



GPP

GRUPO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE ICARE  
12 MAYO 2017



Con fecha 16 de noviembre de 2016, ICARE constituyó el Grupo de Políticas Públicas, GPP, integrado por:

1. Vivianne Blanlot, Vicepresidenta de ICARE, directora de empresas
2. Fernando Coloma, Profesor Titular del Instituto de Economía, PUC
3. Verónica Edwards, Directora de ICARE, directora de empresas
4. Hernán Hochschild, Director Ejecutivo de Elige Educar
5. Jorge Marshall, Presidente de Camport
6. Guillermo Martínez, Socio de PrimAmérica Consultores
7. P. Agustín Moreira SJ, Administrador Provincial, Compañía de Jesús
8. Francisco Silva, Director ICARE, Presidente Grupo Security
9. Juan Sutil, Presidente de Empresas Sutil
10. Guillermo Tagle, Past President de ICARE, Presidente de Credicorp Capital Chile S.A.
11. Katia Trusich, Gerente de Asuntos Corporativos Grupo CGE
12. Manuel Vargas, Director Ejecutivo de ICARE

El presente documento presenta una Síntesis del análisis realizado por el grupo de trabajo para determinar la situación y tendencias de las Políticas Públicas en Chile y define que el foco de trabajo estará en cómo diseñar y ejecutar buenas Políticas Públicas en Chile hoy y en cómo lograr que la institucionalidad funcione con validez y reconocimiento público.

El GPP también ha elaborado un plan de actividades para este año que considera la elaboración de estudios, seminarios internos y foros públicos para abordar diversos aspectos de lo que ha definido como su misión y lograr la mayor presencia de estos temas en el debate público.



# DIAGNÓSTICO

*Síntesis del análisis realizado por el grupo de trabajo  
para determinar la situación y tendencias de las Políticas Públicas en Chile*

## **1. Evolución de la sociedad chilena**

La sociedad chilena ha experimentado profundos cambios en los últimos 40 años. La reorganización y apertura de la economía permitió alcanzar un crecimiento sostenido y vitalizó el aparato productivo. Esto produjo mayor bienestar y la consolidación de una clase media más amplia y diversa, con mayor acceso a bienes y servicios. Si hace 40 años Chile era un país con elevado porcentaje de personas en situación de pobreza, hoy es un país de clase media.

No obstante los importantes logros alcanzados en los últimos 40 años, Chile aún tiene grandes y profundos problemas por delante como, entre otros, desigualdades, delincuencia, salud, corrupción, educación, sueldos, empleo y pobreza. ¿Cómo se resolverán esos problemas? ¿Tenemos una visión común de lo que entendemos por desarrollo? ¿Tenemos una visión compartida de la “estrategia país” para los próximos 25 años? ¿Existe un consenso básico sobre los principales desafíos, riesgos y oportunidades del país?

Hacia 2013 finalizó un período de bonanza económica que había aportado cuantiosos recursos al sector público y generado muchas expectativas en la población. En este contexto cambió el panorama de crecimiento de la economía y, al mismo tiempo, el país abordó diversas reformas de gran envergadura y alto impacto.

El nuevo escenario económico mundial de desaceleración, el programa de reformas y una serie de casos de alta resonancia pública de relación dinero y política, resultaron en a) un creciente y generalizado deterioro de la confianza pública; y b) un nivel de rechazo sin precedentes al gobierno, a los políticos, al sector empresarial y a la mayor parte de las instituciones y los actores sociales.

La conjunción de estas circunstancias se ha traducido, en lo económico, en deterioro de las expectativas de empresas y consumidores, menor inversión y deterioro del crecimiento y de la calidad de los empleos; en lo social, en una amplia sensación de incertidumbre, malestar y efervescencia ciudadana; y en lo político, en un clima de polarización y dificultades para dar la gobernabilidad que el país requiere. Chile ha perdido competitividad, las perspectivas de crecimiento son bajas y se ha deteriorado de manera alarmante la confianza hacia el mundo público y privado.



Hoy el país vive una situación compleja. Se aprecia desesperanza, fruto de expectativas muy altas, incapacidad de darles respuesta en el corto plazo y un sentido de realidad muy bajo. Esta disociación entre expectativas y realidad se agrava si la experiencia práctica de vida genera una gran percepción de desigualdad en materias de educación, salud, pensiones, vivienda, transporte y trabajo. En este contexto, una percepción de injusticia, discriminación y abuso, puede ocasionar mucha molestia e irritación. Así, hoy se observa una mezcla de rabia, violencia y muy poca conciencia de la realidad en diversos ambientes.

Los elementos moderadores o articuladores de expectativas, como los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y la tecnocracia del sector público, han perdido influencia ante la importancia que adquieren los grupos sociales. Estos movimientos esquivan el debate y la reflexión propia del sistema político y siguen estrategias disruptivas, lo que ocasiona una progresiva desintermediación de la política instalando percepciones difíciles de corregir. Por ejemplo, se ha desnaturalizado y deslegitimado el lucro y se ha difundido el desprestigio del mercado; también se ha culpabilizado de diferentes males a una gran diversidad de actores sociales, lo que le resta validez al sistema.

Como consecuencia de lo anterior, hoy no están funcionando adecuadamente los mecanismos articuladores que permiten la gobernabilidad de la sociedad. Por una parte, la función del gobierno es justamente congrega y articular posiciones en pos del bien común, pero está operando como un simple “arbitrador” de diferentes grupos de interés. La desconfianza ciudadana aminora la capacidad de los partidos políticos para cumplir su rol de representación de las visiones de los ciudadanos y de articulación de acuerdos relevantes para la sociedad. De este modo, estamos en una sociedad más entrapada, donde cuesta resolver y avanzar.

Al mismo tiempo, se aprecia poca reflexión crítica y poco rigor en el debate público. La sociedad moderna se disgrega y proliferan diversas visiones, por lo que hoy tenemos que encarar el proceso de generar un diagnóstico más sofisticado, ya que en una sociedad compleja se debe alcanzar acuerdos para hacer políticas públicas. Esto requiere cuidar la forma de conversar y las categorías que usamos en el debate. Hace falta encontrar una forma de llegar a acuerdos sobre los problemas, sobre cómo abordarlos y sobre la capacidad de articularlos. Pero junto con la confianza, también hemos perdido los espacios donde se practicaba la conversación. Hace falta avanzar hacia una cultura de diálogo, fundada en un mayor respeto y confianza; encontrar nuevos lugares e instancias donde cada uno pueda decir genuinamente lo que piensa, sin sentirse culpable y sin ser agredido.



La experiencia internacional nos da cuenta que la situación por la que atraviesa nuestro país no es única. En el mundo la forma de hacer Políticas Públicas, los sistemas de acuerdos y la deliberación política, se encuentran en rediseño y evolución. El mundo digital, las redes sociales, las transformaciones tecnológicas, la desigualdad, la migración y la globalización son ingredientes que han revuelto el contexto internacional, y han sumido al mundo en un momento de grandes cambios y discusiones globales. No estamos solos en la complejidad de las nuevas sociedades y la proyección de su desarrollo, las discusiones sobre educación, pensiones, salud y trabajo son propias de muchos países.

La misma experiencia internacional enseña con claridad que las naciones que han alcanzado un nivel de desarrollo sustentable, han contado con una institucionalidad adecuada y estable que permite la definición y aplicación de políticas públicas efectivas. También indica que estas naciones han logrado un alto grado de acuerdo o visión compartida sobre su marco normativo y regulatorio, construido a partir de instancias de diálogo y concertación social en pos del bien común. Esto no es el tono de nuestro acontecer político, donde en muchos casos siguen primando el dogmatismo, la confrontación, la improvisación y la precaria regla de la mayoría para resolver las controversias, en desmedro de la búsqueda de consensos y pactos.

En efecto, en la discusión de las reformas planteadas en los últimos años, resalta la falta de un ambiente de reflexión en donde se pueda desplegar el trabajo técnico, el que debe convivir con un debate amplio, razonado y en profundidad sobre políticas públicas que afectarán las vidas de los chilenos por largo tiempo.

## **2. Confianza y Políticas Públicas**

La actual sociedad chilena, al igual que en muchas partes del mundo, está derivando en lo que se conoce como “sociedad contestataria”, lo que implica que las políticas públicas son frecuentemente el resultado de un tironeo entre grupos, más que el producto de una reflexión profunda y con base técnica, donde la discusión tiende a polarizarse y las políticas públicas resultan de la presión de los actores, más que de la reflexión y el diálogo de éstos. Esto se refleja, por ejemplo en el cuestionamiento realizado al “esquema de los acuerdos” durante el gobierno de la Concertación, donde el sistema político era apoyado por entidades como diversos think tanks y centros universitarios para hacer el diseño técnico de las políticas. Sumado a este nuevo escenario de discusión pública, la desconfianza, producto de varias situaciones de posible colusión de intereses económicos con políticos, ha generado un desprestigio de los procesos de colaboración en la formulación de políticas y a las concesiones fruto del diálogo entre los distintos actores.



Cuando aumenta la desconfianza se anula la capacidad del sistema político para cumplir su función de articular, se polariza el discurso y se pone en juego el acuerdo social. Así, se contamina toda la discusión pública y, atrapados en la “no conversación”, dejamos de tener los mecanismos necesarios para articular los temas de la agenda nacional.

En Chile existía un contrato social claro; con variados matices, pero que convergía a un plan común de desarrollo. Hoy, la dinámica de la política tensiona el acuerdo desde el interior del Estado, lo que genera una desconfianza total y un clima de conflicto interno, que impide debatir ideas, fines y medios, reduciendo los procesos legislativos a una dicotomía absoluta, entre “buenos” y “malos”, inhibiendo por tanto la conversación social. Además, sectores disruptivos han desarrollado una gran capacidad para influir y marcar la agenda pública mediante una muy efectiva articulación de las redes sociales -comúnmente manejadas por grupos minoritarios organizados- y su impacto mediático, que termina por dar más peso político al “me gusta” de las redes sociales, que a la investigación de los técnicos, a la participación real de la ciudadanía, o al rol de los acuerdos entre los políticos, con el peligro de descuidar a grupos más frágiles o de baja capacidad organizativa.

La gran paradoja que enfrentamos hoy es que el sistema político ha dejado de generar buenas políticas, articular acuerdos y alimentar una reflexión sobre las acciones necesarias para seguir avanzando como país, mientras las políticas públicas bien diseñadas y bien ejecutadas siguen siendo el camino para restituir la confianza en la sociedad, ya que una integralidad adecuada y la eficacia técnica en estas políticas aportan bienestar y satisfacción en las personas, lo que regenera su confianza y el *affectio societatis*.

En tal medida, no solo tenemos un problema de desconfianza creado por las múltiples situaciones ya expuestas, sino que, fruto del mismo proceso, nuestra capacidad sistémica para recuperarla también se encuentra dañada. Y eso implica un desafío mayor, central y prioritario para el desarrollo de Chile.

### **3. Un imperativo ético**

Los desafíos que enfrenta Chile en la actualidad son múltiples y complejos e incluyen diversas dimensiones. No obstante lo anterior, este grupo de trabajo ha considerado prioritario concentrar su trabajo en las Políticas Públicas.



El diseño y ejecución de Políticas Públicas de buena calidad es un imperativo ético ineludible porque éstas tienen un gran impacto en la vida de las personas y familias. Por la misma razón, también se debiera generar conciencia entre la ciudadanía de que no da lo mismo tener Políticas Públicas de buena o mala calidad y, a la vez, fomentar los mecanismos institucionales que promuevan una alta calidad y eficacia en el diseño y ejecución de las Políticas Públicas.

La actual ejecución y gestión de las políticas públicas en muchas materias es deficiente. En el ámbito de la acción pública, muchos problemas de salud, educación, pensiones, vivienda y transporte no alcanzan a ser resueltos satisfactoriamente por el Estado y generan presión sobre las empresas y exacerban el malestar de las personas.

Más aun, en la complejidad del mundo actual, no solo se necesita conciencia de la importancia de las Políticas Públicas, sino que se requiere una mayor responsabilidad ciudadana en su legislación y en su implementación. La actualidad exige un rol distinto a los políticos, a las empresas y a los actores sociales, pero también a los ciudadanos. En la etapa de desarrollo en la que se encuentra nuestro país y dado los problemas que enfrenta, las personas no pueden quedar al margen del proceso de formulación e implementación de las Políticas Públicas.

Las Políticas Públicas, al intervenir la forma en que la sociedad se organiza para resolver problemas de la vida social y económica, van dando forma al tipo de sociedad y el tipo de economía en que nos desenvolvemos, y afectan profundamente la vida de los ciudadanos. Sin embargo, una mayoría abrumadora de éstos no tienen información alguna sobre la discusión de alternativas, ni mucho menos participa en la discusión. El debate se da en el ámbito de funcionarios de gobierno, de pequeños grupos de especialistas, y en el Congreso Nacional. De este modo, la forma en que actualmente se discuten y deciden políticas públicas, deja fuera la posibilidad de un escrutinio público informado y tampoco existen mecanismos que aseguren una rigurosidad en la evaluación ex ante de los efectos de tales políticas, lo que ocasiona que normas y políticas recién aprobadas, enfrenten de forma casi inmediata demandas para reformarlas por fallas de diseño o efectos no previstos.



#### **4. ¿Cómo hacer Políticas Públicas hoy?**

Debemos tener una Sociedad capaz de generar y ejecutar buenas Políticas Públicas, con participación de los órganos del Estado, las empresas y la sociedad civil en un adecuado marco legal y judicial. En este sentido, los siguientes elementos, entre otros, parecen ser hoy requisitos básicos para generar y ejecutar políticas públicas de buena calidad:

En primer lugar, las políticas públicas deben concentrarse donde están los problemas de las personas, con una preocupación especial por los grupos más débiles. Esto pasa por entender lo que la sociedad quiere, lo que es más difícil si existe un alto grado de desacuerdo y polarización.

En segundo lugar, también se debe considerar un sistema para incluir la participación de la sociedad civil organizada en el diseño de políticas, lo que requiere organizar adecuadamente un debate amplio, pensante y profundo, previo a las propuestas y generar instancias posteriores que canalicen la participación de la sociedad civil en todo el proceso de generación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.

En tercer lugar, se requiere un sistema explícito de decisión que incluya exigencias analíticas, y un proceso explicitado y obligatorio de aprobación en el Ejecutivo. Además de análisis de objetivos, efectos, beneficios y costos, este proceso debe incluir, entre otros, el examen de su impacto en las finanzas públicas, en el crecimiento, el empleo y la productividad.

En cuarto lugar, se deben considerar las características que deben tener hoy los órganos del Estado para el buen diseño e implementación de políticas públicas. Las políticas públicas se ven amenazadas por la corrupción y la ineficacia. Una estructura organizativa y de toma de decisiones centralizada, unipersonal y discrecional representa un alto peligro para la probidad. Existe la necesidad de cuerpos colegiados y consejos de expertos que acompañen el proceso de decisiones.

En quinto lugar, es necesario incluir mecanismos de evaluación y seguimiento. Las políticas públicas deben considerar en su diseño la definición de instrumentos para su evaluación. Estos mecanismos debieran tener validación técnica y social; ser aplicados periódicamente en forma rigurosa y con difusión pública de sus resultados para permitir una mejora continua de estas políticas. Esta práctica debiera extenderse a las diferentes instancias públicas y privadas que participan en la gestión de las políticas.





## 5. Ideas para la acción

¿Qué se puede hacer en un contexto donde el rol de los centros de pensamiento y académicos en las políticas públicas son objeto de cuestionamiento, donde, en ocasiones, se percibe al sector empresarial como evitando el debate público y marginándose por temor a que sus opiniones se malinterpreten, y donde las denuncias de corrupción se hacen cada vez más generalizadas y frecuentes?

Se estima que se requiere trabajar a lo menos en dos ámbitos: en el de la difusión, participación y escrutinio público y en el ámbito de potenciar la rigurosidad de los mecanismos institucionales del proceso de diseño, decisión, ejecución y evaluación de políticas que determinan la calidad y sustentabilidad de las Políticas Públicas. Entre otros, destacan las siguientes interrogantes a responder:

**a) Relevancia.** ¿Cuán relevantes son las diversas políticas que integran la agenda pública en la construcción del tipo de sociedad en qué vivimos?

**b) Prioridades.** ¿Cómo se definen y priorizan las materias de políticas públicas? ¿Existen mecanismos conocidos, formales y transparentes para definir prioridades de política?

**c) Participación.** ¿Existen mecanismos efectivos para que la ciudadanía conozca y comprenda el impacto de las políticas en la calidad de vida y el futuro de las personas?

**d) Innovación.** ¿Cómo se diseñan las políticas públicas? ¿Cómo se organiza el Estado y sus sistemas decisionales? ¿Cómo se articula la ejecución de las políticas? ¿Cuáles son los espacios para mejorar la rigurosidad y la transparencia, además de la rendición de cuentas respecto a los resultados?

**e) Evaluación y mejoramiento continuo.** ¿Qué mecanismos e instrumentos de evaluación del diseño y ejecución de las políticas públicas incorporar? ¿Cómo incluir la evaluación de usuarios y participación ciudadana, la evaluación técnica global y sistémica. ¿Tenemos sistemas de indicadores y seguimiento? ¿Existen experiencias comparadas entre los países que han avanzado en procesos de modernización del Estado?

En todas estas materias parece necesario y urgente articular debates y redes de conversación que impacten la agenda pública y contribuyan a constituir una masa crítica de visiones diversas sobre el quehacer social. Este año, en el que se estarán debatiendo propuestas de programas de gobierno, puede resultar oportuno contribuir, desde un ámbito no partidista, a la elaboración de dichas propuestas y promover un debate transversal y constructivo sobre políticas públicas que estimulen la convergencia y el acuerdo social.

