Las sombras de nuestra realidad, por el contrario, nos instan a abandonar la complacencia y a redoblar los esfuerzos, compromisos y creatividad para resolver los temas pendientes. Ambas visiones son justas, necesarias y complementarias. El verdadero problema, nos parece, consiste en negar lo avanzado o lo que resta por avanzar. Una visión parcial e incompleta nos conducirá, ya sea al desánimo impaciente y disruptivo, o a un prematuro abandono del sentido de urgencia que se requiere para abordar las tareas pendientes.

Lo que dicen las encuestas sobre los problemas de los chilenos y los factores determinantes de su éxito económico

Si nos atenemos a las encuestas, delincuencia, educación y salud son los principales problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo el gobierno de turno (**Gráfico 1**). Les siguen la pobreza, los sueldos y el empleo. Este ordenamiento combina tanto la evaluación de las personas sobre la importancia vital del tema como la expectativa de que las políticas de Estado

Gráfico 1
Problemas a los que el gobierno debería dedicar mayor esfuerzo



Fuente: Centro de Estudios Públicos, Encuesta CEP.
Nota: La pregunta es: ¿cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el gobierno de turno? Se permiten tres menciones por encuestado. Se grafican medias móviles de 5 años.

pueden mejorar sustantivamente la situación actual. En este último punto es interesante notar cómo las políticas económicas y las transferencias del Estado no son consideradas entre las más relevantes en la determinación del éxito económico. Más importantes son el acceso a una educación de calidad, el trabajo responsable y la iniciativa personal, todos fuertemente determinados por el esfuerzo individual, aunque favorecidos por las políticas públicas adecuadas (Cuadro 1).

Satisfacción con la vida, confianza y participación en elecciones

El esfuerzo de los gobiernos y de las políticas públicas trasciende la búsqueda del éxito económico. La orientación hacia la promoción del bienestar y la felicidad de los ciudadanos responde a las demandas sociales por un concepto más integral del desarrollo. Más aun, exigir un desarrollo ciego a esa dimensión podría

producir estragos en la felicidad de las personas. Sin embargo, los datos no muestran que este sea el caso para Chile. Los chilenos exhiben un grado de bienestar o satisfacción con su propia vida que sorprende positivamente. El chileno promedio reporta mayor satisfacción con la vida que los habitantes de países de ingreso similar (Gráfico 2), y ocupa el lugar 43 de los 156 países del ranking de felicidad de la Universidad de Columbia.

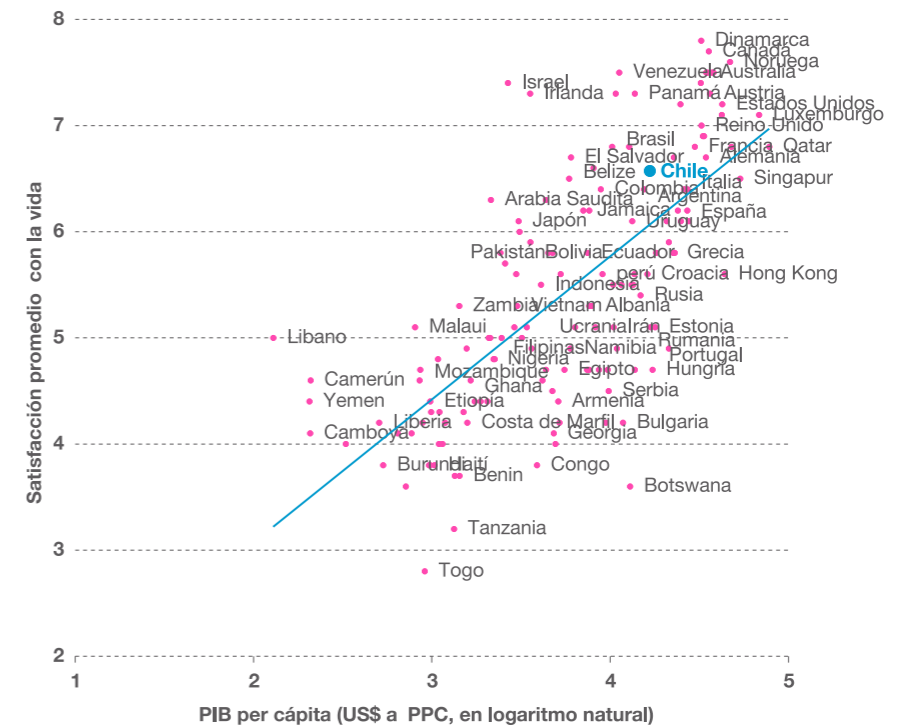
Pero las diferencias entre clases sociales para este indicador son importantes. El quintil más pobre de la población reporta niveles de felicidad promedio de 6,5 puntos, que contrastan con los 8,0 puntos para el quintil más rico (Casen, 2011; rango entre 1 y 10). Estas diferencias son también importantes entre regiones: los residentes de Magallanes, Aysén y Antofagasta son los más satisfechos (y, paradójicamente, los que más protestan), mientras que la insatisfacción

Cuadro 1
Determinantes del éxito económico de las personas

Variable	Porcentaje
1 Nivel educacional alcanzado	49
2 Trabajo responsable	43
3 Iniciativa personal	36
4 Contactos o pitutos	16
5 Tener una familia que apoya	14
6 Situación económica de los padres	14
7 Fe en Dios	7
8 Suerte	6
9 Haciendo dinero a la mala	6
10 Ayuda económica del Estado	5
11 Políticas económicas del gobierno	5
12 No sabe/no contesta	1

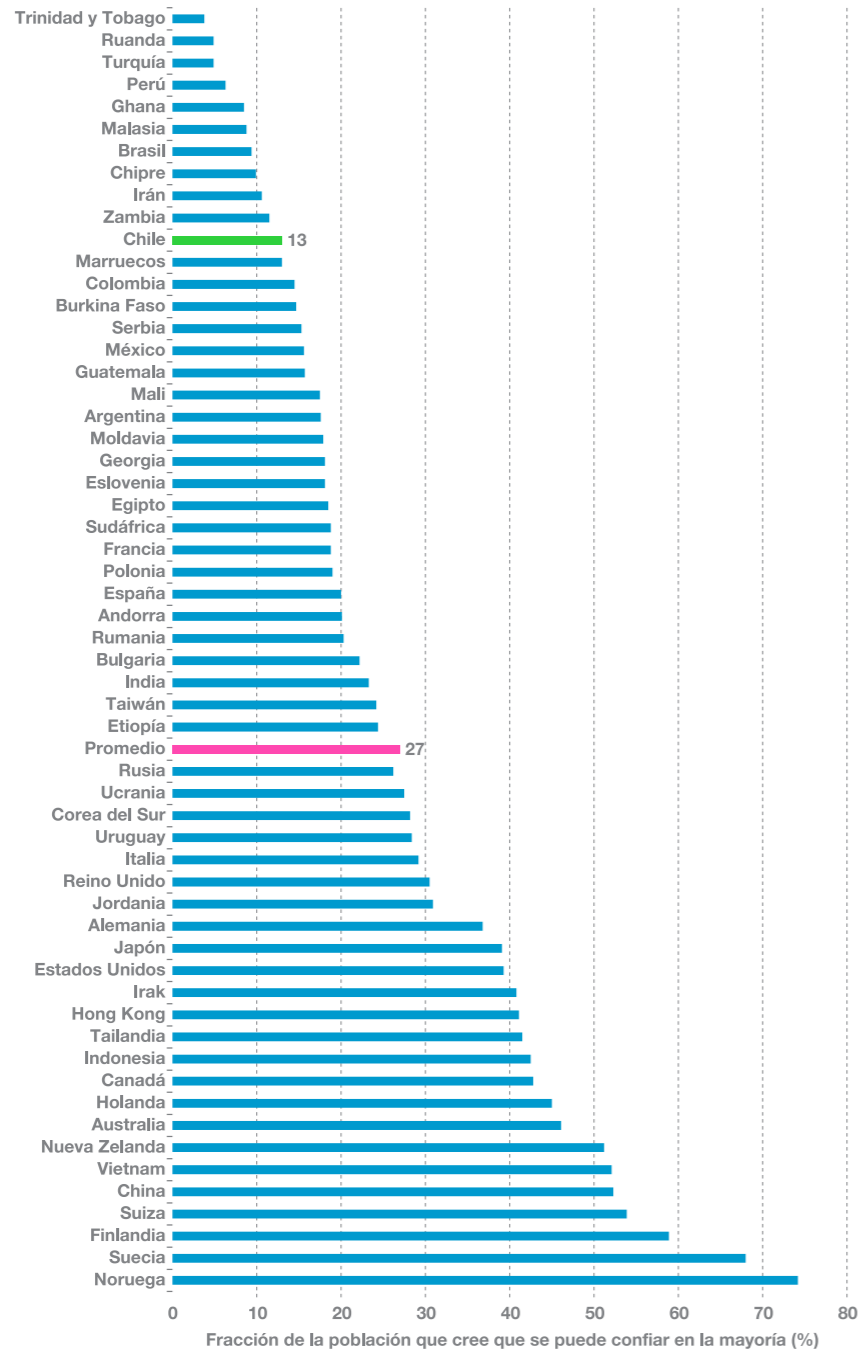
Fuente: Encuesta CEP, julio-agosto de 2012, Centro de Estudios Públicos
Nota: La pregunta es: ¿Cuál de las alternativas de esta lista cree Ud. que son las dos más importantes en el éxito económico de las personas?

Gráfico 2
Satisfacción con la vida



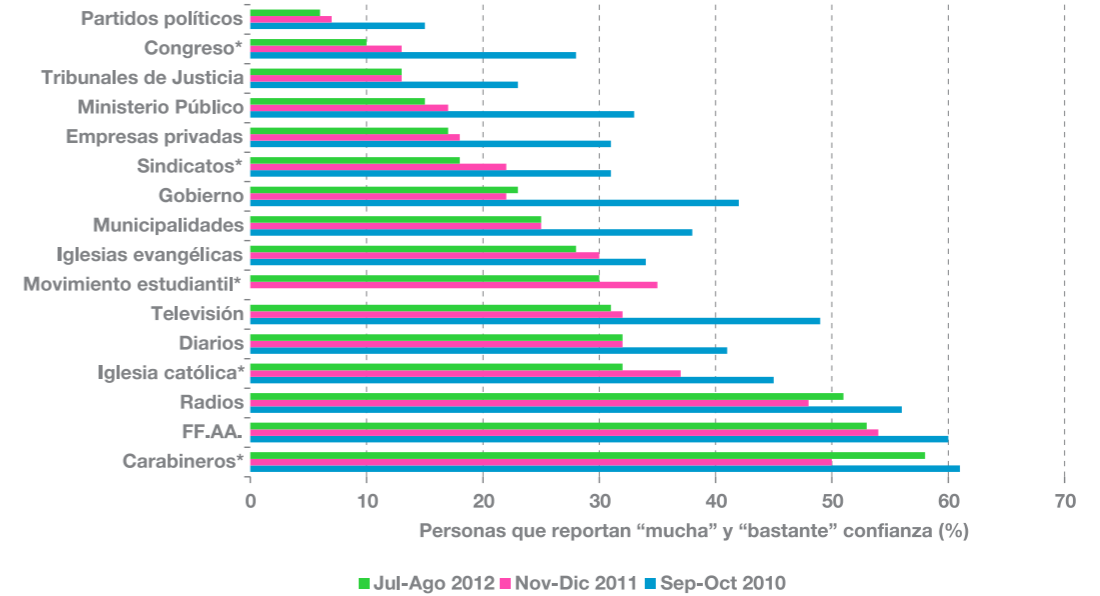
Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2011.
Nota: La escala del nivel de satisfacción con la vida va de 0 (poca satisfacción) a 10 (mucho satisfacción).

Gráfico 3
Confianza interpersonal



Fuente: World Value Survey, 2005 - 2008.
Nota: Datos para 2007 o último año disponible.

Gráfico 4
Confianza en las instituciones



Fuente: Centro de Estudios Públicos, Encuesta CEP.
Nota: * Diferencia significativa desde un punto de vista estadístico entre las mediciones de noviembre-diciembre 2011 y julio-agosto 2012.

es mayor en la Araucanía, el Maule y Biobío. Si bien los chilenos se muestran más satisfechos con su vida que lo esperable dado el nivel de ingresos, la situación se invierte cuando se trata de la confianza interpersonal. Solo el 13% de los chilenos expresa alta confianza en sus conciudadanos, un porcentaje mucho menor que el promedio de la OCDE, de 59% (Gráfico 3). La confianza es la base de la mayor parte de las relaciones personales y un factor determinante del bienestar de las personas y del desarrollo económico. Confiar en el otro reduce los costos de transacción que la desconfianza conlleva, y hace más efectivas, fluidas y gratificantes las interacciones sociales de todo tipo.

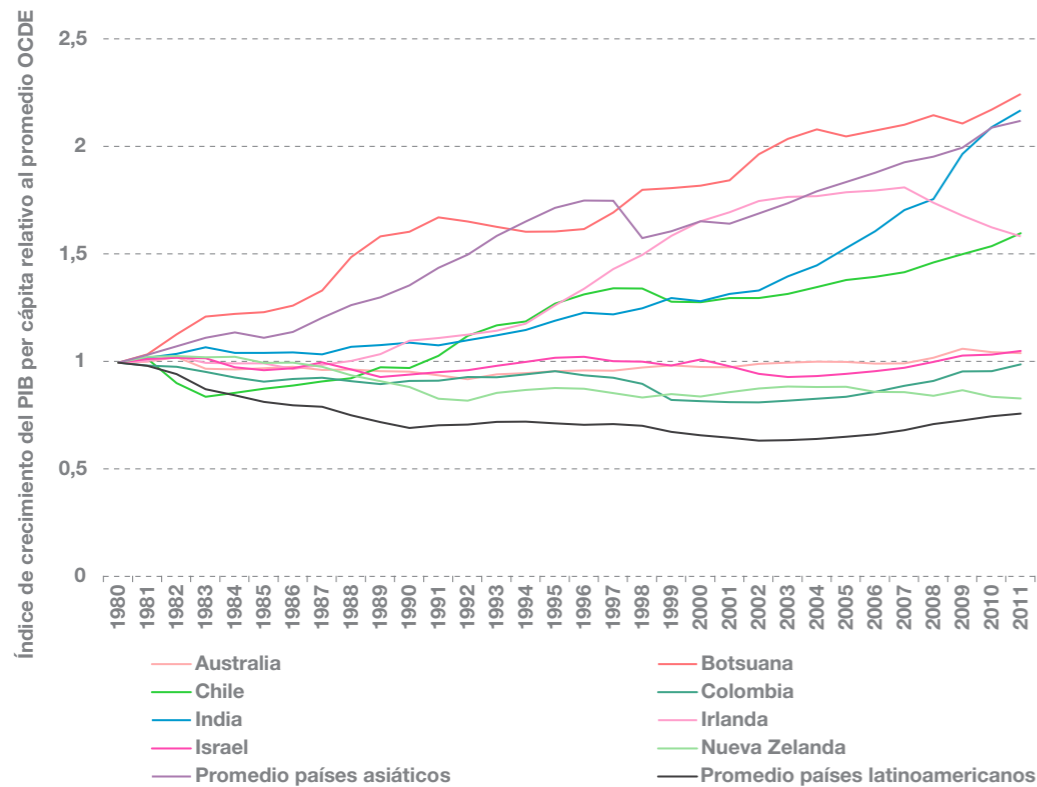
Los chilenos desconfiamos del prójimo y, en los últimos años, especialmente en nuestras instituciones públicas, lo que confirma la escasa valoración social de lo "grupalo-sistémico" (Gráfico 4). Esta falta de confianza no es ajena a la creciente judicialización y aparición de manifestaciones públicas, que emergen como caminos alternativos o sustitutos de la política para dirimir cuestiones sociales de envergadura. Hoy parecen aumentar los desencantados con la política y sus instituciones,

más que quienes se suman a participar activamente en los procesos electorales. Por ejemplo, los datos del Servicio Electoral sugieren que en la última elección municipal (2012) casi seis de cada diez chilenos en edad de votar no concurrieron a las urnas.

Un creciente desarraigo social de los partidos y una fuerte personalización de la política ha ido diluyendo proyectos programáticos y restando legitimidad a los partidos, cuyo deterioro se revela, además, en la falta de democracia y transparencia interna, su marcada debilidad institucional y las dificultades para representar a la sociedad actual. Partidos políticos débiles y poco valorados nada bueno presagian para la democracia de la que son un componente fundamental.

Esta misma sensación de ilegitimidad de las autoridades políticas se percibe también desde el mundo regional, cada vez más alienado por el excesivo centralismo político, administrativo y fiscal que caracteriza a Chile. La regionalización de los años setenta no cambió mayormente la distribución del ejercicio del poder entre el gobierno central y las regiones. Los gobiernos regionales son débiles; los intendentes son

Gráfico 5
Crecimiento económico relativo a promedio OCDE, 1980-2011



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators.

Nota: El índice de crecimiento del PIB per cápita relativo al promedio OCDE toma el valor de 1 para todos los países en 1980. Ambos valores se miden en US\$ de 2005 a PPC. El promedio de países asiáticos seleccionados está compuesto por Hong Kong, Corea del Sur, Malasia, Singapur y Tailandia. El promedio de países latinoamericanos seleccionados está compuesto por Argentina, Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú.

designados por el poder central. La descentralización municipal de los años ochenta, más audaz en los hechos, transfirió a los municipios competencias relevantes en educación y salud y permitió, a comienzos de los años noventa, la elección directa de sus autoridades. Sin embargo, insuficiencias en capacidad de gestión y recursos disponibles han dificultado una gestión municipal acorde a las expectativas ciudadanas. En el campo regional la cuestión parece más grave aun, toda vez que a la falta de competencias y recursos para ejercer un gobierno regional en forma se agrega la falta de autonomía política, lo que impide a los electores regionales exigir rendición de cuentas a sus autoridades. La ausencia de descentralización política ha impedido el desarrollo de

una clase política local que pueda elaborar propuestas regionales y competir por su validación electoral.

Crecimiento económico y desarrollo integral

A pesar de las preocupantes señales en la confianza y valoración de las instituciones y del sistema político en general, Chile ha logrado seguir una senda de alto crecimiento en el último cuarto de siglo (Gráfico 5). Esta trayectoria ha sido el resultado de una estrategia de desarrollo económico basada en el mercado, el estado de derecho, el respeto a la propiedad privada, la apertura al exterior y la estabilidad macroeconómica. Chile ha puesto énfasis en el respeto a las institucio-

nes y en la adopción de reglas, tanto en las políticas macroeconómicas como en la regulación de mercados y sectores con externalidades e imperfecciones. Con un PIB per cápita ya cercano a los US\$ 20.000, Chile es parte del pequeño grupo de países de ingreso medio alto instalado en el umbral de los países desarrollados. Para ser propiamente desarrollados en la dimensión económica se requiere elevar el potencial de crecimiento mediante aumentos en las tasas de ahorro e inversión y, especialmente, con aumentos sostenidos de la productividad. Por supuesto, detrás de la baja acumulación y productividad de los factores de producción hay fallas del mercado y del Estado. La poca formación de capital humano (una educación de baja calidad promedio y alta heterogeneidad, y una capacitación laboral deficiente), la escasa innovación e inversión en investigación y desarrollo, y la aún limitada cultura del emprendimiento y la toma de riesgos empresarial son grandes limitaciones que enfrenta Chile para crecer más.

Una barrera adicional es la estrechez creciente de energía a precios competitivos. El problema surge no tanto por la falta de recursos sino por la incapacidad institucional de ponerlos al servicio de la generación eléctrica con la prontitud requerida y con pleno respeto de las reglas de cuidado ambiental. La fuerte oposición ciudadana inmoviliza la oferta de energía ante un escenario de institucionalidad inmadura y frágil. Prevalecen la incertidumbre y la parálisis. Las reglas que Chile se ha dado para dirimir estas materias han perdido eficacia y legitimidad frente al poder de los grupos de interés o de las intervenciones judiciales.

El medio ambiente, en tanto, sigue constituyendo motivo de preocupación. Pese a algunos avances en calidad del aire, especialmente en Santiago, surgen manifestaciones de deterioro y saturación en otras zonas. Se acumulan desechos y basuras, mientras la contaminación visual, del aire y acústica contrasta con las mayores exigencias ambientales de la sociedad. En suma, y más allá del esfuerzo de nuestra renovada institucionalidad ambiental, son muchas las externalidades negativas del comportamiento individual y colectivo que requieren control adicional.

Virtualmente todas las mediciones de desarrollo integral, de bienestar subjetivo y de otros indicadores relevantes entre países muestran una correlación positiva y significativa con el PIB per cápita. Así ocurre, por ejemplo, con los indicadores de satisfacción con la vida, la confianza, la estabilidad política e institucional, y el cuidado del medio ambiente. Esta positiva correlación entre desarrollo económico (medido por el PIB per cápita) y casi cualquier otro indicador de desarrollo integral no es reflejo de causalidad simple, ni mucho menos significa que el desarrollo económico

garantice el bienestar en su dimensión más integral. Lo que sí sugiere la evidencia internacional y chilena son dos cosas importantes.

Primero, las políticas públicas pueden fortalecer un círculo virtuoso entre alto crecimiento económico, por una parte, y por otra mejor educación y salud, mejor distribución del ingreso, más inclusión social, democracia, participación y seguridad ciudadana, menor contaminación y mayor capital social de las comunidades y felicidad de las personas. Alcanzar este círculo virtuoso depende de la calidad en el diseño y la ejecución de las políticas públicas.

Segundo, el crecimiento económico, aunque no es condición suficiente, sí es condición necesaria para alcanzar los demás objetivos del desarrollo integral. Sin un aumento sostenido y elevado del ingreso no se ofrecen las oportunidades laborales de calidad ni están disponibles los medios para financiar un gasto público consistente con las crecientes aspiraciones sociales.

El bienestar de los hogares depende de manera importante de sus ingresos monetarios. Estos representan la capacidad de compra sobre los bienes y servicios que necesitan para cubrir sus necesidades y desarrollar sus proyectos de vida. Un mayor nivel de ingresos permite obtener un mayor nivel de bienestar, aun cuando la transformación de ingresos en bienestar depende también de otros factores como la salud de las personas, su nivel de educación, las condiciones del entorno donde se vive y trabaja, entre otros.

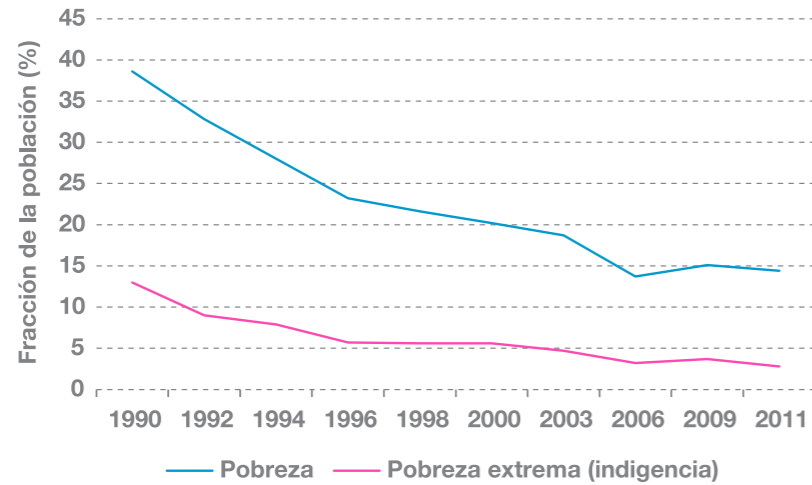
Pobreza y distribución del ingreso

Se observa en todo el mundo una significativa disminución de la pobreza promedio (especialmente en los países de alto crecimiento, como China e India). En Chile también ha caído muy significativamente el porcentaje de la población pobre e indigente en las últimas décadas (como resultado del crecimiento económico y de las políticas focalizadas en la reducción de la pobreza), aunque se observan pocos avances desde el año 2006 (Gráfico 6). Superar una pobreza estancada en torno al 14% de la población y eliminar definitivamente la indigencia que hoy roza el 3% constituyen un reto mayúsculo para Chile. La pobreza es una herida lacerante, especialmente para un país que tiene en sus manos la capacidad de erradicarla definitivamente.

La experiencia internacional también muestra una correlación negativa entre desigualdad de ingreso (medida por el coeficiente de Gini) y PIB per cápita (Gráfico 7). En esta correlación, Chile exhibe una concentración del ingreso que es significativamente más alta que la esperable dado su ingreso promedio.

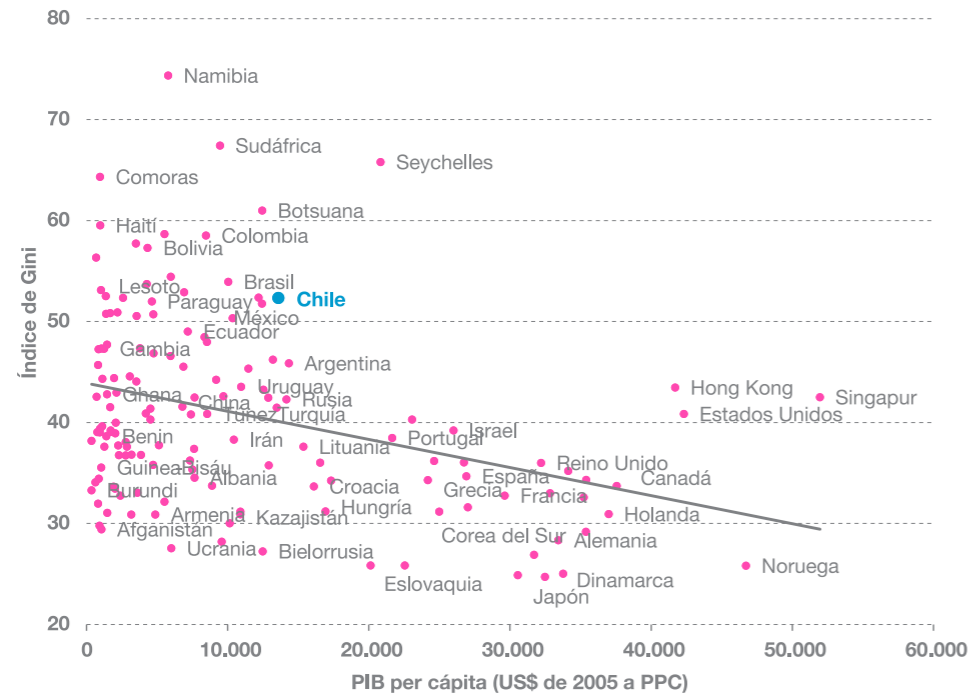
La desigualdad a nivel mundial ha disminuido, pero ha aumentado al interior de la mayoría de los países, desarrollados o en desarrollo. La región que es una

Gráfico 6
Pobreza e indigencia, 1990-2011



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen.

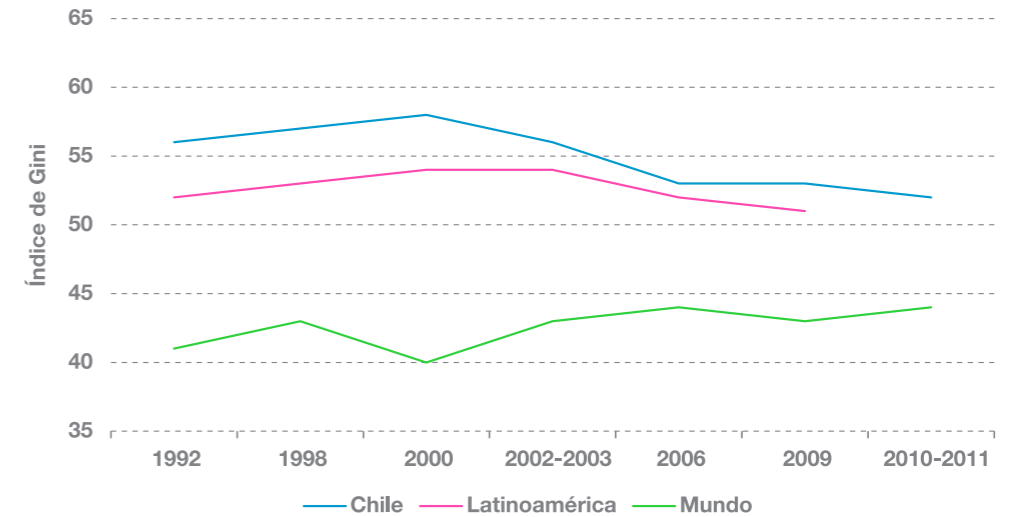
Gráfico 7
Crecimiento y desigualdad



Fuente: World Development Indicators, Banco Mundial.

Nota: Los datos de PIB per cápita corresponden en su mayoría a los años 2010 y 2009. Los datos del coeficiente de Gini corresponden en su mayoría a los años 2005 y 2006.

Gráfico 8
Desigualdad en Chile y el mundo, 1992-2011



Fuente: Encuesta Casen (Chile), Gasparini et al. (2011) (promedio simple de países latinoamericanos) y Banco Mundial (promedio mundial).

excepción en esta tendencia mundial es América Latina, que ha logrado en la última década reducir algo su aún muy elevada desigualdad de ingresos. Chile se suma a esta tendencia regional favorable, mostrando mejoras no despreciables en sus niveles de desigualdad de ingresos, en un contexto de crecimiento superior al promedio de la región. Con todo, la concentración del ingreso en Chile sigue siendo mayor que la del promedio mundial, con un coeficiente de Gini de 52% en el año 2011.

Los ingresos del trabajo representan la fuente de recursos más importante de los hogares, con un 68% del total para toda la población y 48% para los hogares pobres. En estos los subsidios, incluyendo las pensiones solidarias, representan 21% de los ingresos del hogar (Cuadro 2). En los hogares pobres y vulnerables, la menor representación del ingreso del trabajo es el efecto conjunto de menores tasas de ocupación y salarios más bajos. Por otra parte, destaca la focalización de los subsidios del Estado, reflejada en los altos porcentajes que representan en los ingresos de los sectores pobres y vulnerables.

El funcionamiento del mercado del trabajo tiene por tanto un rol crítico en la determinación del ingreso de los hogares, así como sobre la pobreza y desigualdad en el país. La baja tasa de ocupación de los más pobres, especialmente de las mujeres, y los salarios bajos para la gran mayoría de los trabajadores, resul-

tan en una distribución de ingreso que replica una distribución de salarios plana en casi toda su extensión, con alta en el extremo más alto. La estrategia para enfrentar la desigualdad debe entonces pasar por hacerse cargo de la empleabilidad, la productividad y los salarios de los más vulnerables. Por tanto, ello tiene que ver con políticas activas de empleo que aumenten la probabilidad de conseguir empleos con buenos sueldos como también por actualizar la legislación laboral, heredada de tiempos lejanos, para hacer frente a demandas de una sociedad distinta, más dinámica y compleja.

Educación y salud

La política social, en tanto, también contribuye a reducir la reducción de las desigualdades de oportunidades y resultados. La mayor parte de los recursos públicos han sido destinados a educación y salud, además de a programas de transferencias monetarias. La participación de los beneficiarios en dichos programas estatales es, en general, condicional a la pertenencia a grupos vulnerables o a la inscripción en las instituciones con financiamiento estatal que proveen los servicios demandados (como escuelas y liceos municipales o subvencionados, o el seguro estatal de salud Fonasa). En cambio, los grupos de ingresos medios y altos satisfacen sus demandas por educación, salud y otras prestaciones sociales a través de las ofertas de proveedores con financiamiento y gestión privada. Esta dualidad puede tener venta-

Cuadro 2
Fuentes de los ingresos de los hogares (%)

Hogares	Trabajo	Pensiones	Subsidios	Otros	Total
Pobres	48,3	10,8	21	19,8	100
Vulnerables	66,2	16,1	9,6	8,2	100
Clase media	74,3	13	1,9	10,9	100
Altos ingresos	72,5	5,3	0,2	22,1	100
Total	68,2	13,5	6,8	11,5	100

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Casen 2011.

Nota: Los ingresos del trabajo incluyen salarios e ingresos del trabajo independiente. "Otros" incluye un variado número de ingresos, desde el pago a los empleadores e ingresos del capital (relevantes en el grupo de altos ingresos), hasta donaciones y autoconsumo (que tienen mayor importancia en los hogares pobres).

jas en eficiencia (producto de mayor competencia) y coparticipación privada en su financiamiento, pero propicia la coexistencia de ofertas heterogéneas de servicios disímiles en calidad y cobertura.

Un ejemplo clarísimo de estas diferencias es lo que ocurre con la educación. A pesar del desarrollo de nuevas políticas e instituciones que buscan equiparar calidad (por ejemplo, la agencia de calidad) y aumentar la inclusión (por ejemplo, los subsidios escolares preferenciales, los cupos de educación superior para alumnos de colegios municipales), los avances todavía son modestos. Y aunque el explosivo aumento de la matrícula de educación superior ofrece expectativas de movilidad social significativas para los jóvenes de familias que nunca antes tuvieron esa oportunidad, dicha opción parece limitada por las brechas en la calidad de la educación.

En salud también se ven signos preocupantes que apuntan a un tránsito silencioso hacia un escenario de crisis mayor que requiere de una intervención oportuna. Varios son los factores que impulsan esta tendencia (que no es única a Chile): aumento de la expectativa de vida, cambios tecnológicos, alteraciones en el perfil de morbilidad, cambios en las expectativas de atención de calidad de la población y aumentos de ingresos de las familias. Más aun, por sobre las presiones comunes al resto del mundo, la creciente judicialización de las alzas de precio de las Isapres y el previsible aumento en presión financiera sobre el sistema de aseguramiento público requieren de acción urgente. En el Fonasa, la optimización de la función de compra y la promoción de la medicina basada en la evidencia impulsada por un seguro público bien gestionado podrían lograr los avances en eficiencia y control de gastos requeridos

para la sustentabilidad del sistema. En la atención primaria, el sistema altamente fragmentado y con escasa coordinación con los niveles superiores de atención, el escaso prestigio profesional de los médicos generales o de consultorios, y las bajas rentas asociadas conspiran contra la posibilidad de contar con una atención primaria resolutiva que avance en la dirección de la sustentabilidad requerida del sistema.

Vivienda y barrios

Este acceso diferenciado se repite también en las ciudades y sus barrios. Si bien el problema de los "sin techo" y de las casas "chubi" de calidad paupérrima está en retirada, y la calidad de la infraestructura y viviendas de las clases medias ha mejorado sustancialmente, una política habitacional con escasa visión integral de los determinantes de la calidad de vida y de las oportunidades de las personas de bajos ingresos ha resultado en ciudades desintegradas, con enormes proporciones de familias viviendo literalmente "al margen" de la ciudad y sus oportunidades. Los grandes guetos de población homogéneamente pobre con escasas posibilidades de movilidad social, en ambientes de malas condiciones urbanísticas, pobre acceso a servicios básicos, comercio, transporte y fuentes laborales y con serias amenazas a la seguridad de sus habitantes, son el resultado de años de políticas sectorialistas desarticuladas. Nuestra segmentación territorial se convierte así en una brecha sustancial para ofrecer buena calidad de vida para todos.

En este contexto, la integración socioespacial aparece como el principal desafío de la política de vivienda y barrio. Esto significa, por un lado, la integración de las viviendas a la red de servicios, la cercanía a infraes-

Cuadro 3
Tasas de robo en el mundo

País / Región	Número de robos cada 100.000 habitantes
México	650,8
Chile	477,2
Francia	180,6
Perú	169,6
Inglaterra y Gales	137,9
Estados Unidos	115,3
Canadá	89,4
Italia	79,3
Alemania	58,5
Nueva Zelanda	57,0
Noruega	34,5
Finlandia	28,1
Australia	17,7
Japón	3,2
Latinoamérica y el Caribe	274,0
Europa	122,4
Asia	23,2

Fuente: UNODC, Crime and Criminal Justice Statistics 2012.

Nota: La definición de robo es apropiación, con fuerza o amenaza de fuerza, de la propiedad de una persona ("theft of property from a person; overcoming resistance by force or threat of force. Where possible, the category "Robbery" should include muggings (bag-snatching) and theft with violence; but should exclude pick pocketing and extortion").

tructura de calidad y a las fuentes de empleo, condiciones íntimamente ligadas al transporte, y por otra parte implica la interacción y cercanía de grupos sociales diversos, de modo de aumentar la cohesión social, de atraer comercio privado y de aumentar la plusvalía.

Seguridad ciudadana y drogas

En el tema de seguridad ciudadana, aun cuando el país tiene una baja tasa de homicidios, la tasa de robos denunciados es altísima: un 55% mayor que la tasa promedio de robos en América Latina y 127 veces la de Japón (Cuadro 3). En el 26,3% de los hogares chilenos algún miembro de la familia ha sido víctima de robo o intento de robo (ENUSC, 2012). No sorprende que un 80% de los chilenos exprese mediano o mucho temor a la delincuencia (Paz Ciudadana-Adimark).

Estas grandes brechas que exhibe Chile en victimización e inseguridad ciudadana tienen múltiples causas, entre las cuales se encuentran las fallas del Código Pe-

nal y del Código Procesal Penal, las debilidades del actual sistema procesal penal (incluidos los problemas de coordinación entre policías, y entre estos y la fiscalía, los incentivos inadecuados de la fiscalía en la persecución de los criminales y la labor errática de los jueces), así como la falta de políticas efectivas de prevención del delito y de rehabilitación y reinserción de los condenados.

Es también posible relacionar esta inseguridad con el fracaso mundial y chileno en la guerra contra las drogas que se han declarado ilegales en los últimos cincuenta años. Hay fuerte evidencia internacional de que la producción y el tráfico de drogas ilegales contribuyen masivamente a la delincuencia (incluida la delincuencia no relacionada directamente con las drogas) y requieren de recursos fiscales crecientes, sin que dichos esfuerzos reduzcan el consumo de drogas y la delincuencia en general. Esta situación insostenible plantea la necesidad urgente de repensar de raíz las políticas globales y nacionales en esta materia.

Riesgos y retos de Chile

Habiendo dado cuenta en las secciones precedentes de los principales logros y los muy significativos retos para cerrar las brechas que dificultan nuestra senda hacia un desarrollo integral, constatamos que el país se encuentra hoy en un equilibrio político y socioeconómico frágil. Haciendo uso de una figura propia del andinismo, el país camina hacia la cima sobre una delgada arista de montaña que separa dos abismos profundos. Conscientes del riesgo de simplificar una realidad compleja, identificamos dos riesgos mayores (caerse a un abismo o al otro) y un gran reto (avanzar a buen ritmo por la delgada senda hacia la cima).

Podemos ilustrar estos dos riesgos y el reto de Chile enfocándonos solamente en dos dimensiones (otra gran simplificación) de toda senda de desarrollo: el ingreso promedio y su distribución entre la población. El **Gráfico 9** representa la senda que ha seguido Chile en estas dos dimensiones durante el último cuarto de siglo: un elevado crecimiento económico y un avance modesto hacia una mejor distribución del ingreso.

Podemos comparar la senda chilena con las experiencias de otros dos países en desarrollo. Turquía creció algo menos que Chile entre 1987 y 2012, pero mejoró su distribución del ingreso a un ritmo más rápido, partiendo además de un mejor nivel inicial. En contraste con Chile (y Turquía), la tasa de crecimiento por habitante de China duplicó a la de Chile a partir de los años ochenta, aunque exhibe hoy un nivel de ingreso promedio menor que el de Chile. Sin embargo, la distribución del ingreso empeoró muy significativamente en China, aunque su coeficiente de Gini es aún algo más bajo que el chileno para el año 2012.

¿Cuáles son los dos mayores riesgos que enfrenta Chile, y cuáles son sus implicancias para las futuras sendas de desarrollo de nuestro país? El primer riesgo es implementar malas políticas para el crecimiento y para la disminución de la pobreza y de la concentración del ingreso, pues ello implicaría entrar en un círculo vicioso de relativo estancamiento del PIB per cápita y de la distribución, como lo refleja la trayectoria denominada “Riesgo I” de Chile 2012-2030 en el **Gráfico 9**. A lo largo de esta senda socioeconómica y política, van aumentando las demandas sociales que una economía de débil desempeño no podrá satisfacer. La inestabilidad política y el conflicto social serán, muy probablemente, la marca distintiva del Riesgo I.

El segundo escenario adverso es responder a grupos de interés y ciudadanos organizados con una oferta programática de “derrumbe del modelo”. Esta trayectoria puede ser fuertemente redistributiva pero, en la medida en que sacrifica los incentivos que impulsan el crecimiento, amenaza con desembocar en las frus-

traciones propias de una sociedad que iguala “hacia abajo”. En sus versiones extremas, la opción por la distribución como objetivo excluyente de la política económica puede requerir de grados de intervención solo compatibles con gobiernos autocráticos y la erosión del estado de derecho. A este cuadro lo llamamos Riesgo II en el **Gráfico 9**.

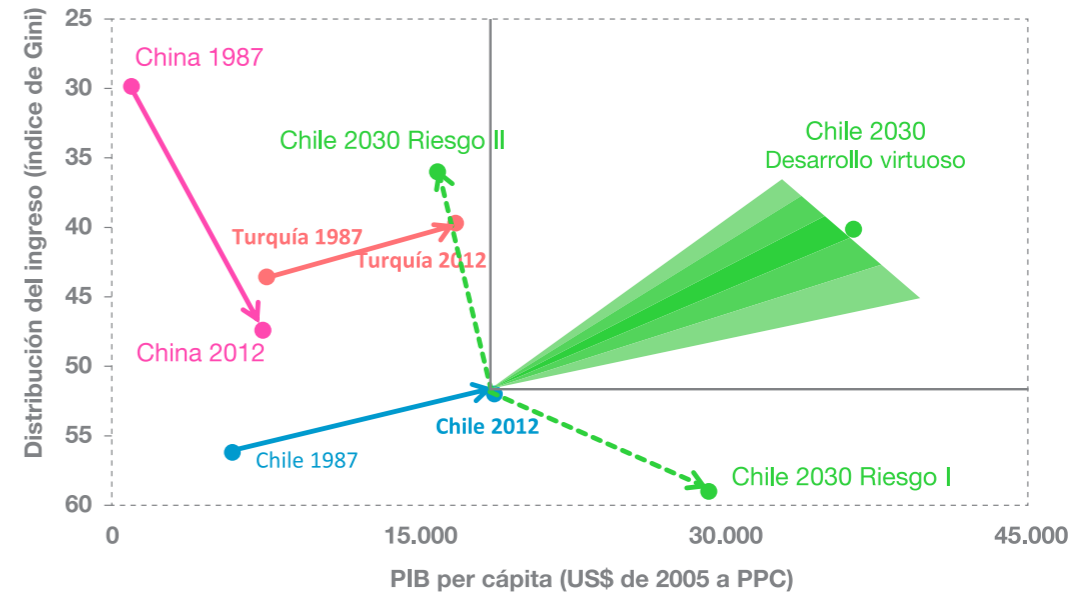
El gran reto para nuestro país es evitar los riesgos I y II, sentando las bases para que Chile se encamine en una tercera trayectoria, de desarrollo virtuoso, en las dos siguientes décadas. Este desarrollo virtuoso conlleva un mayor crecimiento económico y una mejor distribución del ingreso. En términos del **Gráfico 9**, implica seguir una senda de desarrollo virtuoso hacia el año 2030, que implique una acelerada mejora en el coeficiente de Gini y un acelerado incremento en el ingreso promedio.

Por supuesto, la familia de sendas dibujadas en forma de abanico solo marca un pequeño conjunto de posibles sendas deseables que podría tomar el país. Este abanico de sendas no refleja ni una proyección del Chile futuro ni una expresión normativa de las preferencias del Grupo Res Publica Chile respecto de la combinación de crecimiento y mayor equidad más deseable para Chile. Y, por cierto, la senda finalmente adoptada por el país, dentro de un amplio rango de combinaciones de aumentos de ingreso y equidad, dependerá de los conflictos y las complementariedades entre crecimiento e igualdad que reflejen las políticas adoptadas y, por tanto, de las preferencias de la ciudadanía y de los gobiernos que esta elija.

Como sea, el gran desafío de Chile consiste en concordar políticamente y luego diseñar e implementar reformas profundas en políticas públicas que generen un círculo virtuoso en lo político, económico y social, cuyo resultado sea transitar por un camino de alto crecimiento y mayor igualdad hacia el año 2030.

Se trata de un reto mayúsculo para el futuro próximo y para el largo plazo, pero es esencial abordarlo desde ahora. Por supuesto, sus objetivos no son solo alcanzar un mayor nivel de ingreso promedio y una mejor distribución (reiteramos que el gráfico es una simplificación bidimensional), sino fortalecer distintas dimensiones que son importantes para el bienestar de la población. Estas incluyen áreas que inciden directamente en la calidad de vida de los ciudadanos, más allá de sus efectos sobre el crecimiento del ingreso y su distribución, como son el acceso a empleo, educación, salud y vivienda de calidad. Se trata de vivir y trabajar en barrios seguros y limpios, en un país que cuida de su medio ambiente y que promueve la integración, la movilidad social y la participación política de ciudadanos comprometidos con sus instituciones.

Gráfico 9
Dinámica del PIB per cápita y de la distribución del ingreso: sendas históricas (1987-2012) de Chile, Turquía y China, y sendas futuras posibles (2013-2030) de Chile



Fuente: Elaboración propia a partir de Información histórica del World Development Indicators Database del Banco Mundial, la Encuesta Casen 2011 para Chile y The Chinese National Bureau of Statistics para China.

Nota: La trayectoria central en el abanico de sendas para “Chile 2030 Desarrollo virtuoso” se construye bajo los supuestos, puramente ilustrativos, de un crecimiento anual del PIB per cápita de 4%, llegando a US\$ 38.000 el año 2030, y mejoras sistemáticas en la distribución del ingreso, llegando a un Gini de 39 en el año 2030.

Este libro y sus propuestas

El tiempo apremia. El país debe hacerse cargo de las demandas políticas, económicas y sociales ahora. No todo podrá ser abordado con igual intensidad y en los mismos plazos, pero la hoja de ruta de una política virtuosa no puede soslayar el tratamiento sistemático, urgente y secuencial de reformas en muchos de los planos que este libro aborda. Creemos, pues, que resulta impostergable proponer, debatir y poner en marcha, más temprano que tarde, reformas que hagan de Chile un país más justo y desarrollado, aun sabiendo que la siembra de hoy rendirá frutos en el corto, mediano y largo plazos.

Objetivos, categorías e impacto presupuestario de las propuestas

El Grupo Res Publica Chile espera aportar con esta publicación a la discusión pública -técnica y política- de las brechas y falencias de Chile, con propuestas concretas en dieciocho áreas que considera de altísima prioridad para el futuro del país.

Nos preocupa Chile. Y por ello ocupamos más de un año pensando en nuestro país, identificando muchos de sus logros y fracasos, y elaborando un conjunto de propuestas de cambios y reformas en algunas áreas centrales de las políticas públicas. Desde la diversidad de nuestros pensamientos y visiones, queremos incidir con estas propuestas en el debate público, entre políticos y técnicos, en las comunidades y entre los ciudadanos. Lo hacemos con la esperanza de contribuir a la discusión, al logro del consenso político, y al diseño e implementación de mejores políticas públicas para Chile.

Nuestras propuestas son de diversa naturaleza, alcance y horizontes de ejecución. Algunas admiten ejecución inmediata, en tanto otras requieren tiempos largos de maduración. Se proponen reformas institucionales y al sistema político de envergadura, que implican necesariamente cambios a la Constitución. Otros cambios son de naturaleza legal oimplemen-

te reglamentaria. Se proponen modificaciones en las funciones del Estado, como también en su gestión. Algunas medidas conllevan aumentos importantes de gasto público, en tanto otras suponen redistribución de gasto público, e incluso ahorros fiscales. En fin, algunas reformas se dibujan con detalle, otras se esbozan de modo más general.

El impacto de las propuestas sobre el presupuesto de la nación es muy variado. Muchos de los capítulos -especialmente aquellos cuyas propuestas implican aumentos sustanciales de gasto público o de impuestos- presentan estimaciones del impacto directo sobre el presupuesto. En general, no presentamos estimaciones del impacto presupuestario completo, es decir de la suma de los efectos directos y los indirectos, siendo estos últimos los que resultan de cambios en variables que alteran el número de beneficiados de programas sociales o que cambian las bases tributarias sobre las cuales se recaudan los impuestos. Esta limitación surge directamente del hecho de que no hemos realizado ni tenido acceso a simulaciones de los efectos de nuestras propuestas en equilibrio general, que presenten las respuestas en el comportamiento de las empresas y personas a los cambios propuestos.

En general, tampoco cuantificamos el impacto sobre el gasto fiscal de propuestas que implican extender o iniciar programas públicos de impacto fiscal reducido, cambios legales o cambios institucionales en la organización del gobierno, de la administración del gobierno central y de las regiones, o conformación de nuevas agencias y consejos públicos.

Reconociendo todo lo anterior, anticipamos que los lectores encontrarán los resultados de esfuerzos importantes de cuantificación del impacto presupuestario de las propuestas en los capítulos sobre competencia y consumidores, drogas, educación, empleo, los dos que implican reformas tributarias, entorno sustentable, transportes y vivienda.

Estructura del libro

Las 95 propuestas de este libro se estructuran en die-

ciocho capítulos temáticos, ordenados en cuatro secciones: sistema político y Estado; desarrollo económico, mercados y medio ambiente; desarrollo social, y delincuencia y drogas. En lo que sigue se describe brevemente las áreas temáticas.

A. Sistema político, regiones y Estado

1. Tres reformas a fondo para revitalizar el sistema político chileno
2. Chile descentralizado: más desarrollo, más democracia
3. Modernización del Estado: una agenda necesaria

En comparación con otros países en desarrollo, la institucionalidad política que ha alcanzado Chile es destacable. Pero quedan muchos retos para mejorar el sistema y la calidad de la política en nuestro país. El sistema político chileno y la administración del Estado enfrentan cuestionamientos y reflejan tensiones que se manifiestan en dificultades para gobernar, partidos políticos débiles, un sistema electoral de representación cuestionada, un excesivo centralismo y una gran heterogeneidad en la calidad de la administración del Estado y la ejecución de sus programas y planes.

B. Desarrollo económico, mercados y medio ambiente

4. Superando la trampa del ingreso medio: cómo crecer más
5. Un nuevo trato para la energía
6. Más competencia y protección efectiva de los consumidores
7. Una reforma tributaria para la eficiencia y la equidad
8. Compromiso ciudadano con un entorno sustentable y limpio
9. En busca de la eficiencia y la efectividad en el transporte urbano

Chile ha crecido significativamente en los últimos años pero su tasa de crecimiento de tendencia es moderada. Para lograr un nivel de vida acorde con un país desarrollado, y disponer de los recursos para un país más equitativo, deberá crecer más. Y eso

tiene que ocurrir en forma más sostenida y ambientalmente más sustentable, levantando trabas (como en la energía y el transporte público), mejorando la estructura tributaria, cuidando la competitividad de sus mercados y perfeccionando los derechos de los consumidores.

C. Desarrollo social y desigualdad

10. Más y mejor empleo para combatir la pobreza y la desigualdad
11. Todos ganan: reforma a la regulación laboral
12. Impuestos a la renta: una reforma progresiva y eficiente
13. La desigualdad más allá del ingreso: voz, dignidad y capital social
14. La madre de todas las batallas: asegurar acceso a educación de calidad integral
15. Un sistema de salud para el siglo XXI
16. Vivienda social integrada a la ciudad

Aunque ha habido algunos avances en las últimas décadas, en Chile aún hay demasiada pobreza y una inequidad de oportunidades, trato y resultados que no se condice con el desarrollo económico del país. La segmentación profunda y las ineficiencias evidentes en el acceso a oportunidades de buena educación, salud y barrios son, sin duda, limitantes importantes para que este desarrollo tenga un correlato también en lo social. También lo son el acceso a buenos empleos, bien remunerados y con condiciones justas, en que la negociación entre partes ocurre para beneficio mutuo, se reducen las desconfianzas y comienza a operar una visión colectiva de país para todos.

D. Delincuencia y drogas

17. Delincuencia: la principal preocupación de los chilenos
18. Reconociendo la derrota en la guerra contra las drogas: hacia la legalización

El tema público que más preocupa a los chilenos es la delincuencia. Los robos y hurtos, y el intenso tráfico y

consumo de drogas ilegales, deterioran la seguridad, la salud y la calidad de vida de todos los chilenos. El mundo y Chile están perdiendo la guerra contra las drogas, lo que obliga a plantearse un giro radical en la forma de enfrentar el problema.

Importantes omisiones temáticas

GPRC ciertamente no ha cubierto todos los temas que hoy son importantes en Chile. La omisión obedece a la falta de conocimientos específicos del grupo para abordar materias especialmente complejas, y no a un desconocimiento de su importancia para el futuro del país. Lamentamos que este libro carezca de propuestas específicas en temas tan cruciales como el conflicto entre el Estado y el pueblo mapuche. En efecto, Chile debe resolver a través del diálogo, la justicia y la apertura la demanda de los pueblos originarios por mayor reconocimiento y respeto a su cultura y tradiciones. Las políticas sociales que promueven la integración bajo reglas comunes para todos deben también reconocer las particularidades e identidad de los pueblos originarios.

Tampoco se habla aquí sobre las políticas de promoción cultural. Una sociedad pobre en cultura es una sociedad débil en una de las expresiones esenciales de la creatividad y el goce humano. Chile muestra profundas deficiencias en la producción y el consumo de bienes culturales, como también en los valores cívicos asociados al respeto y la mejor convivencia social. Del mismo modo, parece necesario revisar el papel que juegan los medios, especialmente el canal de televisión estatal, en la difusión de contenidos que promuevan debates que enriquezcan nuestro futuro como sociedad. Y así, muchos otros temas han sido omitidos, incluyendo los asuntos militares y de relaciones exteriores. Además, GPRC ha debido ser selectivo en el estudio y el desarrollo de propuestas en subtemas específicos en cada área cubierta. Nuestra pretensión, más que aspirar a una cobertura exhaustiva de los temas de políticas públicas, es ofrecer un conjunto de propuestas que, mejoradas por el debate y estudios posteriores, puedan dibujar un camino de desarrollo armónico hacia un Chile mejor para todos sus habitantes.