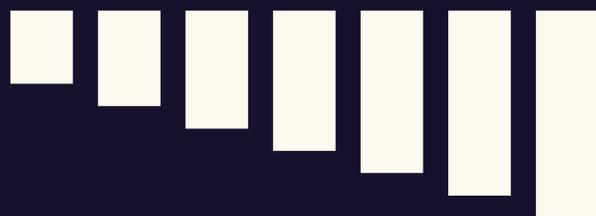




Cuatro desafíos en el Chile de hoy

Un conjunto de propuestas para romper la inercia

P I V O T E S



Índice temático

- DESAFÍO 1: REACTIVAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE
DE NUESTRAS RIQUEZAS NATURALES Pág. 2

- DESAFÍO 2: COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA
PARA ENFRENTAR EL TERREMOTO EDUCACIONAL Pág. 10

- DESAFÍO 3: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS Pág. 16

- DESAFÍO 4: MÁS EMPLEO FORMAL COMO PALANCA
DE DESARROLLO HUMANO Y PROTECCIÓN SOCIAL Pág. 24

DESAFÍO 1

Reactivar el desarrollo sostenible de nuestras riquezas naturales

NUESTRO LLAMADO A LA ACCIÓN

Reactivar el desarrollo sostenible de nuestras riquezas naturales

- Varios de los grandes desafíos globales, como la carbono neutralidad y la alimentación saludable, están ligadas a nuestras principales actividades productivas. Sin embargo, Chile no podrá responder a estas necesidades en forma adecuada, y desaprovecharemos inmensas oportunidades de prosperidad, si persiste la pérdida de dinamismo y la dificultad para llevar adelante nuevos emprendimientos y proyectos basados en nuestras riquezas naturales.
- Es urgente desafiar esa percepción instalada de que la economía de recursos naturales es “extractivismo indeseable”, y que solo mediante la producción de bienes elaborados se obtiene valor agregado. Junto con ello, se debe lograr un nuevo equilibrio en los procesos de permisos, entre estándares medioambientales exigentes y participación ciudadana oportuna por una parte, y certeza jurídica y predictibilidad de plazos y criterios por la otra.
- Debemos transitar de la hostilidad al orgullo: Chile como pieza clave en la transición hacia la carbono neutralidad, la circularidad y la alimentación saludable.

La situación actual que debemos desafiar

Trabas, tensiones y percepciones instaladas

- En lo referido a la propiedad de los recursos naturales y el rol del Estado, buena parte del debate transita entre dos extremos.
 - En una esquina están aquellos que arguyen que las concesiones o derechos de uso de bienes comunes como el agua o los minerales no debieran admitir intervenciones

regulatorias, tales como royalties, estándares de sostenibilidad, causales de caducidad o límites temporales, pues están protegidas por el derecho de propiedad.

- En la otra esquina están quienes sostienen que sólo el Estado puede administrar estos bienes, y que a lo mucho corresponde invitar a privados como socios minoritarios.
- Sin embargo, sólo es posible pensar en desarrollo si quienes planean invertir gozan de certeza jurídica, pero al mismo tiempo sólo es posible pensar en desarrollo con legitimación social si se cumplen estándares de sostenibilidad exigentes, y si las iniciativas entregan aportes fiscales proporcionales al tamaño de las oportunidades otorgadas por el Estado que las acoge.
- En cuanto al valor agregado, también se repite una percepción dicotómica entre dos posiciones extremas.
 - En una esquina están quienes sostienen que lo único que hemos hecho en estas últimas décadas es exportar “palos, piedras y frutas”. De acuerdo con este bando, venimos despilfarrando nuestros recursos desde que Chile es Chile, por errores tales como vender litio en lugar de baterías de ion de litio.
 - En la otra esquina están quienes no prestan atención alguna a estrategias de más largo plazo y solo procuran vender a buen precio hoy, sin el más mínimo interés por sofisticar ahí donde corresponda hacerlo.
 - Lo cierto es que cada caso es diferente. Es, desde luego, vital propender a identificar y luego aprovechar aquellas actividades que generan mayor valor agregado, pero ellas no necesariamente son las que se emplazan más cerca del producto final.
- Por último, también encontramos dos posiciones opuestas en cuanto al tema del impacto ambiental.
 - Existen quienes ven las exigencias ambientales en esencia como un obstáculo al desarrollo, cual tributo que ojalá se pudiese escamotear sin que nadie se enterase.
 - En el otro extremo encontramos, cada vez con mayor frecuencia, personas y agrupaciones que entienden toda iniciativa asociada a los recursos naturales como necesariamente depredatoria e indeseable. Para ellos no existe estándar ambiental concebible que permita sentarse a debatir la deseabilidad de una iniciativa, y la única estrategia legítima posible es la oposición a rajatabla. Algunos incluso plantean el decrecimiento como camino a seguir. Cualquier postura intermedia es una renuncia.

- La verdad, no es posible enfrentar algunos de los desafíos ambientales más acuciantes de la humanidad, en particular el cambio climático, sin aumentos muy sustanciales en la provisión de ciertos recursos, como cobre, litio y hierro, madera, alimentos del mar y de la tierra.

Algunos antecedentes y datos

- Chile es especialmente fuerte en áreas asociadas a recursos naturales. Por azar nos tocó el 30% de las reservas mundiales de cobre y el 42% de las de litio. Por esas cosas del destino, el desierto de Atacama posee la mejor radiación solar del mundo entero, y Magallanes es una de las zonas donde el viento sopla de forma más sostenida. Las plantaciones forestales maduran a una velocidad inusual, y los fiordos australes presentan condiciones óptimas para la acuicultura.
- Sin embargo, en años recientes se ha instalado con fuerza la idea de que apelar a estas oportunidades es una estrategia obsoleta, puramente extractivista, que deja en el camino mucha destrucción ambiental y poco valor agregado, que más encima es embolsado principalmente por transnacionales que poco aportan al país que les cuasi-regala sus reservas. La única manera de aprovechar estas áreas productivas, sigue este razonamiento, es sofisticando la industria en Chile. Elaborando productos de cobre en lugar de exportar cátodos o concentrado, por ejemplo.
- Lo cierto es que el mayor agregado no siempre está “aguas abajo” -en la minería en particular rara vez es así-, y la principal consecuencia de esta corriente es que hemos perdido dinamismo, y en el camino estamos despilfarrando enormes oportunidades de generar prosperidad.
- Obtener la aprobación de proyectos de inversión en el área de recursos naturales es cada vez más difícil y los plazos cada vez más dilatados. El Observatorio de Productividad de la CPC catastraba a diciembre de 2021 un total de 156 proyectos de inversión ingresados al SEIA que acabaron en tribunales ambientales, por un monto de US\$ 49.239 millones.
- Del total de 115 causas con sentencia en primera instancia, el tiempo transcurrido entre el ingreso de la reclamación y la sentencia es de 351 días corridos en promedio. En caso de que se eleve un recurso de casación ante la Corte Suprema, las causas extienden el lapso de tramitación judicial en un promedio de 319 días corridos adicionales.
- En 2022, el monto de proyectos mineros rechazados por el SEIA (US\$ 3,29 miles de millones) casi igualó al de proyectos aprobados (US\$ 3,31 miles de millones), y ciertos sectores no están

siquiera dispuesta a conversar bajo qué estándares ambientales Dominga podría ser admisible.

- En Magallanes el proyecto de hidrógeno verde Faro del Sur, por un total de 325 MW y US\$ 500 millones de inversión, fue retirado temporalmente por sus titulares, HIF y Enel Green Power, por exigencias inusuales respecto a las rutas de migración de aves. Mientras nuestro país impone estas exigencias para el desarrollo de tecnologías clave para combatir el cambio climático, BP anunció en Australia una inversión de \$36 mil millones de dólares para producir 1,6 millones de toneladas de hidrógeno verde.
- Previo a la temporada de incendios del verano del '23, el INFOR contabilizaba entre el Maule y Los Lagos 810.000 hectáreas con vocación forestal que carecen de uso agrícola, bosque nativo y títulos de merced, equivalente a 10.100 veces el Parque O'Higgins. Tras los dramáticos siniestros de febrero, esa cifra aumentó aún más.
- Con todo, el ejemplo más doloroso es el de la gigantesca oportunidad que hemos subaprovechado en lo referido al litio. Los salares del norte chileno poseen las mejores condiciones naturales del mundo, pero debido a una regulación anacrónica que impide su concesión, como todos los otros minerales en Chile o como el litio en todos los otros distritos mineros del mundo, Chile perdió el liderato que ostentaba hasta mediados de la década pasada.
- Fuimos desplazados por Australia, un país con condiciones tan inferiores a las nuestras que cada tonelada producida exige emitir del orden de siete veces más gases de efecto invernadero.

Figura 1. Porcentaje de la participación de Chile en el mercado mundial del litio, 2000 – 2030.



Fuente: Jiménez, Daniel. "Lithium world market, historical and projected, 2000-2030". iLimarkets, 2022

- Es verdad que la producción chilena se ha triplicado desde 2015, lo que no es poco mérito de parte de los dos únicos productores, pero la explotación sigue acaparada por solo esos dos, y en un solo salar, en circunstancias de que son decenas los salares con potencial.
- Cada uno presenta el desafío ambiental de cómo configurar una explotación sustentable que no altere el equilibrio hidrogeológico, y no debe subestimarse ni la importancia ni la dificultad de este desafío, pero lo que es inaceptable es ni siquiera abordarlo con la mejor ciencia disponible.

El “Policy Package” para romper la inercia

- Es necesario avanzar en paralelo en tres frentes interdependientes: el constitucional, el de las políticas públicas y el de las iniciativas privadas.
 - El constitucional, porque desde el nuevo texto se pueden establecer habilitaciones, orientaciones o mandatos al legislador que orienten definiciones sobre el uso de las riquezas naturales, equilibrando su dimensión económica y ecológica;
 - El de las políticas públicas, porque es el medio para diseñar las respuestas específicas a desafíos cambiantes; y
 - El de las iniciativas privadas, porque la sociedad civil y el emprendimiento tienen mucho que aportan a lo público escrutando y ofreciendo soluciones innovadoras a desafíos públicos.

La habilitación constitucional

- La nueva Constitución nos brinda la oportunidad de comenzar a abandonar estas paralizantes posiciones polares mediante principios habilitadores:
 - Que bajo el principio de desarrollo sostenible, el Estado pueda:
 - Conceder el uso y goce de bienes de uso público a privados a través de concesiones, velando por la eficacia y eficiencia en su asignación, uso y caducidad; establecer restricciones proporcionales y no discriminatorias para asegurar su rol ecosistémico y social y brindarle la protección del derecho de propiedad para resguardar su rol económico;

- Instalar capacidades institucionales y gobernanzas mixtas integradas por Estado, academia y empresa en macrozonas compuestas por regiones con una vocación territorial común para sentar las bases de ese desarrollo sustentable; y
- Formar empresas estatales a través de una ley simple de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, fundado en una necesidad pública, y bajo un marco de neutralidad competitiva para que compitan en igualdad de condiciones con las empresas privadas.

Las políticas públicas

- No debemos concentrar todas las balas en el instrumento constitucional. Es importantísimo, qué duda cabe, pero no lo es todo. En paralelo debemos avanzar en políticas públicas que nos permitan recuperar el tiempo perdido, partiendo por el litio. Para ello proponemos avanzar en una política nacional del litio sustentada en tres pilares que deben avanzar en simultáneo:
 - Derogar la legislación obsoleta y única en el mundo que vuelve no concesible el litio; una decisión adoptada en 1979 y motivada por el rol que este metal puede jugar en aplicaciones nucleares;
 - Instalar una gobernanza mixta integrada por la triple hélice Estado, academia y empresa en la macrozona del litio que se aboque a:
 - i. levantar líneas bases ambientales en salares priorizados;
 - ii. sentar las bases de esquemas de distribución del valor generado.
 - Organizar una convocatoria internacional a través de Corfo para ofrecer concesiones de exploración y explotación en los salares priorizados y en base a las condiciones definidas.
- Una reforma al Sistema de Evaluación Ambiental, que, entre otros cambios, diseñe un proceso de dos etapas de manera que las instancias políticas trasladen su participación al inicio del proceso. Una primera etapa de pre-screening, donde las comisiones de evaluación regional y el comité de ministros (ambas instancias políticas) se pronuncien en base a las características generales de los proyectos, sobre la suficiencia de la línea base ambiental, sobre su coherencia con los instrumentos de ordenamiento territorial y sobre otros aspectos generales que surjan de la participación ciudadana temprana. Luego procedería una segunda etapa, eminentemente técnica, de evaluación ambiental del proyecto específico.

Las iniciativas privadas

- Además de las iniciativas de orden constitucional y de políticas públicas, Pivotes empuja iniciativas que pueden ser implementadas por privados y el mundo de la sociedad civil.
 - Nos proponemos realizar una convocatoria entre emprendedores para desarrollar el observatorio “Una ventana a las energías del futuro: benchmark internacional de litio e hidrógeno verde”. Ello permitiría dar visibilidad a aquellos aspectos específicos en los que nos hemos rezagado, relevar su importancia de cara a la opinión pública y mantener los indicadores actualizados en una aplicación web para su seguimiento permanente.

Bibliografía

1. Beckstein, Martin. "The Politics of Economic Life". Ed. Routledge, 2015. ISBN: 9781317426264. Pág. 2 <https://books.google.cl/books?id=bDeDCgAAQBAJ&pg=PA2>
2. Confederación de Producción y Comercio. "Observatorio de Productividad". Diciembre de 2021
3. Convención Constitucional. "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE (Propuesta)". Artículo 134°.
4. Cordero, et al. "Ultraviolet radiation in the Atacama Desert." *Antonie van Leeuwenhoek* 111(8): 1301-1313. DOI: 10.1007/s10482-018-1075-z
5. Jiménez, Daniel. "Lithium world market, historical and projected, 2000-2030". iLimarkets, 2022
6. Munita, Ignacia. "¿Qué falló? ¿Exigencia alta?: Análisis a las observaciones ambientales del retirado proyecto eólico en Punta Arenas". *El Mercurio Online*, 13 de octubre de 2022 <https://www.emol.com/noticias/Economia/2022/10/13/1075397/expertos-observaciones-faro-del-sur.html>
7. United States Geological Service. ""Mineral Commodity Summaries: Copper"". <https://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/copper/coppemcs96.pdf>
8. United States Geological Service. ""Mineral Commodity Summaries: Lithium"". <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2021/mcs2021-lithium.pdf>
9. Vergara, Alejandro. "Instituciones de Derecho Minero". Ed. AbeledoPerrot, 2010. Págs. 669-673
10. Vergara, Tomás. "Monto de inversión de proyectos mineros aprobados se desplomó 30% en 2022". *El Mercurio*, 27 de febrero de 2023, Pág. B1 <https://digital.elmercurio.com/2023/02/27/B/4A47QBDJ#zoom=page-width>

DESAFÍO 2

Colaboración público-privada para enfrentar el terremoto educacional

NUESTRO LLAMADO A LA ACCIÓN

Colaboración público-privada para enfrentar el terremoto educacional

- Llevamos un década constatando como las brechas de aprendizaje no se cierran. Tuvo que ocurrir una pandemia que las profundizó para que este terremoto educacional se visibilizara.
- Es urgente desplegar una estrategia de emergencia que trace una hoja de ruta para cerrarlas, lo que requiere abandonar esos extremos dicotómicos inmovilizantes que mueven el péndulo entre el rol hegemónico del Estado y la libertad total de establecimientos públicos y privados. En vez de seguir poniendo en el centro del debate la estructura del sistema, es imperativo ahora instalar el aula, los profesores y los estudiantes. Finalmente, bajo la articulación del Estado, es necesario sumar todas las capacidades a esta estrategia: del Estado, de la academia, de la comunidad escolar, de la sociedad civil y del emprendimiento. El punto de partida debe ser la lectura, debido a que en ella se apoya el resto de los saberes.
- Como paraguas de esta estrategia, es imperativa una cruzada que revalorice la importancia de la educación en nuestro país, el rol de los establecimientos educacionales y de los profesores, frente a la relativización de su relevancia, que en parte explica los altos niveles de ausentismo y deserción.

La situación actual que debemos desafiar

Trabas, tensiones y percepciones instaladas

- El debate público transita entre miradas divergentes que dificultan la acción:
 - Una mirada que asocia todos los problemas educacionales a la estructura del sistema: primero había que ponerle cortapisas al componente privado y meritocrático del sistema educacional (liceos de excelencia), para luego poner al Estado como actor cuasi

hegemónico y receptor prioritario de los recursos públicos. Esta mirada marginaliza el rol de la sociedad civil y el emprendimiento, y desplaza las mediciones de aprendizaje por la observación cualitativa de la institucionalidad pública educacional.

- Otra mirada propone llevar el péndulo hacia otro extremo igualmente reduccionista: lo único relevante es la libertad de los padres para elegir la educación de sus hijos en base a mediciones estandarizadas de desempeño de los establecimientos, y la autonomía de éstos para desarrollar sus proyectos educacionales.
- Sin embargo, sólo es posible enfrentar el terremoto educacional con una mirada equilibrada, que por un lado le reconoce al Estado un rol garante de una base común de bienes públicos como la educación, y, por el otro, bajo su articulación, consagra un sistema mixto integrado por establecimientos públicos y privados, que suma y apoya con recursos públicos las capacidades, innovaciones y modalidades educativas provenientes de la sociedad civil, del emprendimiento y de entidades técnicas especializadas.

Algunos antecedentes y datos

- La pandemia afectó a más de 1.500 millones de estudiantes a nivel global. Nuestro país fue, por bastante lejos, el que perdió más días de clases lectivas presenciales en la OCDE: 259 días, de acuerdo con su reporte de octubre de 2022. Un terremoto de magnitudes insospechadas, que fue advertido en su momento por especialistas educacionales, pero que por factores sociales, como las extensas cuarentenas, o de presiones de grupos de interés, como el Colegio de Profesores, se profundizó en su impacto con señales preocupantes.
- Según datos del Centro de Estudios del Mineduc, la deserción escolar en Chile aumentó en un 25% en tres años, mientras que un 39% de los estudiantes tiene una inasistencia del 15% que se considera grave, aunque los expertos señalan que ya con un 10% hay daño en el aprendizaje. Además, el Banco Mundial ha estimado que si no se toman medidas urgentes, las próximas generaciones podrían experimentar un impacto en los ingresos económicos equivalentes a un 14% del PIB global actual. Estas cifras también reflejan que el impacto es mayor en niñas que en niños, y en poblaciones de bajos recursos o en minorías étnicas.
- Una investigación de la Facultad de Educación de la Universidad de Los Andes sobre 2.500 alumnos chilenos estimó que, comparado con 2018, el vocabulario conocido en kínder pasó en 2022 de 38% a 28%, y que el 96% de los estudiantes de primero básico de dicho grupo medido no conocía las letras del alfabeto. A nivel nacional, se espera el resultado del Simce aplicado en noviembre a los cuartos básicos y segundos medios para conocer la situación a partir de mediciones estandarizadas formales.

- Respecto de estas últimas, se ha instalado en ciertos sectores un preocupante prejuicio sobre las mediciones estandarizadas de aprendizaje y las evaluaciones de desempeño, en circunstancias que son fundamentales como guía para focalizar las acciones y los recursos.
- Durante la última década, el modelo ha puesto la prioridad en la educación superior, con onerosas inyecciones de recursos. La última muestra de este enfoque es la propuesta de condonación del CAE. Al mismo tiempo, y tratándose de educación escolar, se ha podido apreciar cómo desde el Estado se ha configurado una mirada que apunta a reducir o acotar la presencia y rol tanto de la sociedad civil como del emprendimiento.
- Esto es relevante porque ninguna acción inmediata será sostenible en el tiempo si es que no se logra cambiar el foco de la conversación hacia los problemas que ya se vislumbran como críticos a mediano plazo con el modelo educacional actual.
- Finalmente, sobre un componente central del desafío como son los profesores, Elige Educar ha estimado que el déficit de profesores llegará a 26 mil docentes para 2025 y 33.500 para el 2030. Al mismo tiempo, los profesores y los directivos apuntan a la excesiva burocracia que hace que tengan que dedicar parte relevante de su tiempo a tareas administrativas sin valor agregado educacional, mientras los fondos asignados por la Subvención Educacional Preferencial (SEP) tienen año a año un margen importante de subejecución -más de \$40 mil millones en 2017, según estadísticas del gobierno-, algo que los establecimientos manifiestan que se debe a las escasas capacidades instaladas que tienen para lidiar con el proceso burocrático.

El “Policy Package” para romper la inercia

- Es necesario avanzar en paralelo en tres frentes interdependientes: el constitucional, el de las políticas públicas y el de las iniciativas privadas.
 - El constitucional, porque desde el nuevo texto se pueden establecer habilitaciones, orientaciones o mandatos al legislador que representen bases sólidas para habilitar (en vez de limitar) los componentes de la estrategia de emergencia para enfrentar el terremoto educacional;
 - El de las políticas públicas, porque es el medio para diseñar las respuestas específicas a desafíos cambiantes; y

- El de las iniciativas privadas, porque la sociedad civil y el emprendimiento tienen mucho que aportar a lo público escrutando y ofreciendo soluciones innovadoras a desafíos públicos, especialmente en el ámbito educacional.

La habilitación constitucional

- La nueva Constitución nos brinda la oportunidad para establecer las bases de un Sistema Nacional de Educación Pública para el siglo XXI, que integre las capacidades públicas y privadas a través de los siguientes principios habilitantes:
 - Que el Estado garantice una base común de educación escolar de calidad;
 - Que el Estado articule, regule y financie a través de distintas modalidades un Sistema Nacional de Educación Pública compuesto por establecimientos estatales y privados los que podrán integrar a su proyecto educativo apoyo técnico, modalidades educativas, innovaciones y capacidades provenientes de la sociedad civil y el emprendimiento; y
 - Que el Estado garantice a los establecimientos educacionales que forman parte del Sistema Nacional de Educación la libertad para desarrollar sus proyectos educativos con autonomía en el marco de los fines, principios y marco regulatorio de la educación pública.

Las políticas públicas

Pero debemos caminar y masticar chicle de forma simultánea. Mientras transcurre el proceso constitucional, debemos avanzar en políticas públicas que hagan frente a la emergencia educacional:

- Complementar, para luego aprobar, el proyecto de ley que flexibiliza el uso de la Subvención Escolar Preferencial (SEP), el que cursa su segundo trámite en el Senado. El proyecto apunta no sólo a flexibilizar el uso de los recursos, sino también a disminuir la burocracia del proceso de rendición de cuentas, de manera que establecimientos y directivos se concentren en usar los recursos en innovaciones y modalidades educativas que colaboren a enfrentar los desafíos.
- Impulsar un proyecto de Ley para potenciar y ampliar el rol de las ATEs (Agencias de Asistencia Técnica Educativa) para brindar apoyo a los establecimientos educacionales. En particular (i) ampliar la tipología de actores que se pueden constituir como ATEs, en especial emprendimientos con foco en innovaciones educacionales; y (ii) ampliar las temáticas en las cuales prestan asistencia técnica a ámbitos como salud mental, además de promover una

nueva plataforma tecnológica de búsqueda de ATEs que facilite a los establecimientos conocer y acceder a sus diferentes servicios.

Las iniciativas privadas

- Validar y extender el rol de los Contratos de Impacto Social, o pago por resultados, como modalidad permanente para financiar innovaciones en el sistema educacional provenientes de organizaciones de la sociedad civil y emprendimientos. Un ejemplo es la iniciativa Bien Público, que enfrenta a través de un Contrato de Impacto Social la deserción escolar.
- Visibilizar y apoyar iniciativas como **Por Un Chile que Lee**, en que más de 100 organizaciones de la sociedad civil y el Mineduc se han unido para resaltar la importancia de que las familias jueguen un rol en la lectura de los niños.
- Impulsar campañas comunicacionales sobre el **valor de la escuela**, de los profesores, de la lectura y los aprendizajes.

Bibliografía

- [Universidad de Los Andes, "96% de los estudiantes de 1ero básico no conocen las letras del alfabeto". Octubre de 2022.](#)
- [Proyecto de ley que extiende y moderniza la Subvención Escolar Preferencial. Agosto de 2019.](#)
- [Análisis y proyección de la dotación docente en Chile. Área de Investigación de Elige Educar. Enero de 2021.](#)
- [Education at a Glance 2022, Chile. OECD, Octubre de 2022.](#)
- ["Deserción escolar: 50 mil estudiantes abandonaron el sistema entre 2021 y 2022". Radio Universidad de Chile, Noviembre de 2022.](#)
- [Dos años después: salvando a una generación. Primer reporte con base en evidencia de la catástrofe educativa en América Latina y el Caribe. Unicef. Junio de 2022.](#)
- [Presentación del Mineduc ante la Comisión de Educación del Senado sobre el Plan de Reactivación Educativa 2023. Enero de 2023.](#)
- [Subvención Escolar Preferencial: Gestión y uso de los recursos en sus 10 años de implementación. Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica. Junio de 2019.](#)
- [El estado de la crisis educativa mundial: un camino hacia la recuperación \(i\): \[www.worldbank.org/education\]\(http://www.worldbank.org/education\)](#)

DESAFÍO 3

Administración pública al servicio de los ciudadanos

NUESTRO LLAMADO A LA ACCIÓN

Una Administración Pública al servicio de los ciudadanos

Nuestro Estado **no podrá responder a las demandas de los ciudadanos ni enfrentar con una visión de largo plazo los desafíos de este siglo**, si los directivos de los servicios públicos continúan cambiando con cada gobierno, y si el empleo público se petrifica con independencia de su desempeño.

Necesitamos un nuevo estatuto jurídico para la administración pública coherente con su naturaleza técnica, profesional y meritocrática, y un **régimen especial para los funcionarios de exclusiva confianza** de los gobiernos de turno coherente con su condición excepcional y limitada.

La situación actual que debemos desafiar

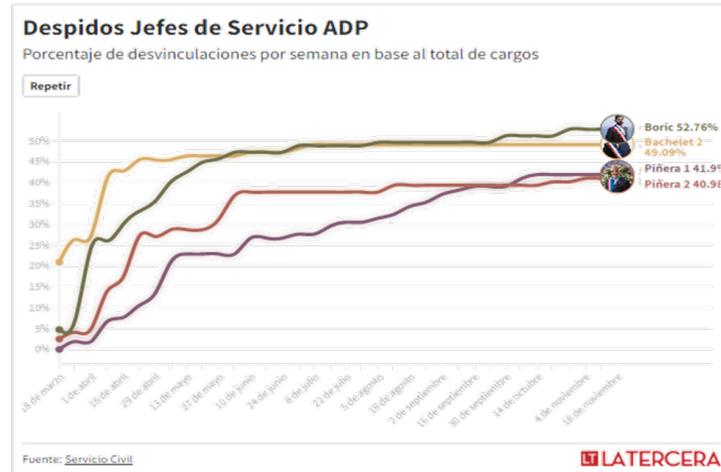
Trabas, tensiones y percepciones instaladas

- De forma recurrente, **distintos gobiernos le recuerdan a los ciudadanos las arbitrariedades con que se conforma la administración pública**, pues en muchos de sus nombramientos o promociones prevalece la cercanía política, y en la mayoría de las veces un mal desempeño no genera consecuencias, salvo en los hilos más delgados.
- Mientras ello ocurre, el debate se traba entre **dos extremos que no generan soluciones**:
 - Por una parte, están aquellos que argumentan que “son los gobiernos los responsables de conducir el Estado, para lo que **requieren de funcionarios de confianza en toda su extensión para desplegar su programa**”, y que “al empleo público **no se le pueden aplicar las mismas dinámicas que al privado** pues el tener que velar por el interés general, requiere de estabilidad”;
 - Y por otra, los que contestan diciendo que “es la administración pública la responsable de administrar el Estado a través de **profesionales y técnicos que trasciendan los períodos**

de cada gobierno” y que “todos los trabajadores – sean del sector público, privado o de la sociedad civil – **deben estar sujetos a las mismas reglas.**”

Algunos antecedentes y datos

- El **empleo público está regido por el Estatuto Administrativo**, norma jurídica que regula el “ciclo vital” del funcionario, es decir, su ingreso, promoción y desarrollo, retiro y desvinculación y responsabilidad administrativa.
- Existe un **consenso transversal entre diversos expertos** de que la actual legislación no es suficiente para enfrentar la realidad que presenta actualmente el empleo en general, así como los desafíos que conllevan las nuevas tecnologías, pues desde su origen en 1989, **el Estatuto Administrativo prácticamente no ha sido reformado**. La única modificación relevante en los últimos 30 años fue la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (Ley 19.882), el que solo aplica a altos directivos y no a la gran mayoría de los funcionarios públicos.
- Como el Estatuto Administrativo no se ha ido ajustando a las necesidades y demandas actuales del trabajo, **ha sido la Contraloría y los tribunales de Justicia** -incluida la Corte Suprema- quienes, con sus dictámenes y fallos, han ido ejerciendo jurisprudencia para implementar *de facto* cambios normativos a expensas de la deliberación legislativa.
- A principios de 2021 el Ministerio de Hacienda realizó una Consulta Pública respecto de un anteproyecto de ley de reforma al Estatuto Administrativo. Recibió más de 58.000 respuestas y sus propuestas concitaron amplio apoyo plasmado en un **proyecto de ley que ingresó en marzo de 2022 y que hasta ahora el Congreso no ha dado cuenta**.
- El Estatuto Administrativo define que el **80% de los funcionarios debe responder al régimen de planta, y un 20% al de contrata (contratos anuales)**. Los trabajadores a honorarios son considerados una contratación excepcional y el Estatuto no regula su ingreso. Estas limitaciones se sortean año a año a través de la Ley de Presupuestos.
- Al igual que otros gobiernos, la administración del Presidente Boric arrasó con el primer nivel del Sistema de Alta Dirección Pública en el primer año, removiendo en lo que va de gobierno al 53% de los jefes de servicio.



- Continúan contándose en miles los “funcionarios de exclusiva confianza” que contrata el Estado con cada nueva administración, mientras que en algunos países desarrollados no llegan a cientos.
- Hoy existen más de **una docena de estatutos que regulan las tres modalidades del empleo público** – planta, contrata y honorarios - mientras en el sector privado todos los trabajadores se rigen por un solo código del trabajo.
- Mientras el **Contralor impide con sus dictámenes la desvinculación de funcionarios a contrata con más de 2 años de antigüedad**, el crecimiento del Estado hace que año a año ingresen más funcionarios públicos que heredan los vicios del sistema vigente. La desmunicipalización de la educación escolar, por ejemplo, implica en régimen la creación de 71 servicios públicos nuevos que involucran 186.127 funcionarios que se acoplarán al Estado Central.

Tabla 1. Año de instalación del SLE (traspaso al 1° de enero del año siguiente)

	2018	2019	2020	2022	2023	2024	2025	Proyectado
Servicios Locales	4	3	4	15	15	15	14	70
N° de comunas	14	11	17	68	85	86	64	345
Matrícula escolar	57.004	48.983	73.435	312.540	271.209	256.533	252.684	1.272.388
Establecimientos	236	174	251	1.152	1.193	1.173	1.075	5.195
Jardines vtf	58	38	57	348	405	334	291	1.531
Docentes	4.330	4.277	5.930	23.949	23.562	21.088	20.750	103.886
Asistentes de edu.	3.664	3.246	4.363	17.806	16.122	15.022	14.851	75.074
Dotación proyectada SLEP	367	287	391	1.597	1.561	1.466	1.361	7.030

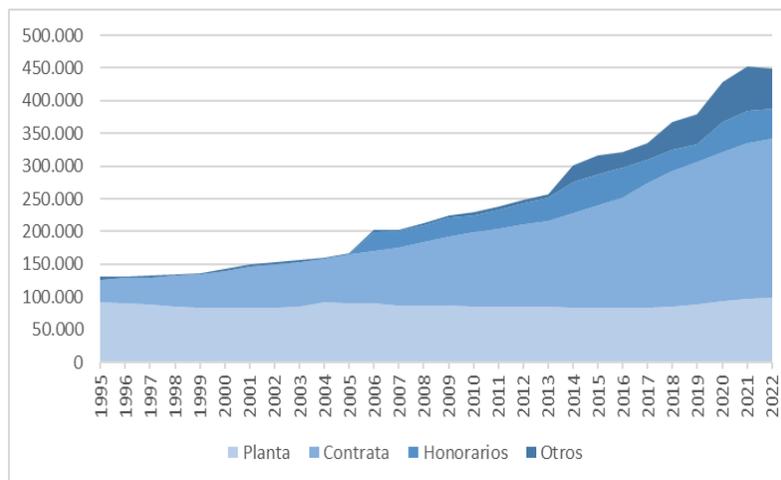
Fuente: Dirección de Educación Pública

Asimismo, se trata de un tipo de reforma educacional poco frecuente en el mundo, por el nivel de recursos económicos que precisa para realizarse, el capital político que demanda para impulsarse, y el compromiso y el acuerdo social que requiere para sostenerse en el tiempo. En la historia educacional chilena hay pocos hitos comparables, y es precisamente la municipalización el más cercano. Crear la NEP es, sin embargo, mucho más demandante, dado que se realiza con deliberación y decisiones democráticas, con participación y protagonismo de las comunidades locales.

¹ En régimen, implica crear 71 servicios públicos nuevos que involucran una dotación total de 186.127 **funcionarios**, lo que representa un crecimiento respecto de la administración central del Estado de 27% y 39% respectivamente, según estimaciones oficiales de la Dirección de Educación Pública.

- Además, si bien la huelga y el paro de los funcionarios públicos están explícitamente prohibidas en el Estatuto Administrativo, como muchas otras disposiciones, esta es letra muerta.
- Por su parte, según los datos de la Dirección de Presupuestos, al 30 de junio de 2022 **en el gobierno central** -que no incluye municipios, fuerzas armadas ni de orden, empresas públicas, ni algunos organismos autónomos- se desempeñaban **455 mil personas**, de las cuales casi 350 mil están contratadas en la modalidad de planta o contrata, y 106 mil en otras calidades jurídicas, mayoritariamente como honorarios.

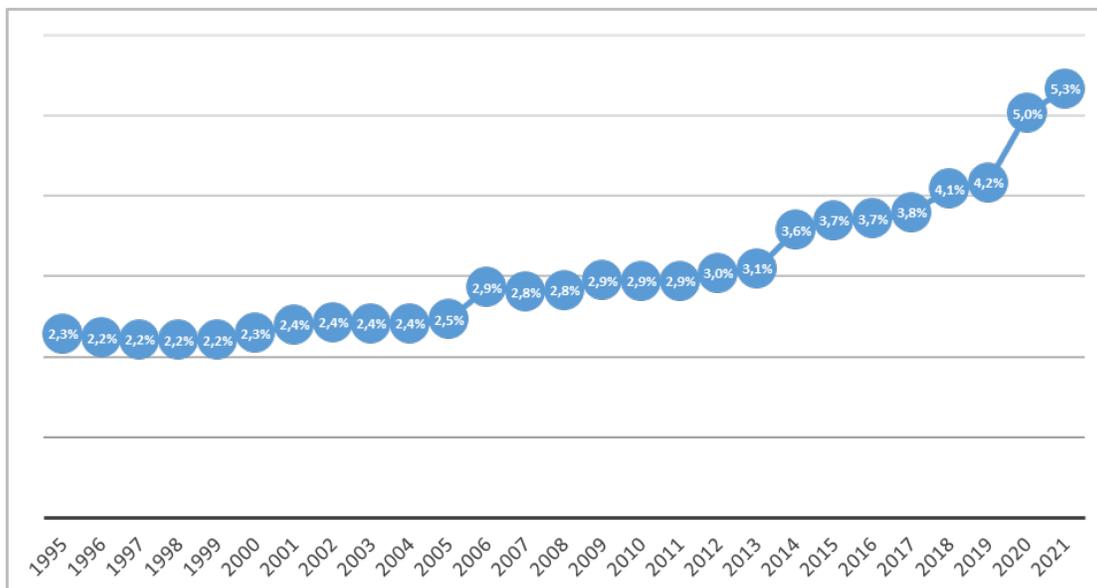
Figura 1. Evolución del empleo público, 1995 – 2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección de Presupuestos (empleo público)

- Este crecimiento se refleja también en el porcentaje que ocupan actualmente los funcionarios públicos del gobierno central -que excluye municipios, fuerzas armadas ni de orden, empresas públicas y algunos organismos autónomos- en el total de la fuerza laboral, el cual ha crecido desde el 2,3% al 5,3% al 2021.

Figura 2. Porcentaje de personas trabajando en el Estado Central sobre total fuerza laboral, 1995-2021



Fuente: Elaboración propia en base a datos Banco Mundial (Fuerza Laboral)

- Otras fuentes señalan que los asalariados públicos (gobierno central, municipios, fuerzas armadas y de orden, empresas públicas y organismos autónomos) suman 890 mil personas.
- En cualquier caso, la evolución de la contratación en el Estado muestra una tendencia creciente desde el año 2000.

El “Policy Package” para romper la inercia

- Es necesario avanzar en paralelo en tres frentes interdependientes: el constitucional, el de las políticas públicas y el de las iniciativas privadas.
 - El constitucional, porque desde el nuevo texto se pueden establecer habilitaciones, orientaciones o mandatos al legislador que permitan comenzar a romper esa inercia e intereses que han impedido implementar una agenda de modernización del Estado;
 - El de las políticas públicas, porque es el medio para diseñar las respuestas específicas a desafíos cambiantes; y
 - El de las iniciativas privadas, porque la sociedad civil y el emprendimiento tienen mucho que aportar a lo público escrutando y siguiendo el desempeño de los servicios públicos.

La habilitación constitucional

- Una nueva Constitución nos brinda la oportunidad para establecer un mandato al legislador para que consagre una administración pública orientada a los ciudadanos, que mejore la calidad de los servicios públicos, el buen trato a las personas y la continuidad de las políticas de Estado, y más específicamente que establezca:
 - La separación entre Gobierno y Administración Pública, de modo que sobre el primero recaiga la responsabilidad de la conducción política del Estado y la definición de las políticas públicas, y sobre la segunda recaiga la responsabilidad de implementarlas y de proveer servicios públicos con eficacia, eficiencia y trato digno;
 - Que los funcionarios de la Administración Pública sean regulados por un estatuto jurídico único sin inamovilidad, donde el ingreso, promoción y salida sean determinados a través de procedimientos abiertos, imparciales y transparentes fundados en su naturaleza técnica y profesional, en su desempeño y capacidades; y
 - Que los funcionarios de Gobierno se regulen por un estatuto especial que establezca su condición de excepcionalidad, los lineamientos generales para determinar su número y condiciones, que sean de libre designación presidencial y que se mantengan en sus cargos mientras cuenten con la confianza del Presidente de la República o hasta que se cumpla el período presidencial durante el cual fueron nombrados.

Las políticas públicas

- Mientras transcurre el proceso constitucional, debemos avanzar en políticas públicas imperativas para comenzar ya la modernización de la administración pública:
 - a) Proyecto de ley para crear un nuevo **estatuto jurídico único para la Administración Pública, que contemple:**
 - i. un régimen único de ingreso por concurso y de contratación que reconozca su carácter técnico, profesional y meritocrático;
 - ii. un sistema de evaluación de desempeño eficiente;
 - iii. la posibilidad de desvinculación fundada, con una indemnización por años de servicio;
 - iv. mecanismos de movilidad horizontal; y
 - v. un régimen excepcional para los funcionarios de confianza.

Dicho proyecto debiera **implementarse gradualmente**, partiendo por los gobiernos regionales.

- b) Unificar la información de RRHH en el Estado **aunando la información de Estadísticas de RRHH de Dipres, con la de Siaper, Sinim y otras fuentes** para disponibilizarla a la sociedad civil a través de un principio de transparencia de la información pública que permita conocer la verdadera situación del empleo público y poder hacer políticas públicas basadas en datos.
- c) **Conferirle independencia al Consejo de Alta Dirección Pública** para integrarlo con 6 miembros totalmente elegidos por el Senado en duplas, cuya presidencia sea elegida entre sus propios miembros para desvincular su Presidencia de la Jefatura de la Dirección Nacional del Servicio Civil.
- d) **Dotar a la Dirección Nacional del Servicio Civil** de atribuciones para definir lineamientos y fiscalizar el cumplimiento de la normativa en materia de empleo público, desvinculándola de la Alta Dirección Pública.

Las iniciativas privadas

- Convocar a emprendedores para desarrollar y gestionar un **observatorio del empleo público** que construya métricas que permitan seguir y comparar los niveles de satisfacción ciudadana respecto del servicio prestado a nivel regional y municipal.

Bibliografía

- <http://www.diarioestrategia.cl/texto-diario/mostrar/3487569/hacienda-envia-proyecto-ley-modernizar-empleo-publico>
- https://www.dipres.gob.cl/598/articles-285466_version_PDF.pdf
- Propuesta del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado a S.E. en materia de Flexibilidad Institucional del Estado)
- Panel de Resultados de la Consulta Ciudadana Anteproyecto de Modernización al Empleo Público, Ministerio de Hacienda (marzo 2021).
- Propuesta de Reforma al Empleo Público firmada por los miembros del Consejo Asesor Permanente para la Modernización del Estado. (diciembre 2019)
- La integridad pública en América Latina y el Caribe: De gobiernos reactivos a Estados proactivos. Estudios de la OECD sobre Gobernanza Pública. Capítulo 3. El servicio civil basado en méritos: un pilar para lograr una cultura de integridad pública en América Latina (2019)
- Gestión de Personas en el Estado, documento elaborado en conjunto por el Centro de Estudios Públicos, Libertad y Desarrollo, Chile21 y Espacio Público. (diciembre 2018)
- Un Estado para la Ciudadanía Estudios para su modernización, Centro de Estudios Públicos. (noviembre 2017). Particularmente los artículos:
 - Convenios de desempeño en la Alta Dirección Pública. Orientaciones de optimización como herramienta de gestión del desempeño. Eduardo Barros S., Alejandro Weber P. y Daniel Díaz V.
 - 13 años de funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Un modelo de gestión incompleto. Amaya Fraile G.
 - La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo. Enrique Rajevic M.
 - Relaciones laborales en el sector público: desarrollo histórico y propuestas regulatorias. Eugenio Rivera U.
 - Un Estado para la Ciudadanía. Informe de la Comisión de Modernización del Estado, capítulo 2 / Mejor gestión en el Estado, Centro de Estudios Públicos. (noviembre 2017).

DESAFÍO 4

Más empleo formal como palanca de desarrollo humano y protección social

NUESTRO LLAMADO A LA ACCIÓN

Más empleo formal como palanca de desarrollo humano y protección social

Hace más de una década ha estado en el centro del debate público la demanda por más y mejores derechos sociales en pensiones y salud, mejores servicios públicos y mayor protección y seguridad antes los vaivenes de la economía. Esta demanda se hizo aún más pertinente por los efectos de la pandemia. Existe un **mecanismo que nos acerca a estas aspiraciones y que se habla poco en el debate público: el empleo formal.**

Para facilitar el acceso de los sectores más excluidos de las oportunidades del trabajo formal (mujeres, jóvenes y adultos mayores), que deben conciliar trabajo con sus diversos proyectos de vida, es imperativo incorporar al marco regulatorio que lo regula mayores espacios de adaptabilidad y flexibilidad laboral, tanto temporal como espacial.

Es también fundamental bajar el costo de contratación, asociado, por ejemplo, a la elevada indemnización por años de servicio que no dialoga con la creciente movilidad entre sectores productivos o entre empresas que demanda la economía del siglo XXI.

Finalmente, y no menos importante, debemos recuperar la dinámica del crecimiento para que los emprendimientos productivos tengan la oportunidad de expandirse, mejorar su productividad y generar empleos formales.

La situación actual que debemos desafiar

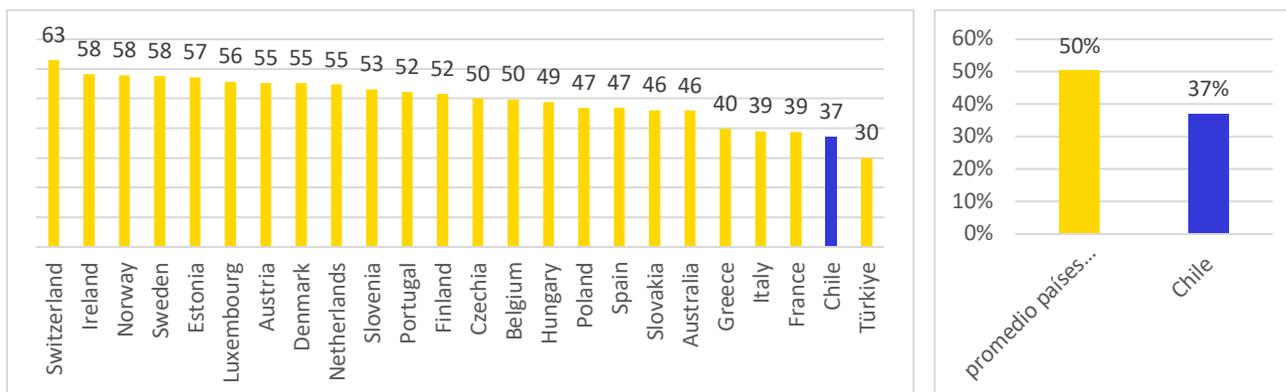
Trabas, tensiones y percepciones instaladas

- Los chilenos están exigiendo mayor protección social (mejor salud, pensiones, protegerse ante los vaivenes de la economía), y la fuente de esta mayor protección, el empleo formal, está estancada hace nueve años. Esto afecta con especial severidad a las mujeres y los hogares de menores ingresos, es decir, los grupos más desprotegidos.
- Mientras ello ocurre, el debate público sobre la adaptabilidad y flexibilidad se entrapa entre dos extremos que no generan soluciones:
 - Un grupo argumenta que “sólo el trabajo dependiente, con jornada completa y con sindicatos protege a los trabajadores, y cualquier otra modalidad o avance en flexibilidad laboral es un eufemismo para precariedad”.
 - Otros responden que “las personas y empresas deben ser libres para pactar la modalidad de trabajo y sus condiciones”.
- La evidencia académica y empírica indica que la creación de empleo formal está directamente relacionada con el crecimiento. En la última década se ha instalado la percepción de que el crecimiento económico es una máquina que funciona en piloto automático y que, por lo tanto, llegó el momento de desplazar las agendas de crecimiento y productividad, por políticas públicas redistributivas que enfrenten la desigualdad.
- Mientras tanto, el progreso económico y social se ha estancado, lo que ha ralentizado la generación de oportunidades de empleo formal y emprendimiento, frustrando muchos proyectos de vida y las expectativas de las personas.

Algunos antecedentes y datos

- El empleo formal es la puerta a la seguridad social: los trabajadores acumulan cotizaciones obligatorias varias (pensión, salud, seguro de cesantía, seguro de invalidez y sobrevivencia), y la formalización de empresas y empleos amplía la base tributaria para financiar los programas públicos.
- El año previo a la pandemia (2019), el porcentaje de chilenos en edad de trabajar (mayores de 14 años) con empleo formal fue un 37%. En los países desarrollados de la OECD este porcentaje fue un 50% en promedio. Si aspiramos gozar de los mismos derechos sociales que esos países, debemos reducir esta brecha de formalidad.

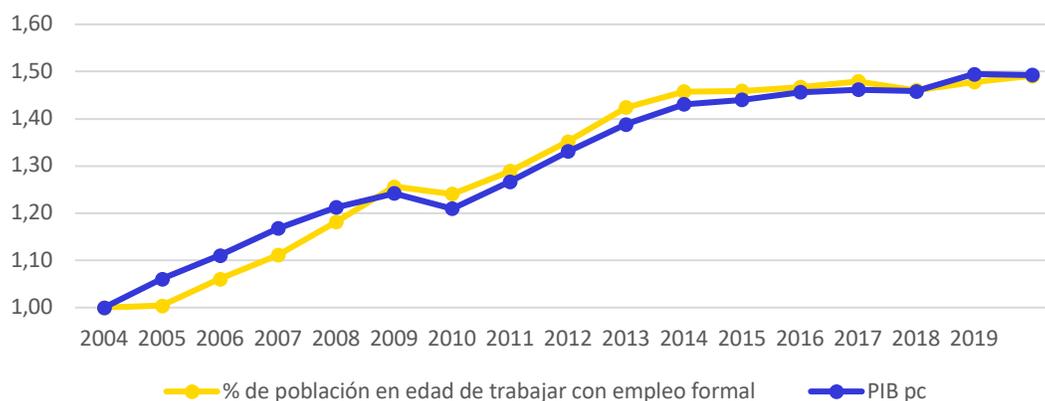
Figura 1. Porcentaje de población en edad de trabajar (15 o más años) con empleo formal, año 2019 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Organización Internacional del Trabajo (ILO).

- En Chile la cobertura del empleo formal crece junto al PIB per cápita, y ambos están estancados hace 9 años. Esto está en línea con distintas investigaciones que han observado que la formalidad laboral de los países aumenta en la medida que PYMES y emprendimientos entran en un círculo virtuoso de crecimiento, productividad y más empleo. (Gollin 2008; La Porta & Shleifer 2014; McCaig & Pavcnik 2015).

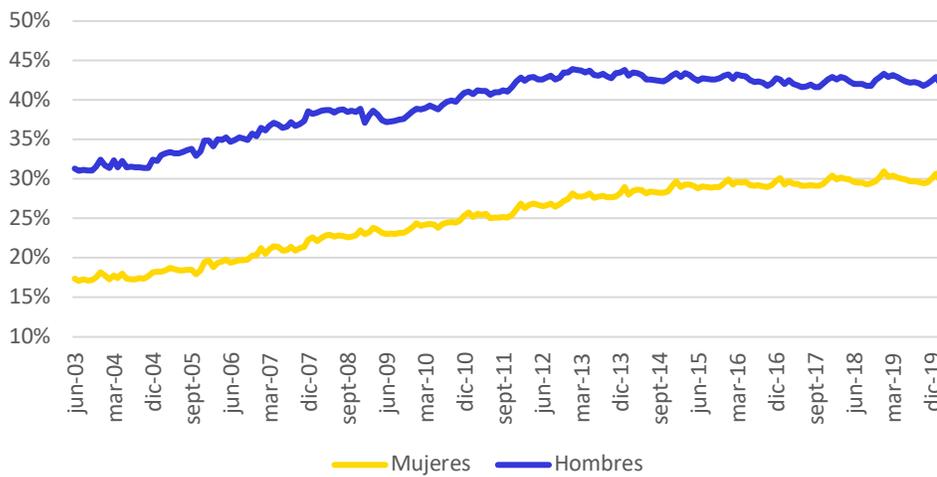
Figura 2. Crecimiento cobertura empleo formal y PIB pc de Chile (base 100 año 2003)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Súper de Pensiones, INE y Banco Central de Chile

- Las mujeres han tenido menos acceso que los hombres al empleo formal. Existe evidencia para Chile de que la rigidez en la jornada laboral es un factor que afecta negativamente la inserción en el empleo formal, sobre todo en mujeres (Rau 2010, 2012, Abud y Ugarte, 2022; Berniell et al., 2020).

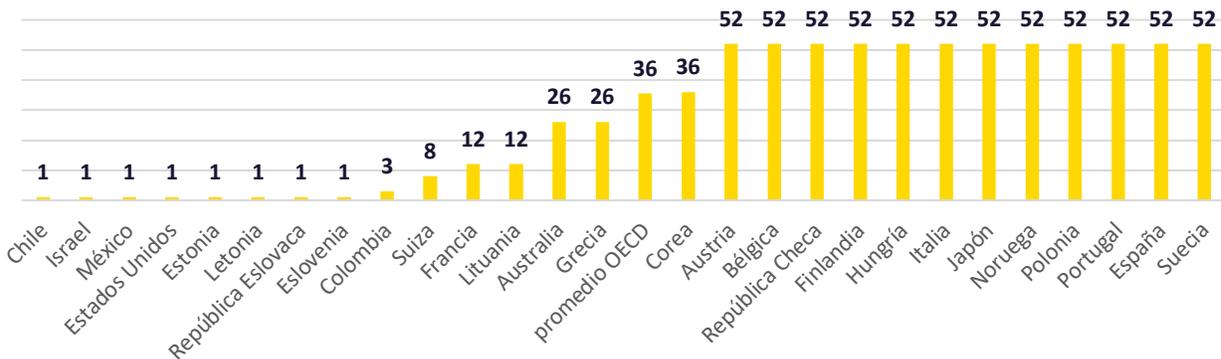
Figura 3. Porcentaje de la población en edad de trabajar con empleo formal, Chile



Fuente: Pivotes en base a datos de la Súper de Pensiones e INE

- Tenemos espacio para avanzar en flexibilidad: nuestro país es de los pocos países de la OECD que no permite promediar el límite máximo de horas ordinarias de trabajo durante un período de referencia superior a la semana.

Figura 4. Periodo de referencia para calcular el límite de horas semanales ordinarias (número de semanas)

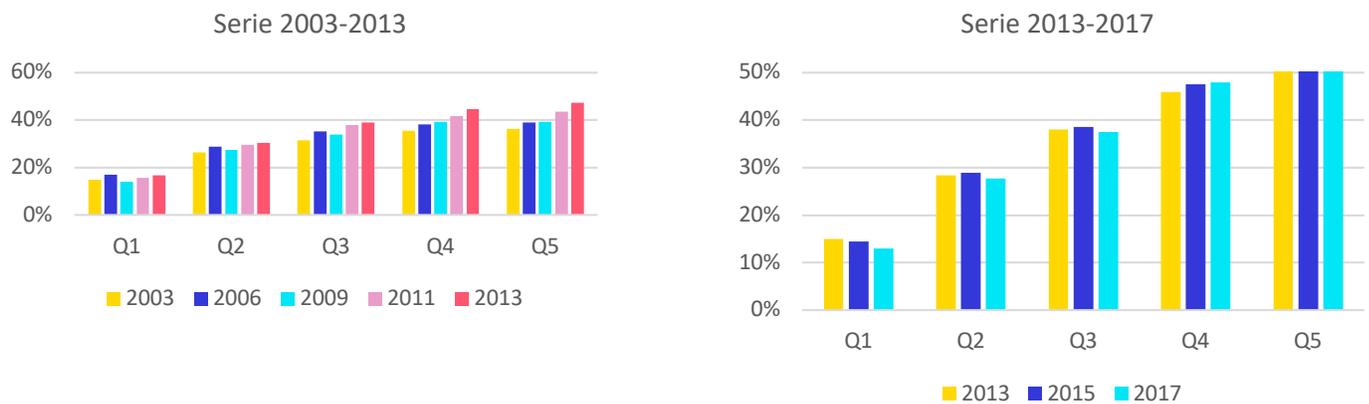


Fuente: Elaboración propia en base a datos de OECD 2021

- Por otro lado, la indemnización por despido en Chile es alta: para un trabajador con 10 años de antigüedad, la indemnización en Chile corresponde a 10 meses del último salario, mientras el promedio de las OECD es de sólo 3 meses. Esto encarece la contratación y desincentiva la movilidad de los trabajadores entre las empresas y sectores productivos.

- Otro hecho preocupante: el acceso al empleo formal es regresivo, a menor nivel de ingreso en los hogares, menor es el porcentaje de las personas mayores de 14 años con empleo formal. Luego, en los años en que la cobertura de la formalidad crece, 2003-2013, todos los quintiles de ingreso de los hogares participaron de esta mejora, excepto los hogares del 20% de menor ingreso (primer quintil).

Figura 5. Porcentaje de población en edad de trabajar (15 o más años) con empleo formal, por quintil de ingreso de los hogares)

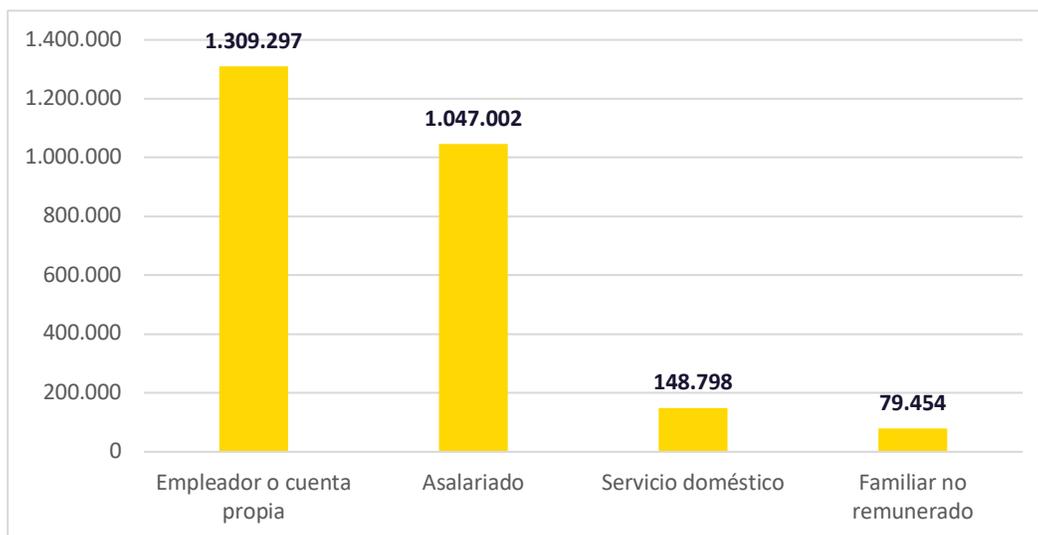


*Dado el cambio metodológico en medir ingreso en el año 2013, se debe separar la serie en dos: 2003-2013 y 2013-2017.

Fuente: Elaboración en base a Casen 2003-2017.

- De los 2.584.551 trabajadores informales, 51% son independientes y 41% son asalariados.

Figura 6. Número de trabajadores formales por tipo de empleo



Fuente: Elaboración en base a Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) 2019 del INE

El “Policy Package” para romper la inercia

Es necesario avanzar en paralelo en tres frentes interdependientes: el constitucional, el de las políticas públicas y el de las iniciativas privadas.

- El constitucional, porque desde el nuevo texto se pueden establecer habilitaciones, orientaciones o mandatos al legislador que permitan comenzar a romper la inercia en impulsar el empleo formal;
- El de las políticas públicas, porque es el medio para diseñar las respuestas específicas a desafíos cambiantes; y
- El de las iniciativas privadas, porque la sociedad civil y el emprendimiento tienen mucho que aportan a lo público escrutando y ofreciendo soluciones innovadoras a desafíos públicos.

La habilitación constitucional

- La nueva Constitución nos brinda la oportunidad para establecer un mandato al legislador para que adecúe nuestro marco laboral a la realidad de la economía y trabajo del siglo XXI, manteniendo un piso de protección a través del siguiente principio general:
 - Toda persona goza del derecho a la libre elección de trabajo, profesión u oficio con una retribución justa, con condiciones de salud, seguridad y descanso que permitan su desarrollo integral. Las protecciones y resguardos que esta Constitución y las leyes establezcan para proteger este derecho, deben (i) considerar tanto a las personas con trabajo como las sin trabajo; (ii) ser compatibles con las diversas modalidades de trabajo en cuanto a niveles de dependencia y de flexibilidad espacial y temporal, así como con la movilidad que demandan el dinamismo consustancial a la economía.

Las políticas públicas

- Mientras transcurre el proceso constitucional, debemos avanzar en políticas públicas que adecúen nuestro marco regulatorio laboral:
 - a) Proyecto de Ley para profundizar los espacios de flexibilidad y adaptabilidad laboral, que establezca un sistema alternativo de indemnización legal a todo evento y con costo similar al que predomina entre los países miembros de la OCDE

- b) Evaluar y extender la modalidad de trabajo de plataformas digitales establecida en la Ley 21.431 a personas que presten servicios de manera independiente o dependiente en otras plataformas.

Las iniciativas privadas

- Proponemos :
 - a) una convocatoria para desarrollar un Observatorio Comparado Internacional de Tributación al Ahorro e Inversión, para instalar una hoja de ruta hacia un régimen tributario que incentive el crecimiento en la formalidad de emprendedores y PYMES;
 - b) una alianza con INACAP para desarrollar plan piloto de asignatura de formalidad laboral; y, finalmente,
 - c) un manual con estándares exigibles para procesos de permisos municipales que habilitan la formalización de PYMEs y emprendedores y condicionar entrega de recursos del gobierno central a cumplimiento de estándares.

Bibliografía

- Abud, M. y Ugarte G. (2022). Trabajadores informales: ¿Que sabemos de su bienestar social? Centro de Estudios Públicos, Puntos de Referencia N° 624, octubre 2022.
- Berniell, I., Berniell., De la Mata, D., Edo, M., & Marchionni, M. (2020). Gender gaps in labor informality: The motherhood effect. *Journal of Development Economics*.
- Gollin Douglas (2008). "Nobody's Business but My Own: Self-Employment and Small Enterprise in Economic Development". *Journal of Monetary Economic*
- La Porta, Rafael, Andreid Shleifer (2014). "Informality and Development". *Journal of Economic Perspectives*.
- McCaig, Brian, Nina Pavcnik (2015). "Informal Employment in a Growing and Globalizing Low-Income Country". *American Economic Review*.
- Rau, T. (2010). El trabajo a tiempo parcial en Chile. *Economía chilena*, 13(1), 39-59.
- Rau, T. (2012). Flexibilidad de la jornada laboral en Chile: una tarea pendiente.