



**UNIVERSIDAD
ACADEMIA**
DE HUMANISMO CRISTIANO

UNIVERSIDAD ACADEMIA HUMANISMO CRISTIANO
ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

CONOCER EL DESARROLLO DE LA “AGENDA DE IMPULSO COMPETITIVO”,
COMO POLÍTICA PÚBLICA DE REFORMAS MICROECONÓMICAS DEL
MINISTERIO DE ECONOMÍA, IMPLEMENTADA EN EL GOBIERNO DE
SEBASTIÁN PIÑERA (2010-2014)

Alumna: Pizarro Cabello, Cecilia Soledad
Profesor Guía: Sierra Valenzuela, Juan Enrique

Tesis para optar al Título de Administrador Público
Tesis para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas

Santiago, noviembre de 2014

AGRADECIMIENTOS

Mis agradecimientos a quienes estuvieron presentes, desde un comienzo, en este proceso de crecimiento personal y académico.

Mi familia, quienes siempre me apoyaron con su incondicionalidad y compañía, principalmente, mi esposo Luis y mis hijas Constanza y Camila.

Asimismo, quisiera manifestar mi gratitud a las personas que accedieron muy gentilmente a brindarme su tiempo para la realización de las entrevistas, lo cual me permitió tener un material muy valioso para la realización de esta investigación.

Finalmente, pero no por eso menos importante, agradezco, a la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y a su Escuela de Gobierno y Gestión Pública, por el conocimiento entregado en el proceso de formación y la dedicación de su cuerpo docente.

Índice

Introducción.....	6
Capítulo I. Antecedentes del Problema de Investigación.....	8
1. Antecedentes del Problema de Investigación	9
1.1. Antecedentes Generales.....	9
1.2. Planteamiento del Problema de Investigación.....	19
1.3. Justificación de la Investigación.....	20
1.3.1. Justificación Teórica.....	20
1.3.2. Justificación Metodológica.....	20
1.3.3. Justificación Personal.....	21
1.4. Limitaciones de la Investigación.....	22
1.4.1. Limitaciones Teóricas.....	22
1.4.2. Limitaciones Metodológica.....	23
1.4.3. Limitaciones del Objeto de Estudio.....	23
1.5. Pregunta de Investigación.....	23
1.6. Objetivos de la Investigación.....	24
1.6.1. Objetivo General.....	24
1.6.2. Objetivos Específicos.....	24
1.7. Hipótesis Tentativa de la Investigación.....	25

Capítulo II. Marco Referencial.....	26
2. Políticas Públicas.....	27
2.1. Definición de Políticas Públicas.....	27
2.2. Diseño de una Política Pública.....	32
2.2.1. Etapas de una Política Pública.....	34
2.3. Políticas Públicas en Chile.....	38
2.4. Políticas Públicas Sectoriales.....	40
2.5. Políticas Públicas Macro y Microeconómicas.....	41
2.6. Modernización del Estado.....	44
2.7. La Competitividad, como herramienta de desarrollo de los países.....	52
Capítulo III. Marco Metodológico.....	56
3. Marco Metodológico.....	57
3.1. Tipo de Estudio.....	57
3.2. Universo del Estudio.....	60
3.3. Selección de la Muestra.....	61
3.4. Método de Recolección de Datos.....	61
3.5. Unidades de Análisis.....	64
Capítulo IV. Presentación y Análisis de los Resultados.....	65
4. Desarrollo de una Política Pública. Agenda de Impulso Competitivo.....	66
4.1. El Origen de la Agenda de Impulso Competitivo.....	66

4.2. El Diseño de la Agenda de Impulso Competitivo.....	70
4.3. La Implementación de la Agenda de Impulso Competitivo.....	76
4.3.1. Oficina de Competitividad (OC).....	76
4.3.2. Seguimiento de las Medidas Implementadas.....	78
4.4. Evaluación de la Agenda de Impulso Competitivo.....	82
Capítulo V. Conclusiones.....	87
5. Conclusiones.....	88
5.1. Conclusiones Generales.....	88
5.2. Conclusiones desde los Objetivos de la Investigación.....	88
5.2.1. Objetivo General.....	89
5.2.2. Objetivos Específicos.....	90
5.3. Respuesta a la Pregunta de Investigación.....	93
5.4. Respuesta a la Hipótesis Tentativa de la Investigación.....	94
Bibliografía.....	96
Anexos.....	101
Anexo A.....	102
Anexo B.....	112
Anexo C.....	138

INTRODUCCIÓN

Un tema trascendental tanto en la Ciencia Política como en la Administración Pública es el estudio de las Políticas Públicas, abarcando desde su planteamiento, análisis, evaluación y su posterior implementación. Para el desarrollo de cualquier Estado es indispensable contar con Instituciones realmente eficaces que sepan captar los problemas de los ciudadanos, a través de sus diferentes organizaciones, pero lo realmente eficaz y preponderante es resolver los problemas presentados con reformas que den solución y con Políticas Públicas muy bien implementadas.

En el presente trabajo mi propósito es dar a conocer qué son, cómo se elaboran, quiénes participan y cómo se evalúan las Políticas Públicas y, conjuntamente, hacer un análisis a las mismas interrogantes desde un caso particular, siendo éste, La Agenda de Impulso Competitivo, llevada adelante durante el Gobierno del Presidente Sebastian Piñera (2010 – 2014).

¿Por qué analizar las políticas públicas? El desarrollo de un país va a depender sólo y sólo sí, tiene la capacidad estratégica y administrativa para implementar políticas que ayuden al desarrollo de la plena convivencia social, política y

económica de los diversos actores que participan en la formación de un Estado, estamos hablando de los Ciudadanos, Instituciones, Organizaciones y Autoridades; solo esta plena convivencia dará la estabilidad en el sistema político, social y económico que, por consecuencia, habrá un impulso a un desarrollo suficiente para situar a los países en buena posición con respecto a sus competidores en el ámbito mundial.

Por tanto, las políticas públicas son, sin duda alguna, la parte ejecutora de la Administración Pública, Políticas Públicas sanas, eficientes y que respondan a los problemas sociales darán como resultado un Estado con administración capaz de enfrentar con seguridad cualquier adversidad venidera.

Capítulo I

ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Este capítulo nos introduce en esta tesis, definimos el porqué de esta investigación y nos da luces del camino que hemos decidido tomar para el estudio de esta política pública, en particular.

1. Antecedentes del Problema de Investigación

1.1. Antecedentes Generales

Los indicadores de competitividad publicados el 2010, como son por ejemplo, por un lado, el Índice de Competitividad Global del World Economic Forum (WEF)¹; y por otro, el Doing Business (DB)² mostraban que Chile se había quedado estancado en materia de reformas pro competitividad, es decir, en los temas microeconómicos.

Ambos índices tratan temas relacionados. El primero, mide a nivel mundial la posición competitiva de los países; y, el segundo, analiza tanto las regulaciones que favorecen la actividad empresarial como aquellas que la dificultan. Éste es un buen indicador del nivel de facilidad para hacer negocios en un país, lo cual va de la mano con el nivel de competitividad de éste.

¹ El índice de Competitividad mide la habilidad de los países de proveer altos niveles de prosperidad a sus ciudadanos. A su vez, esta habilidad depende de cuán productivamente un país utiliza sus recursos disponibles. En consecuencia, el índice mide un conjunto de instituciones, políticas y factores que definen los niveles de prosperidad económica sostenible hoy y a medio plazo. Este índice es ampliamente utilizado y citado en artículos académicos (Fuente: World Economic Forum. <http://www.weforum.org/world-economic-forum>)

² Proporciona una medición objetiva de las normas que regulan la actividad empresarial y su puesta en práctica en 189 economías y ciudades seleccionadas en el ámbito subnacional y regional. (Fuente: Banco Mundial. <http://datos.bancomundial.org/indice/doing-business>)

El índice del WEF, por ejemplo, identifica las principales fortalezas y debilidades competitivas de 133 países a través del análisis de 110 variables, que se encuentran concentradas en 12 pilares y que se agrupan en 3 grandes categorías: requerimientos básicos, factores de eficiencia e innovación y factores de sofisticación. Con ésto, en general, se pretende resumir el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan la productividad de una economía.

Chile, por tercer año consecutivo, había descendido en el ranking y ésto, se explicaba por las mismas debilidades que nuestro país ha exhibido en las últimas mediciones, principalmente, debido a la falta de medidas serias que apoyaran el emprendimiento, sin que se hayan implementado políticas públicas que permitan superarlas.

Lo anterior, se ve reflejado, al mirar como economías que en ediciones anteriores estaban muy por debajo de nosotros ahora se nos acercan, siendo superados en cada una de las categorías, tanto en ranking como en puntaje, por algunas como, por ejemplo, China, Colombia y México, entre otros.

Cuadro N°1
Índice de Competitividad Global del WEF desagregado por Categorías
y según Ranking y Puntajes
Año 2010

Países	Categorías					
	Requerimientos Básicos		Factores de Eficiencia		Innovación y Factores de Sofisticación	
	Ranking	Puntajes	Ranking	Puntajes	Ranking	Puntajes
Suiza	3	6,18	2	5,53	1	5,79
Singapur	1	6,33	1	5,58	11	5,23
Suecia	4	6,06	7	5,33	2	5,79
Finlandia	5	6,02	10	5,19	4	5,56
Estados Unidos	36	5,21	3	5,49	6	5,46
Alemania	11	5,83	13	5,18	5	5,53
Holanda	7	5,88	8	5,29	9	5,30
Dinamarca	8	5,86	9	5,27	8	5,31
Japón	28	5,40	11	5,19	3	5,75
Reino Unido	21	5,60	5	5,43	12	5,17
China	28	5.3	30	5.2	31	4.1
Chile	29	5,37	34	4,54	42	3,88

Fuente: Klaus Schwab, World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2010–2011. Elaboración propia.

Por su parte, el DB, abarca 183 economías, incluyendo las pequeñas y algunas de los países más pobres del mundo. Los datos del DB se basan, tanto en las leyes y regulaciones nacionales, así como en los requisitos administrativos de cada economía.

Desde el año 2004, este índice comenzó a hacer un seguimiento respecto de las reformas políticas y económicas, que implementan los países para el aumento de su productividad y competitividad, y del nivel de facilidad para hacer negocios en las distintas economías, analizadas a través de sus indicadores.

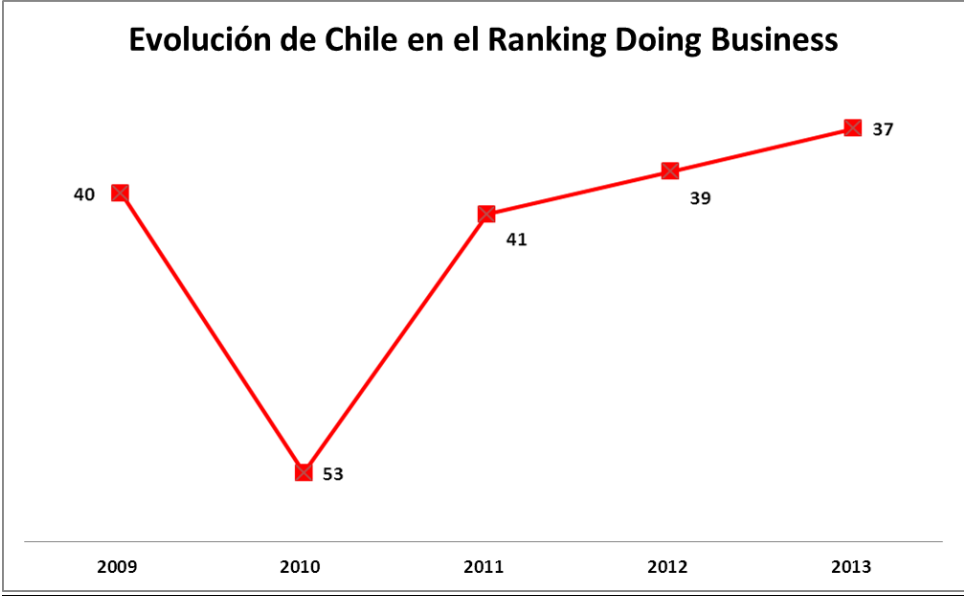
Las economías que introdujeron reformas se centraron en medidas que permiten facilitar la apertura y gestión de las empresas, fortalecer los derechos de propiedad y mejorar la eficiencia de los procedimientos ante la resolución de disputas comerciales y/o de quiebra.

En América Latina lo hicieron Colombia, Guatemala y Perú, los cuales aplicaron reformas en al menos cuatro áreas cada uno. A su vez, en Chile, no se realizó ninguna reforma en estas áreas.

Por lo anterior, Chile, en la edición 2010 del Doing Business, perdió 9 puntos, ubicándose en el lugar 49 y siendo desplazado en su liderazgo por Colombia, que quedó ubicado en el lugar 37, avanzando 12 puestos desde la medición anterior (2009), tras realizar ajustes en términos de políticas públicas que le permitieron lograr un progreso en el largo plazo.

Estos indicadores mostraban, lamentablemente, que ésta no era una nueva noticia, pues desde el año 2006, Chile, había mostrado un deterioro en su posición relativa en este índice de competitividad (ver Cuadro N° 1), lo cual indicaba, que no se habían aplicado las reformas correctas en esta materia.

Ilustración N°1
Evolución de Chile en el Doing Business
Período 2009 – 2013



Fuente: Doing Business Chile. 2013. Elaboración propia.

Existen reformas de primer orden, es decir, reformas macroeconómicas, donde nuestro país era líder, pero habíamos olvidado que éstas no bastan para lograr el tan anhelado desarrollo.

En el año 2010, en algunos países pertenecientes al Grupo de los Siete (G7) - Estados Unidos, Japón y Reino Unido -, el tiempo promedio utilizado en cada procedimiento para la apertura de una empresa es de 12 días; en nuestro país, era de alrededor de 27 días. En países latinoamericanos como Colombia, México, Panamá y Puerto Rico no supera, en general, los 13 días.

Lo anterior, es una simple muestra de que, lamentablemente, no sólo no habíamos logrado avanzar en este tipo de materias, sino que, además, otras economías en vías de desarrollo han entendido la importancia de aplicar medidas y reformas en este ámbito, logrando sobrepasar a Chile en estos índices de competitividad.

Chile, por lo tanto, dado este escenario, requería de manera urgente avanzar en una *Agenda Microeconómica de Políticas Públicas* que promovieran un aumento de la productividad de todos los sectores de nuestra economía.

Sin embargo, el punto primordial seguía siendo la eliminación del exceso de burocracia y de regulaciones que por un lado, afectaban a todos los sectores productivos; y, por otro, dificultaban la creación de nuevas empresas, a lo que se sumaba, en algunos casos, el cierre de otras empresas.

En efecto, tal como lo señala el informe Doing Business correspondiente al año 2006, en Chile, se requerían 27 días para llevar a cabo un total de 9 trámites, entre otros, - Constitución de Sociedad, Inscripción en Registro de Comercio, Publicación en el Diario Oficial, Iniciación de Actividades y obtención del RUT (Rol Único Tributario), Documentos Tributarios, Solicitud de Permisos, etc - para formar una nueva empresa. Ésto, tiene un costo de 500 dólares, de los cuales un 50% corresponde a gastos notariales y el otro restante, a gastos operacionales.

En relación con otros países, no estábamos muy bien: hay 37 países, en los cuales los trámites demoran menos días y 51 países, en donde se exigen menos de 9 trámites.

Chile, se estaba quedando dormido en estos temas y, desgraciadamente, no habían incentivos para que despierte de esta siesta, que pareciera no iba a terminar pronto.

Por este motivo, el gobierno del Presidente Sebastián Piñera, se planteó dar solución al problema descrito, mediante el diseño e implementación de una política pública que abarque a varios sectores productivos.

En efecto, dentro de *los “7 PILARES FUNDAMENTALES DEL PROGRAMA DE GOBIERNO 2010-2014”*, el que se describe, en primer lugar, es:

“Recuperar la capacidad de crecimiento de nuestra economía”

Meta: *crecer al 6% promedio anual de manera de alcanzar el desarrollo en 8 años, superando el ingreso per cápita que actualmente tienen países como Portugal o la República Checa.*

Medidas: *Agenda pro crecimiento*

- Exención del impuesto de primera categoría sobre utilidades reinvertidas para las PYMES y reducción a la mitad de impuesto de timbres y estampillas.
- Mecanismo de ventanilla única para agilizar la creación de empresas, facilitar a los exportadores el acceso a los mercados externos y fortalecer la inversión.
- Modernización de la Ley de Quiebras.
- Dar acceso a las PYMES a la tecnología.
- MK Bicentenario: Modernización del mercado de capitales, incluidas las Leyes de Bancos y de Valores e incentivos para la incorporación de cientos de miles personas y PYMES a los mercados financieros formales.

- Modernización del Estado.³

Para canalizar esta iniciativa gubernamental se convoca al Ministerio de Economía, cuya *Misión* es “Promover la modernización y competitividad de la estructura productiva del país, la iniciativa privada y la acción eficiente de los mercados, el desarrollo de la innovación y la consolidación de la inserción internacional de la economía del país a fin de lograr un crecimiento sostenido, sustentable y con equidad, mediante la formulación de políticas, programas e instrumentos que faciliten la actividad de las unidades productivas del país y sus organizaciones corporativas y las instituciones relacionadas con el desarrollo productivo y tecnológico del país, tanto públicas y privadas, nacionales y extranjeras.”⁴

A fines del año 2010 y principios del 2011, un Equipo de esta Secretaría de Estado, se abocó al levantamiento de información de los diversos sectores económicos, con el fin de poder canalizar la mayoría de las trabas que se interponen en la productividad de éstos. Inicialmente, en esta etapa, la

³ <http://www.sebastianpinera.cl/noticias>

⁴ <http://www.economia.gob.cl/acerca-de/rol-ministerial/>

responsabilidad de reunir información, estuvo dada solo a los Asesores directos del Ministro.

El 17 de mayo de 2011 bajo el nombre de *'Agenda de Impulso Competitivo' (AIC)*, el Gobierno del Presidente Piñera, presentó una nueva Política Pública, que no sería solo una sino medio centenar de medidas orientadas a mejorar la competitividad del país.

Siendo el principal **objetivo** de esta Agenda: *“remover las trabas que obstaculizan el desarrollo de la capacidad emprendedora de los chilenos, y que están entorpeciendo el potencial de crecimiento de nuestra economía. Cuando nos aprontamos a dar el salto final que nos va a permitir cruzar el umbral del desarrollo, necesitamos desencadenar un crecimiento fuerte y sostenido en la productividad.”*⁵

En los párrafos precedentes, hemos querido mostrar a grandes rasgos un problema que afecta, directamente, a un sector del país, el económico, pero que al mismo tiempo, indirectamente, influye en toda la sociedad.

⁵ Ministerio de Economía de Chile (2011) *"Impulso Competitivo"*, Pág. 7.

Ésto, fue diagnosticado, como explicábamos anteriormente, por el gobierno en curso en ese momento. Por lo tanto, iniciaremos esta investigación, entendiendo, por un lado, de que manera los Estados y Gobiernos se hacen cargo de la solución de estas dificultades, a través de la elaboración de políticas públicas, las que explicaremos en detalle; y, por otro, buscaremos exponer brevemente las soluciones que se implementaron para la solución de este caso, en particular, entendiendo a nuestro País, Chile, como una economía abierta al mundo.

1.2. Planteamiento del Problema de Investigación

A partir de los bajos niveles de competitividad que Chile venía presentando entre los años 2006 y 2010, debido a varios factores, tanto externos como internos -como ejemplo: una baja en la inversión nacional y extranjera, por desconfianza al exceso de burocracia imperante en nuestras Leyes y Reglamentos-, lo que hemos ido planteando en este primer capítulo. Se hacía evidente que el Estado debía tomar cartas en el asunto.

El Gobierno, que estaba en ese momento en la administración, es decir, del Presidente Sebastián Piñera, creyó que la solución se encontraría en una política

pública, que abarcara una serie de problemas microeconómicos que se venían vislumbrando en el amplio espectro de nuestra economía.

La intención de esta investigación es conocer en parte cómo fue el desarrollo de esta solución, y si esta política pública ha sido adecuadamente puesta en marcha desde lo que la teoría al respecto, nos dice.

1.3. Justificación de la Investigación

1.3.1. Justificación Teórica

Las Políticas Públicas, son parte del desarrollo de las naciones democráticas desde principios del Siglo XX y hasta nuestros días, debido a ésto, y por ser una materia que aún está en constante desarrollo, creemos que esta investigación se justifica en el ámbito teórico, debido a que puede convertirse en un aporte al estudio y análisis del desarrollo de estas políticas.

1.3.2. Justificación Metodológica

En concordancia con lo citado en el subpunto anterior, compararemos basándonos en un modelo específico de desarrollo de una Política Pública, si los métodos

ofrecidos por la Academia son bien aprovechados por los gobiernos de turno en la implementación de las mismas, si son bien o mal utilizadas y si realmente son el aporte que se espera para el tan anhelado avance que los países en vía de desarrollo esperan.

1.3.3. Justificación Personal

La carrera de Administrador Público es una mixtura de diferentes materias dentro de las ciencias sociales, que aportan en distintas medidas, para formar profesionales que se conviertan desde los múltiples ámbitos públicos en un aporte para nuestro País.

Mi interés particular, en ese sentido, es y han sido, como lograr desarrollar políticas públicas que sean un real aporte al crecimiento equitativo y participativo de nuestra sociedad.

Elegí esta política pública sectorial, en particular, para analizarla, debido a que participo (desde mi cargo administrativo) en la mayoría de su proceso de diseño e implementación, lo que me facilitará poner en práctica los conocimientos adquiridos en estas materias.

1.4. Limitaciones de la Investigación

1.4.1. Limitaciones Teóricas

Si bien, es cierto, que en el ámbito de las Políticas Públicas, existe gran cantidad de material teórico en que basarse para una investigación de este tipo, no es menos cierto, que esa gran cantidad de herramientas disponibles, complejizan en cierta manera, un estudio que pretende ser más bien, relacionado a un sector específico, es por ésto, que trataremos de fundamentarnos, principalmente, en la literatura disponible en relación a las Políticas Públicas Sectoriales.

En correspondencia con las políticas públicas microeconómicas, no encontramos muchos ejemplos en que basarnos, sobre todo en Chile, que solo cuenta con una intención en este sentido, con alguna aproximación realizada en esta área por el gobierno del Presidente Ricardo Lagos durante el período 2000 – 2006, a raíz del Acuerdo de Enero del 2003, en la denominada Agenda de Promoción del Crecimiento, como veremos más adelante.

1.4.2. Limitaciones Metodológicas

Como ya hemos mencionado, está es una Política Pública en desarrollo, por lo que al no haber aún resultados concretos de su implementación, no hay una contraparte clara que nos pueda aportar en estadísticas más puntuales para un aporte cuantitativo en su análisis posterior.

1.4.3. Limitaciones del Objeto de Estudio

Al empezar a abordar el desarrollo de una política pública, nos daremos cuenta (en el detalle) que una de las etapas del proceso es **la evaluación**.

En esta investigación no será posible abarcar este punto en su totalidad, ya que ésta es una política pública que todavía sigue en su fase de implementación, y nos daremos cuenta en su análisis, que no llegaremos en la totalidad a su fase final, es decir, como ya se mencionó, a la de evaluación.

1.5. Pregunta de Investigación

La pregunta que da sentido a esta investigación, es la siguiente:

¿El desarrollo de la Agenda de Impulso Competitivo, política pública microeconómica del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 – 2014), ha sido acorde a lo que el aporte académico contribuye en el sentido de estás?

1.6. Objetivos de la Investigación

1.6.1. Objetivo General

Conocer las fases o etapas de construcción de la política pública denominada **Agenda de Impulso Competitivo**, del Ministerio de Economía, implementada durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 – 2014).

1.6.2. Objetivos Específicos

Los aspectos que operacionalizan el objetivo general de la presente investigación, son los siguientes:

- a) Analizar el *Origen* de la Política Pública, Agenda de Impulso Competitivo, del Ministerio de Economía, implementada durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 – 2014).

- b) Analizar el *Diseño y/o Formulación* de la Política Pública, Agenda de Impulso Competitivo, del Ministerio de Economía, implementada durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 – 2014).

- c) Analizar la *Gestión y/o Implementación* de la Política Pública, Agenda de Impulso Competitivo, del Ministerio de Economía, implementada durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 – 2014).

- d) Analizar la *Evaluación* de la Política Pública, Agenda de Impulso Competitivo, del Ministerio de Economía, implementada durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 – 2014).

1.7. Hipótesis Tentativa de la Investigación

La política pública denominada “Agenda de Impulso Competitivo”, del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 – 2014), **NO** ha sido capaz de cumplir con los todas las fases de manera correcta, para ser una política pública moderna y exitosa.

Capítulo II

MARCO REFERENCIAL

Este capítulo es una mezcla entre el marco teórico y el marco conceptual. Por lo tanto, hay una interacción entre lo teórico y lo conceptual que tiene que ver con el objeto de estudio, que en este caso, es la Agenda de Impulso Competitivo.

Como punto de partida, explicaremos brevemente que son las políticas públicas y conoceremos algunas de sus múltiples definiciones.

Por otro lado, revisaremos algunos conceptos económicos básicos para entender lo fundamental de una política pública microeconómica, competitiva y modernizadora.

2. Políticas Públicas

2.1. Definiciones de Políticas Públicas

Las últimas décadas del Siglo XX y las primeras del Siglo XXI, arrojan una generosa producción académica de lo que son las políticas públicas, por lo tanto, hay un número de definiciones similar al de autores.

En los siguientes párrafos, describimos las definiciones de algunos de ellos, que consideramos relevantes, desde Eugenio Lahera hasta Pedro Medellín:

Para **Eugenio Lahera Parada**, una política pública, corresponde a “*Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (...) incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.*”⁶

Por su parte, **Manuel Tamayo Sáenz**, nos dice que “*Son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas*

⁶ Lahera, Eugenio (2004), “*Política y Políticas Públicas*”. Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, CEPAL. Pág. 8.

que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.”⁷

En cambio, **Joan Subirats**, opina que *“Es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto.”⁸*

Para **André Roth**, el concepto de política pública tiene tres acepciones: *“Primero, la política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (polity). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (politics). Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (policy).”⁹*

Finalmente, **Pedro Medellín** al hablar de políticas públicas, nos dice, que “La estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de

⁷ Rafael Bañón y Ernesto Castillo (Comps.) (1997), *“El análisis de las políticas públicas: La nueva administración pública”*, Madrid, España, Alianza editorial. Pág. 281.

⁸ Subirats, J. (1989), *“Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”*. Madrid, España. INAP. Pág. 148.

⁹ Roth Andre (2006), *“Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación”*, Bogotá, Colombia, Ediciones Aurora. Pág. 25.

la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados.”¹⁰

Podríamos seguir enumerando definiciones de muchos autores más, pero la idea es solo dar un ejemplo de las múltiples definiciones que se pueden encontrar en la materia.

Hay varios puntos, entre los autores mencionados, que convergen a pesar de la diferencia de conceptos, destacamos algunos de estos elementos: **resolver problemas públicos acotados; las decisiones implican conflicto; participación de múltiples actores; es un proceso; la población afectada se involucra en la solución y es un ciclo y no una secuencia lineal.**

Todo lo antes expuesto queda muy bien definido por Lahera, que es el autor que he elegido finalmente para el desarrollo de esta investigación, en el siguiente párrafo:

¹⁰ Medellín Torres, Pedro (2006) La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Santiago de Chile. Serie: Políticas Sociales, Núm. 93, CEPAL. Pág. 28.

“Una política pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.”¹¹

Puede enunciarse de distintas formas, pero ya hay consenso acerca de que, después de décadas de experimento neoliberal -basado en la esperanza de que el mercado estableciera los principios orientadores de la sociedad-, la política, lo público y el Estado están de regreso.

Al respecto Irma Arriagada, desde la CEPAL, lo define así: “durante la década del noventa y en lo recorrido del 2000, en la mayoría de los países latinoamericanos emerge una nueva visión sistémica -distinta a los postulados del Consenso de Washington- que incorpora las necesidades y problemas de las personas y que incluye lo social no sólo como una externalidad del crecimiento y de la

¹¹ Lahera, Eugenio (2004) *“Política y Políticas Públicas”*. Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, CEPAL. Pág. 8.

acumulación económica, sino como una preocupación central. De manera que se asiste a una revalorización del Estado”.¹²

Este nuevo giro está dando lugar a lo que se denomina una tercera generación de políticas sociales y, en general, de políticas públicas (PP). Este cambio supone, además de un aumento de la densidad de las mismas, un incremento de su determinación propiamente política. Ése es, por ejemplo, el sentido del Informe para el año 2006 sobre el Progreso Económico y Social en América Latina del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), titulado, “La política de las políticas públicas”.¹³ Este informe comienza sosteniendo que se ha superado el estadio de las políticas tecnocráticas y que los procesos de formulación de las políticas públicas hay que comprenderlos integrados en el funcionamiento de los sistemas políticos.

Ahora bien, este cambio general de orientación, el cual todavía se lleva a la práctica de forma bastante desigual, está teniendo lugar con excesivos niveles de imprecisión conceptual y metodológica que dificultan su avance. De hecho, sus dos categorías centrales (sistema político y políticas públicas) están basadas en

¹² Arriagada, Irma (2006) “*Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*”, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, CEPAL. Pág. 11.

¹³ Al respecto, ver “*La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina*”; Informe 2006, Washington, BID, Harvard University, Editorial Planeta. Capítulo I.

una notable cantidad de supuestos y de sobreentendidos que implican excesivos riesgos teóricos y políticos.

2.2. El Diseño de una Política Pública

Siguiendo en nuestro marco referencial con lo que plantea Lahera¹⁴, desde un punto de vista analítico pueden distinguirse cuatro etapas en las políticas públicas y en cada una existe una relación con la política: *origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas*. La articulación de la política y las políticas públicas puede ser mejorada en cada una de las etapas analíticas de estas últimas. Tal perfeccionamiento puede considerarse parte de la modernización del sistema político.

Las políticas rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras. Se ha llegado a decir que las políticas públicas son inmortales. Sin embargo, existen políticas con aspectos temporales definidos, después de los cuales dejan de existir, por diseño.

¹⁴ AL respecto, ver Lahera, Eugenio (2004) “*Política y Políticas Públicas*”. Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, CEPAL. Pág. 10.

Cada parte del proceso tiene una naturaleza específica. Estas fases no necesariamente se dan en etapas causales y consecutivas, sino que en momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas. La discusión social, la propuesta de políticas públicas y el proceso político tienen dinámicas distintas. Si bien, entre ellos, existen efectos recíprocos, aunque asimétricos.

En algún momento de la dinámica de los temas públicos es posible la aceptación de una política, su rediseño o su extinción. Este momento requiere que coincidan la preocupación social, la existencia de una solución técnica y el apoyo político.

Dado que ello, es así, hay una ventaja en el uso temprano de las políticas públicas en el proceso que va de la Agenda al Programa y a las Políticas.

La oportunidad para empujar propuestas propias es previsible, a veces, como en el caso de una renovación establecida de un Programa de Gobierno. Otras veces ella se abre de manera impredecible. Quienes actúen en el terreno de lo público deben estar preparados, sus propuestas preferidas listas y sus problemas especiales bien documentados, pues se arriesga a que la oportunidad pase de largo.

2.2.1. Etapas de una Política Pública

Si bien, podemos determinar y definir las etapas de una política pública, no hay que perder de vista que por lo general, éstas son cíclicas, y estas definiciones sirven para poder explicar de mejor manera como llevar a cabo el desarrollo de las mismas, pero siguen siendo solo una explicación teórica de lo que ocurre, finalmente, en lo cotidiano, de los actores involucrados en la elaboración de los mismos.

Entonces, las cuatro etapas de una política pública, son las siguientes:

A) *Origen.* Como hemos podido observar, la detección de un problema público, tiene que ver con uno privado (o varios) de trascendencia pública, éste es, un problema público implica problemas individuales, pero no aislados, sino que esta manifestación de problemas individuales concentrados en un problema público es de implicación gubernamental, y dado que el gobierno cuenta con recursos escasos (no solo monetarios sino temporales, de personal, etc.), elegir qué problemas públicos van a ser de consideración gubernamental envuelve, necesariamente, un conflicto que dejará a unos fuera. En esta fase, el gobierno tiene que responder a la

pregunta ¿qué es más importante entre x, y, z... etc.?, ¿es más importante, generar empleos, ceder a los empresarios, ayudar a los indígenas, resolver el problema de escases de agua, pavimentar las calles, etc.?, ¿resolver lo inmediato o lo urgente?

B) *Diseño y/o formulación.* A esta elección del gobierno, lo llamamos Agenda de Gobierno y puede entenderse como el elemento que une la gestación con la formulación de la política. En este momento, se da la discusión sobre la alternativa que se adoptará para corregir el problema, lo cual está acotado por las capacidades técnicas, financieras, temporales y humanas, de los que discutan el problema. Se puede llamar propiamente formación de la Agenda Gubernativa, al proceso mediante el cual, las demandas de varios grupos de la población y el gobierno, se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas.

Por lo regular, es donde los diagnósticos tienen una fuerza determinante, pues de acuerdo a estos, la política tendrá forma. O dicho de otro modo, un mal diagnóstico (evaluación ex ante) llevará a una mala implementación.

También, es claro que quien presente mejores diagnósticos es quien acapare las Agendas de Gobierno, ya que es más fácil formular una política si el diagnóstico funciona como elemento disparador a una posible solución.

C) *Gestión y/o implementación.* La implementación es la puesta en práctica del diseño que elegimos y construimos para abordar el problema. La pregunta clave aquí es: ¿Por qué falla la implementación y/o gestión, si el diseño es eficiente?, como señalamos con anterioridad, la variabilidad en la política así como en la mayoría de las ciencias sociales es irremediable, al tener escenarios, actores, intereses cambiantes, la implementación se desajusta del diseño. Incluso “el talón de Aquiles de la política”, precisamente, por la dinámica implícita. Lo que ha desarrollado que los indicadores (en este caso de implementación) tengan una relevancia significativa.

Regularmente, aquellos actores que no pudieron influir en el proceso de decisión (formulación), tratarán de recuperar ese poder en la fase de implementación y/o gestión, haciéndola más compleja.

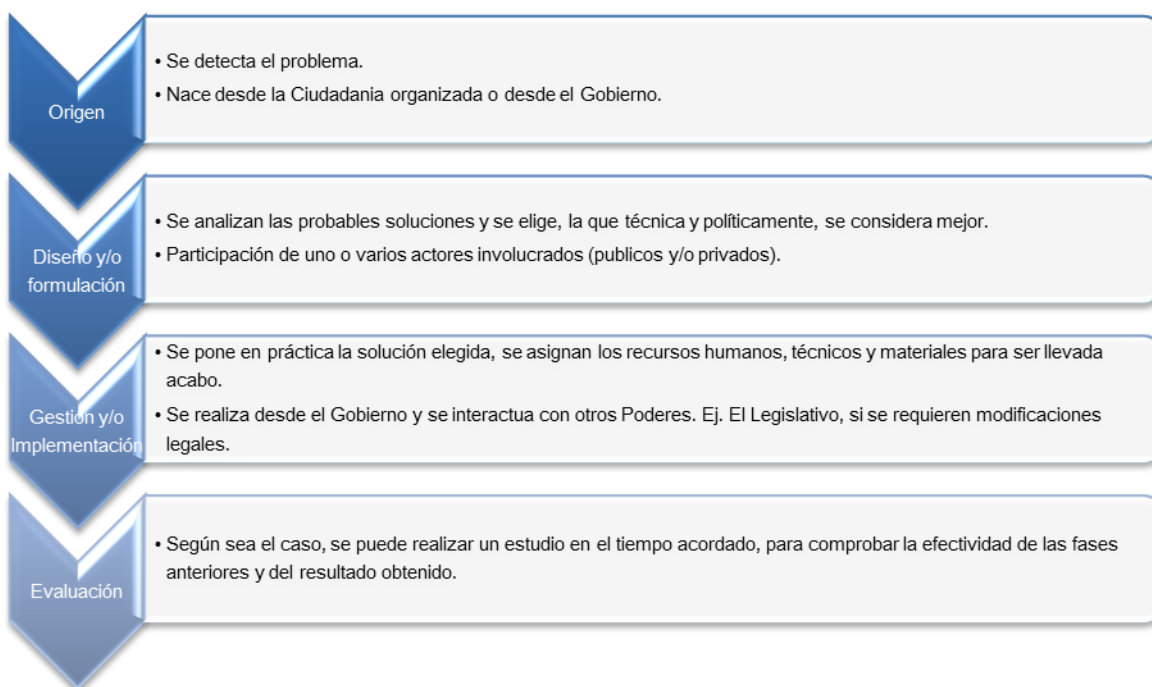
La implementación y gestión es un proceso, implica juegos de poder, y no puede desapegarse de las estrategias y técnicas de los implementadores. Se habla de “juego” porque no hay un solo implementador, hay multiplicidad de actores (autónomos y semiautónomos) y todos quieren cierto control.

D) *Evaluación.* La evaluación consiste en la realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada.

Podemos decir, que la reformulación de la política pública (y que por ello, expresamos que es un ciclo), va en función directa del tipo de evaluación que hagamos. No es lo mismo, reformular la política, si se considera la evaluación de metas que de impactos, ambas distan mucho en su explicación.

Ilustración N°2

Etapas de una Política Pública



Elaboración propia.

2.3. Políticas Públicas en Chile

Es importante conocer como Chile y su democracia se aproxima a las Políticas Públicas, como una forma de llevar a cabo los Programas de Gobierno de las distintas administraciones en las últimas décadas, con el fin de que se explique de mejor modo, cómo éstas se consideran la herramienta más adecuada para la solución de los problemas tanto públicos como privados.

El concepto de políticas públicas comenzó a ser utilizado de manera masiva en Chile a partir de los años noventa. De todos modos, no ha sido hasta los últimos años (desde el 2000) que el término ha sido socializado en el discurso público.

Vinculado a lo anterior, parte de la discusión ha estado centrada en el rol que han tenido los tecnócratas o expertos en el diseño y evaluación de políticas públicas. Estos tecnócratas han tenido un rol clave en la aplicación de políticas públicas, especialmente, en el ámbito macroeconómico. Ahora bien, queda por definir qué es la tecnocracia, qué son los tecnócratas.

La tecnocracia es “un fenómeno político, pues éste está relacionado con quién decide, quién finalmente influye en los asuntos públicos, en las políticas, y en una dimensión más general, en el poder. En otras palabras, los tecnócratas ocupan espacios de decisión tradicionalmente ocupados por políticos.”¹⁵

¹⁵ Dávila, M y Soto, X; (2011) “¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario”. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública. ISSN 0717-6759. N° 17. Santiago de Chile. Págs. 5 / 33.

2.4. Políticas Públicas Sectoriales

Esta breve explicación sobre las Políticas Públicas sectoriales, es necesaria dentro del enfoque de la Política Pública microeconómica que estamos conociendo.

La noción de sector remite a varias significaciones desde que fuera adoptado por las ciencias sociales.

Dentro de la Administración Pública, el sector se entiende como una categoría que define un conjunto de actividades paraestatales bajo la coordinación de una dependencia que se dedica a una misma actividad o que es afín a ella. O sea, es la categoría que permite identificar un campo específico de competencia que posee sus límites, por las características y medios que persigue.

La noción de sector aparece en la gestión pública, en general, cuando hablamos de sector público, de sector publico subnacional, de sector territorial, de sector social, de sector mixto o de sector externo y nos hacemos cargo de cómo gestionar al conjunto de problemas asociados, de manera más o menos institucionalizada, a los ámbitos, escenarios y actores que se definen como

públicos, sociales, mixtos, externos, transnacionales, e incluso privados relacionados con lo público¹⁶.

Como se sabe, los órganos de gobierno definen los objetivos y programas y comprueban la adecuación de los resultados de la gestión pública a las directrices generales.

A los equipos dirigentes de la administración compete la gestión institucional, administrativa, técnica y financiera, entendiéndose que debe llevar adelante actos que vinculan la administración desde el interior al exterior, utilizando poderes de gasto, organización de los recursos humanos y materiales, y de control, porque ellos son, en último término, los responsables de la gestión y de sus resultados.

2.5. Políticas Públicas Macro y Microeconómicas

Desde los años 90, muchos países en desarrollo registraron éxitos notables en la reducción de la inflación, así como en la mejora de su déficit fiscal y su cuenta corriente. Sin embargo, algunos no tuvieron el mismo éxito en conseguir un crecimiento sostenible y la estabilidad de su producto macroeconómico. Ello, se

¹⁶ Aguilar Villanueva, Luis (1996): La Hechura de las Políticas Públicas, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México. Pp. 15-84.

debe, en gran parte, a que las políticas de estabilización se centraron en la estabilidad de los precios. Si bien, es la estabilidad real, y no la estabilidad de los precios, lo que en definitiva tiene más importancia a la hora de atraer la inversión y lograr el desarrollo sostenible.

Chile, fue capaz de conseguir esta estabilidad fiscal y macroeconómica durante la década de los noventa, manteniendo controlada la inflación y el gasto fiscal.

Al tener lo macroeconómico bajo control, se plantea la idea de concebir nuevas políticas públicas microeconómicas, que permitieran al país un desarrollo sostenido, alcanzando altos estándares de competitividad, era el paso lógico que el Estado debería dar para no quedar fuera del modelo económico mundial.

La intervención del gobierno en la economía se justifica desde una perspectiva de bienestar social, sólo por razones distributivas o de equidad social.

Cuando el equilibrio del mercado resulta en una asignación que es considerada como socialmente inequitativa, el Gobierno entra a desempeñar un papel redistributivo en la economía.

Sin embargo, es posible que la economía no alcance una asignación eficiente de los recursos; en esa situación, la intervención del gobierno puede justificarse por motivos de eficiencia. Ésto, puede ocurrir, si existen fallas de mercado: si la información es asimétrica o si su adquisición es costosa, si los costos de transacción no son nulos, si los derechos de propiedad no se definen ni se garantizan a costos nulos, o si existen posiciones dominantes en el mercado. En este caso, existirá un campo para que la política gubernamental pueda acercar la economía a un resultado eficiente.

“La mayoría de los economistas estaría de acuerdo con que, en la presencia de fallas de mercado, hay buenas razones para que las instituciones gubernamentales existan.”¹⁷

El nuevo escenario mundial, desde el 2010 en adelante, está plagado de oportunidades para Chile. Excelentes precios para nuestras exportaciones, vigorosos mercados en el Asia y América Latina, convenientes condiciones de financiamiento externo. Pero, su contracara inevitable, es la caída del dólar, que

¹⁷ McKenzie, Kenneth J. “*Diseño Institucional y política pública, una perspectiva microeconomía*”. Revista de Economía Institucional. N° 1, Noviembre, Universidad Externado de Colombia. Pág.14.

daña la competitividad de nuestras exportaciones agrícolas, pesqueras, industriales y de servicios.

Hay, entonces, que buscar nuevos mercados, incorporar nuevas tecnologías, explorar nuevas ventajas comparativas para exportar, a fin de efectuar una reconversión productiva en los sectores más afectados (comercio, servicios, construcción, agrícola, etc.). En definitiva, ya que lo macroeconómico se encuentra “solucionado”, el paso lógico a dar era incorporar medidas microeconómicas que revitalizaran nuestra competitividad y por ende crecimiento económico.

2.6. Modernización del Estado^{18 y 19}

Quizás sin notarlo, la Política Pública que estamos conociendo, se ubica dentro de la “Modernización General”, que el Estado de Chile ha estado impulsando por lo menos desde hace algunas décadas (1990 a 2010), por lo que es necesario

¹⁸ Al respecto, ver Marcel, Mario (2006). “*Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros*”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 34. Caracas, Venezuela.

¹⁹ Al respecto, ver Doña, Karina (2006). “*Síntesis del proceso de modernización del Estado en Chile (1994 – 2003)*”. Documentos de Apoyo Docente, N° 6. Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

entender este punto en su particularidad, siendo una política pública más amplia y que engloba a muchas otras políticas.

La gran pregunta que debiera orientar las reflexiones en torno al tema de la Modernización y Reforma del Estado en Chile, es la siguiente ¿cuáles son las trabas o dificultades, legales e institucionales, que enfrenta el Estado de Chile para transformar su funcionamiento actual, organizado en Ministerios, en otro basado en una visión integrada y de gestión coordinada de políticas públicas?

Plantear este salto cualitativo en materia de modernización, que implica superar la sectorialidad con que hasta ahora se han diseñado, implementado y evaluado las políticas públicas, es posible hoy, sobre la base del largo y sostenido trayecto que ha recorrido el Estado chileno.

En efecto, si bien, se considera que la primera generación de reformas al Estado, fue desarrollada durante el régimen militar (1975 y 1989) y aportó un marco administrativo básico al sector público; Ley de Administración Financiera, Reforma Municipal, Ley de Bases del Estado, Estatuto Administrativo, creación del Banco Central y establecimiento de organismos reguladores sectoriales. La revisión

histórica de los logros en materia de Modernización y Reforma del Estado, tiene como protagonistas indiscutidos a los gobiernos de la Concertación (1990-2010).

Durante el primer gobierno democrático post dictadura, de Patricio Aylwin Azócar (1990-1993)²⁰, el foco de acción se centró en completar la transición, lograr la consolidación democrática, asegurar gobernabilidad y sentar las bases de un proyecto país. El tema de la modernización del aparato estatal no fue parte de la agenda de prioridades. No obstante ello, se registraron avances en el incremento de los recursos operacionales y de remuneraciones del sector público, y la puesta en marcha de un programa piloto de mejoramiento de la gestión en los servicios públicos, que marcaría el inicio de la agenda modernizadora de la siguiente administración. Además, se constituyeron gobiernos regionales, se democratizaron los municipios y se crearon servicios públicos para atender las nuevas funciones estatales.

Sin duda que el tema de la modernización del Estado se instaló en el discurso público durante la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-1999). Fue en ese período cuando por primera vez, desde el regreso de la democracia, el Estado

²⁰ Al respecto, ver Boeninger, Edgardo (1995). "*Reforma y modernización del Estado en América Latina*", en: AA.VV. Reforma y modernización del Estado. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) Págs. 379-385.

de Chile se auto asignó la tarea de avanzar en seis ejes: calidad de los servicios públicos, participación ciudadana, transparencia, probidad, gerencia pública e incorporación de tecnologías de gestión. De hecho, en diciembre de 1994, por iniciativa presidencial, se conformó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, con el objetivo de proponer políticas generales sobre la materia. El trabajo de este Comité generó, en 1997, el “Plan Estratégico de Modernización (1997-2000)”, que sirvió de marco para el “Sistema Integral de Gestión”²¹. Incorporando cuatro elementos fundamentales: a) Metas ministeriales fijadas en relación con los objetivos del gobierno; b) Compromisos de modernización de los servicios: entendidos como proyectos con plazos acotados (a 1998, 81 servicios habían suscrito 374 compromisos); c) Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG): es decir, parámetros para determinar una asignación institucional por desempeño que se traduciría en bonificaciones por desempeño individuales y colectivas para los funcionarios públicos, asociadas al logro de metas anuales (ello quedó fijado en la Ley N° 19.553); d) Balances Integrales de Gestión (BGI): informes anuales que debían generar todos los organismos del Estado respecto de la ejecución de sus programas y los resultados obtenidos.

²¹ Al respecto, ver Ramírez, Álvaro (2001). “*Modernización de la Gestión Pública, el Caso Chileno (1994 – 2000)*”. Estudio de Caso N° 58. Pág. 19. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial.

En paralelo a la puesta en marcha de las medidas señaladas, la administración Frei desarrolló estímulos a la buena gerencia pública y fomentó el uso de la informática en el aparato del Estado; se diseñó un Sistema Electrónico de Información de Compras Públicas, que permitió la licitación electrónica y el portal electrónico del Estado de Chile, que incluyó a más de 400 instituciones.

Durante el tercer período presidencial de la Concertación, es decir, en la administración de Ricardo Lagos Escobar (2000-2005), se generó un Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento, que fue conocido como las “49 medidas.”²² En este marco, surgieron la Dirección Nacional del Servicio Civil y el Sistema de Alta Dirección Pública, ambos vinculados a lo que se llamó la “Ley del Nuevo Trato Laboral” para el sector público. La primera, se enfocó a gestionar los recursos humanos en la administración del gobierno, en tanto, la segunda, a asegurar que “sólo los mejores” fueran Jefes de Servicios Públicos.

En cuanto a la **Agenda Promoción del Crecimiento del Acuerdo de Enero de 2003**, en ella, se establecieron, por un lado, **Iniciativas ya incluidas en la Agenda Pro**

²² Waissbluth, Mario (2006). La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso, Barcelona, España. Boletín Electrónico de la ESADE, PUBLIC. Pág. 43.

Crecimiento, tales como lo relativo a Tribunales Tributarios; Tribunales de Defensa de la Competencia; Gobierno electrónico; Ley de Quiebras; Adquisiciones de las FF.AA. y Carabineros –Pertrechos-; Bonos de descontaminación y Ley Eléctrica (corta); y, por otro, **Nuevas Iniciativas a Examinar**, relativas a: Modernización de Ley General de Urbanismo y Construcciones; **Modernización de la promoción de exportaciones** -Modernizar programas de promoción de exportaciones para adecuarlos a los requerimientos de los Tratados de Libre Comercio (TLC)-; Perfeccionamiento de instrumentos de asignación de fondos públicos a inversión y desarrollo tecnológico: **Perfeccionamiento de instrumentos de fomento productivo** -Evaluación y racionalización de instrumentos e instituciones del Estado en el área de fomento productivo, especialmente para las pequeñas y medianas empresas-; Tribunales del Trabajo; **Modernización del Servicio Nacional de Aduanas** -Perfeccionar los actuales procedimientos de litigio aduanero a fin de garantizar una adecuada resolución de los mismos; y, Perfeccionar la Ley de Bases del Medio Ambiente²³.

²³ Al respecto, ver Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento, de 30 de enero de 2003. Págs. 6 y 7.

En el gobierno de Lagos, se fijó, también, la regla del superávit estructural en materia presupuestaria, que se formalizó en la Ley de Responsabilidad Fiscal en el período siguiente.

Durante el cuarto período presidencial de la Concertación, bajo la administración de Michelle Bachelet Jeria (2006-2010), el Ministerio del Interior, elaboró el documento “Un mejor Estado, Agenda de Modernización 2008-2010”. En él se reunieron los aportes de distintos centros de pensamiento chilenos.

La nueva agenda definió siete ejes principales en materia de modernización: recursos humanos y gerencia pública, descentralización, perfeccionamiento institucional, probidad y transparencia, participación ciudadana, y reformas políticas.

Sin duda, se puede afirmar, que al terminar el ciclo de gobiernos concertacionistas el Estado de Chile había alcanzado logros importantes en materia de modernización. No obstante, estos mismos avances permitían vislumbrar nuevos desafíos, entre ellos, el mejoramiento de la coordinación en las políticas transversales tendiente a lograr mayores grados de efectividad en la acción del Estado, lo que suponía superar la mirada sectorial y compartimentada de

Ministerios y Organismos, para avanzar a la generación de políticas públicas transversales.

El desafío fue recogido sólo en parte por el Programa de Gobierno del entonces candidato y posterior Presidente de la República, Sebastián Piñera.

En efecto, entre las medidas anunciadas en materia de modernización del Estado, se señalaba una revisión a la institucionalidad superior del Ejecutivo, la creación del Ministerio de Desarrollo Social para coordinar los programas orientados a la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento del rol coordinador del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y la generación de ministros coordinadores para abordar las prioridades del gobierno de manera integrada.

Se anunció, también, mayor claridad en la definición de roles y dependencias de los Servicios Públicos, permitiendo que Servicios de una cartera determinada hagan prestaciones funcionales a otros Ministerios.

Si bien, el Ministerio de Desarrollo Social fue creado por Ley en octubre de 2011, queda pendiente una evaluación de la medida en que el gobierno del Presidente Piñera se ha hecho cargo de su agenda modernizadora.

2.7. La Competitividad, como herramienta de desarrollo de los países

Para entender el porqué de esta Política Pública, hay que interiorizarse en ciertos conceptos económicos sobre la globalización y la inserción de Chile en este nuevo paradigma de la Competitividad y el desarrollo de los países que de una u otra forma están “asociados” con nuestro país.

La definición de **competitividad** de la *Harvard Business School* consiste en la “habilidad de un país para crear, producir y distribuir productos o servicios en el mercado internacional, manteniendo ganancias crecientes de sus recursos”²⁴.

“Grado por el cual un país, en un mundo de competencia abierta, produce bienes y servicios que satisfacen las exigencias del mercado internacional y simultáneamente expande su PIB²⁵ y su PIB per cápita²⁶ al menos tan rápidamente como sus socios comerciales”. (Jones y Treece, 1988)

²⁴ Porter, Michael E.,(1998) “What Is Strategy?”, en On competition” Harvard Business Review Book Series. Boston: Harvard Business School Press. Págs. 39-73

²⁵ Producto Interno Bruto: es una magnitud macroeconómica que expresa el valor monetario de la producción de bienes y servicios de demanda final de un país (o una región) durante un período determinado de tiempo (normalmente un año).

Fuente: Banco Mundial

De lo anterior, se evidencia que para alcanzar una posición competitiva se requiere, entre otras cosas: la incorporación de progreso técnico, entendido como “la capacidad de imitar, adaptar y desarrollar técnicas de producción de bienes y servicios antes inexistentes en una economía o de su mejoramiento; la diversificación de los productos exportables en condiciones de calidad y precio al menos equiparables a las de sus competidores; la adaptación a las nuevas condiciones de competencia en los mercados y la reconversión de sectores no competitivos”.²⁷

En el recientemente publicado Ranking Global de Competitividad (2010) –uno de los estudios más completos de su rubro–, además, de la posición de las naciones en cuanto a este tema, se dieron a conocer noticias poco alentadoras, pero para nada sorprendidas: las economías del mundo son frágiles y muchas de ellas, aún atraviesan una fuerte crisis.

La importancia de este estudio radica no sólo en la cantidad de países que concentra –144 en total de todas las regiones del mundo– sino en la medición

²⁶ El PIB per cápita es el producto interno bruto (PIB) ponderado por el número de habitantes, se obtiene dividiendo el PIB entre el número de habitantes de una región predeterminada. Este indicador macroeconómico relaciona el valor total de lo producido y el número de habitantes de un espacio geográfico en un período de tiempo determinado. Fuente: Banco Mundial

²⁷ Bejarano, J. (1995b). Las Cadenas Productivas y La Competitividad. En: Cuadernos De Desarrollo Agrícola Vol. 1. No. 1. Septiembre; Pp. 19-28.

detallada de 12 elementos (pilares) sobre los que se sustenta la competitividad económica de las naciones del mundo: buen gobierno (Instituciones), infraestructura, estabilidad macroeconómica, calidad de la educación (superior y capacitación profesional), salud, eficiencia de los mercados, eficiencia del mercado laboral, desarrollo del mercado financiero, acceso a la tecnología, tamaño del mercado, sofisticación de los negocios e innovación.

Al igual que en años anteriores, Suiza, lidera la lista de naciones en la que el World Economic Forum (WEF) –autor del estudio– destaca la fortaleza de este país en la eficiencia de su mercado laboral y su capacidad de innovación para los negocios. Otras cualidades que hacen de este país, una economía altamente competitiva es la estrecha colaboración entre los sectores académicos y de negocios que se combinan con una fuerte inversión en investigación y con una protección notable a la propiedad intelectual, además, del manejo transparente de los recursos y la información.

Por su parte, Singapur retuvo el segundo lugar de la tabla y, Finlandia, escaló un puesto respecto al anterior informe. El primero, destacó por la eficiencia y transparencia de sus Instituciones y una infraestructura de clase mundial que aporta una gran facilidad de transportación mientras que Finlandia tuvo un

comportamiento notable en cuanto a la transparencia de sus instituciones (las más éticas del mundo), pero sobre todo, por su alta calidad educativa que lo ha llevado a ser uno de los países más innovadores del mundo con una gran capacidad para el uso y adopción de tecnologías.

Respecto a la región de América Latina, el estudio publicado por el WEF el año 2010 dejó claro que la competitividad atraviesa un periodo de 'estancamiento' ocasionado, principalmente, por un mal funcionamiento de sus instituciones, una débil infraestructura, una calidad educativa y de capacitación para el trabajo deficiente, y una brecha importante en el uso de las tecnologías.

Capítulo III

MARCO METODOLÓGICO

En este capítulo se detallan cada uno de los aspectos relacionados con la metodología que se ha seleccionado para desarrollar nuestra investigación.

3. Marco Metodológico

3.1. Tipo de Estudio

La presente investigación es de *tipo exploratoria-descriptiva, de carácter cualitativa*, ya que la preocupación fundamental del estudio, es describir la estructura del fenómeno, es decir, los alcances de la Agenda de Impulso Competitivo, como política pública exitosa para el aumento de la competitividad en los sectores productivos del país, así como las percepciones y opiniones de quienes fueron actores relevantes sobre el fenómeno, en este caso, quienes participaron en el desarrollo de la misma.

La presente investigación se define como *exploratoria*, pues la reciente data de la implementación de esta Agenda de Impulso Competitivo, no ha permitido estudios acabados sobre la eficiencia de la misma, en relación a la utilización por parte de los sectores involucrados de las nuevas normativas (en su mayoría aún en tramitación en el Congreso Nacional) y de las dificultades que ha tenido su implementación.

Se delimita como exploratoria, ya que este tipo de estudios, nos permiten aproximarnos a fenómenos desconocidos, con el fin de aumentar el grado de

familiaridad y contribuir con ideas respecto a la forma correcta de abordar una problemática, en particular.

Un segundo aspecto a considerar es el objetivo de la investigación *descriptiva*, el que consiste en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas. Su meta no se limita a la recolección de datos, sino a la predicción e identificación de las relaciones que existen entre dos o más variables.

De esta forma el presente estudio pretende una *capacidad exploratoria descriptiva*, pues lo que se busca es describir y analizar las propiedades importantes de la aplicación, efectos y consecuencias de la Agenda de Impulso Competitivo sobre quienes son directa o indirectamente beneficiados con su implementación.

Se establece que el propósito es describir situaciones y acontecimientos, es decir, cómo es y se manifiesta determinado fenómeno. “Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Miden o

evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno o fenómenos a investigar.”²⁸

Es necesario hacer notar que los estudios descriptivos miden de manera más bien independiente los conceptos o variables con los que tienen que ver. “Aunque, desde luego, pueden integrar las mediciones de cada una de dichas variables para decir cómo es y se manifiesta el fenómeno de interés, su objetivo no es indicar cómo se relacionan las variables medidas.”²⁹

En tanto, la *perspectiva cualitativa* concibe la realidad como socialmente construida y múltiple, es decir, señala que existen un conjunto de realidades; plantea una relación entre sujeto y objeto por conocer; no se manipula el contexto de los actores, ya que el objetivo es comprender el fenómeno tal cual ocurre; el contexto se asume como una totalidad compleja; entendiendo que este tipo de fenómenos surge de la interacción distribuida entre diversos procesos, sin que pueda reducirse a ninguno de los componentes que participan en dicho proceso.

²⁸ Dankhe, 1986, citado por Sampieri, Hernandez; Fernández Roberto Collado, Baptista Lucio Carlos, “*Metodología de la Investigación*”. Mc Graw Hill, México 1997 Capítulo 4. Pág. 89.

²⁹ Sampieri, Hernandez; Fernández Roberto Collado, Baptista Lucio Carlos, “*Metodología de la Investigación*”. Mc Graw Hill, México 1997 Capítulo 4. Pág. 60.

En consecuencia, la presente investigación, tiene un carácter cualitativo, dado que se trata de descubrir una realidad social y de describirla con el propósito de conocer su estructura y sentido; además, de centrarse en la exploración y la descripción analítica de procesos y percepciones de actores relevantes de la sociedad en materias de interés ciudadano y de elaboración de políticas públicas adecuadas para los mismos.

3.2. Universo del Estudio

El universo de esta investigación está constituido por especialistas y entendidos de las políticas públicas, específicamente, de quienes tienen relación por actividad laboral, social o educacional con la aplicación de la Agenda de Impulso Competitivo como política pública relevante en las políticas microeconómicas del Estado.

Para efectos de esta investigación, se considera como actores relevantes a personas que se constituyen por su educación o actividad en líderes de opinión pública en materias de políticas públicas aplicadas a la Macro y Microeconomía, respectivamente.

3.3. Selección de la Muestra

La selección de la muestra, por su parte, obedece a criterios de relevancia definidos por los investigadores, en razón de lograr análisis y descripciones de realidades significativas de la planificación, ejecución, causas y consecuencias de la aplicación, en este caso, de la Agenda de Impulso Competitivo, tanto en los órganos del Estado como en el comportamiento de la ciudadanía.

3.4. Método de recolección de datos

Con el fin de ajustar los mecanismos al tipo de investigación propuesta, es que se seleccionó como principales métodos de recolección de datos: el análisis de documentos y la entrevista en profundidad.

En relación a esto último, se propone la entrevista en profundidad, ya que a través de ésta, se busca una opinión más elaborada y refinada de las personas involucradas con el objeto de estudio, pues la entrevista es de forma individual y directa.

A continuación, se desglosan las preguntas correspondientes a la Entrevista de investigación, las cuales se llevaron a cabo entre febrero y mayo de 2014.

1. ¿Cuál es la relevancia de la competitividad en estos días?
2. Si ponemos el desarrollo como un objetivo, ¿es la competitividad la mejor herramienta para alcanzarlo?
3. ¿Cómo llega a esta Agenda de Impulso Competitivo?
4. ¿Cuáles son las principales barreras que existían en Chile en materia de competitividad?
5. ¿Esto, se podría regular naturalmente por el mercado?, ¿Por qué es necesario hacer de esto, una política pública?
6. Esto, plantea un cambio de visión, ¿debiera ser éste, un nuevo foco para el diseño de las políticas públicas a futuro?
7. En ese sentido, cree Usted, que éste, ha sido uno de los principales aportes de este gobierno en materia económica.
8. Para establecer una referencia, ¿con qué política pública de éste u otro gobierno podría comparar esta Agenda en términos de impacto y relevancia?
9. Su implementación fue más fácil o más difícil de lo que esperaba, en este sentido, ¿cuál fue la principal barrera?

10. Con la mayor objetividad posible, ¿cómo evalúa Usted, los avances de esta Agenda a la fecha?

Estas preguntas están relacionadas a cada objetivo específico de la investigación, como se explica en la siguiente tabla.

Tabla N°1

Relación de Objetivos Específicos con Preguntas de Entrevista de la Investigación

Objetivos Específicos	Preguntas relacionadas
Analizar el Origen de la Política Pública, Agenda de Impulso Competitivo, del Ministerio de Economía, implementada durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 – 2014).	1. ¿Cuál es la relevancia de la competitividad en estos días? 2. Si ponemos el desarrollo como un objetivo, ¿es la competitividad la mejor herramienta para alcanzarlo?
Analizar el Diseño y/o Formulación de la Política Pública, Agenda de Impulso Competitivo, del Ministerio de Economía, implementada durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 – 2014).	3. ¿Cómo llega a esta Agenda de Impulso Competitivo? 4. ¿Cuáles son las principales barreras que existían en Chile en materia de competitividad? 6. Esto, plantea un cambio de visión, ¿debiera ser éste, un nuevo foco para el diseño de las políticas públicas a futuro?
Analizar la Gestión y/o Implementación de la Política Pública, Agenda de Impulso Competitivo, del Ministerio de Economía, implementada durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 – 2014).	5. ¿Esto, se podría regular naturalmente por el mercado?, ¿Por qué es necesario hacer de esto, una política pública? 9. Su implementación fue más fácil o más difícil de lo que esperaba, en este sentido, ¿cuál fue la principal barrera?
Analizar la Evaluación de la Política Pública, Agenda de Impulso Competitivo, del Ministerio de Economía, implementada durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 – 2014).	7. En ese sentido, cree Usted, que éste, ha sido uno de los principales aportes de este gobierno en materia económica. 8. Para establecer una referencia, ¿con qué política pública de éste u otro gobierno podría comparar esta Agenda en términos de impacto y relevancia? 10. Con la mayor objetividad posible, ¿cómo evalúa Usted, los avances de esta Agenda a la fecha?

3.5. Unidades de Análisis

Las personas entrevistadas, fueron las siguientes:

- Juan Andrés Fontaine, Economista, Ex Ministro de Economía del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera. Creador de la “Agenda de Impulso Competitivo”.
- Joanna Davidovich, Economista, Primera Directora Ejecutiva de la “Oficina de Competitividad del Ministerio de Economía”, durante el período 2011-2013).
- Esteban Carrasco, Economista, Director de la “Oficina de Competitividad del Ministerio de Economía”, durante el período 2013-2014.

El contenido completo de estas entrevistas, se encuentra en el Anexo A de esta investigación, las cuales han sido incorporadas bajo el beneplácito de los entrevistados/as, quienes autorizan el conocimiento de las mismas.

Capítulo IV

PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

En el siguiente capítulo, al ser esta una investigación de carácter descriptivo, conoceremos la evolución de esta política pública desde sus orígenes hasta el momento actual de su desarrollo, e iremos al mismo tiempo, analizando y buscando si encontramos o no coincidencias con lo que el marco teórico plantea al respecto.

Para tales efectos, y como se plantea en el "Marco Referencial", revisaremos las etapas de desarrollo de una Política Pública.

4. Desarrollo de una Política Pública. Agenda de Impulso Competitivo (AIC)

4.1. El Origen de la Agenda de Impulso Competitivo

Quienes elaboraron, finalmente, esta política pública, son profesionales, estudiosos de la economía, quienes buscaron de qué manera esta podía ser llevada a la práctica en sus distintos niveles.

Antes de mostrar cada una de las etapas de esta política, compartiré algunas de las ideas principales de estos profesionales (comentadas durante las entrevistas), las cuales los llevo a la elaboración de la misma.

“Ser emprendedor, en Chile, hoy es difícil, caro y lento. El camino está lleno de trabas. Y se requiere eliminarlas. Requerimos acortar el tramo, hacerlo más rápido fácil y barato”.

“Porque en la medida en que hay más emprendedores, se genera más trabajo, aumenta la competencia, mejoran los servicios, bajan los precios y avanzamos más rápido al desarrollo. Y ser un país desarrollado significa ser un país con menos pobreza y con mejor calidad de vida para todos. Eso es lo que queremos”.

“Emprender hoy, en Chile, es tomar un camino tortuoso”.

“Hemos descubierto que se piden trámites innecesarios o que están mal diseñados y, en ellos, se pierde tiempo valioso. Vamos a simplificar el proceso”.

“Hemos detectado cobros duplicados y excesivos. Vamos a eliminarlos”.

“Hay monopolios que no deben existir y entran el proceso y lo encarecen. Vamos a terminar con ellos, lo que no es tarea fácil porque hay intereses creados”.

Con estas **ideas fuerza** un grupo interdisciplinario de profesionales del Ministerio de Economía, se abocó a la tarea de realizar un levantamiento de información, en lo que ellos, consideraban, los sectores productivos del país que en mayor medida se veían afectados por estas “trabas” burocráticas del Estado.

Con esta **misión**, se instalaron **Mesas de Trabajo**, las que pretendían encontrar los **problemas** en cada **área específica** de su interés, por lo que se crearon **10 Comisiones**³⁰.

³⁰ Por sectores: Agricultura y vinos; Alimentos; Forestal; Pymes; Turismo; Metalúrgica y metalmecánicos; Laboratorios farmacéuticos y cosméticos; Químicos y Plásticos; Servicios Globales y TI; Transporte y Logística.

Recordando lo que nos indica la etapa del *origen* de una política pública, encontramos, algunos puntos afines y otros un poco más alejados de ésta. Si bien, es cierto, que se *reconoció un problema* – *la baja en la competitividad del país* –, éste fue detectado por los *técnicos* y *políticos* del gobierno en curso en ese momento, sin la necesaria participación del mundo privado y sector económico afectado directamente con estas problemáticas (por lo menos en lo formal). Por lo que en esta etapa, *no reconocemos la participación de actores externos al gobierno*, lo que se denomina “participación ciudadana”.

Por otra parte, esta *identificación del problema* era en su *parte global*, ya que para la *identificación de problemas puntuales de cada sector*, si se consideró *buscar la opinión de los mismos*, y esto, fue realizado de la siguiente manera:

- El Ministerio de Economía, en conjunto con SOFOFA³¹ y CPC³², estableció **10 Mesas de Trabajo** en torno a *sectores productivos exportadores*, conformados por representantes públicos y privados, además, de economistas de destacada trayectoria.

³¹ Sociedad de Fomento Fabril: (SOFOFA) Federación Gremial, sin fines de lucro, que reúne a empresas y gremios vinculados al sector industrial chileno.

³² Confederación de la Producción y del Comercio (CPC): es el organismo gremial cupular del empresariado chileno.

- Los **sectores** fueron: Agricultura, industria alimentaria, industria forestal, industria química y plásticos, industria laboratorios y cosméticos, metalúrgicos y metalmecánicos, transporte y logística, servicios globales, pymes y turismo.
- El **objetivo** fue proponer soluciones en los distintos sectores para eliminar trabas que les impiden alcanzar los niveles de competitividad que el mercado global exige.
- Se desarrolló un ambicioso **plan de trabajo**, con **reuniones semanales e informes regulares**, que se inició, el 9 de noviembre y finalizó, el 10 de diciembre de 2010.
- Se convocaron a más de 120 expertos de los distintos sectores.
- Se desarrolló una **plataforma web**, la cual permitió una **consulta ciudadana abierta** para recoger propuestas de todo el país.
- Se identificaron más de **150 problemas**. Estos problemas, con sus **soluciones** propuestas, fueron rankeados en orden de prioridad por cada Mesa de Trabajo.
- Se identificaron **problemas sectoriales específicos** en materia **reglamentaria, administrativa y legal**.
- También, se plantearon **problemas transversales** que afectan a todos los sectores, como **laborales, energéticos y tributarios**.
- Los Coordinadores de cada Comisión hicieron entrega formal del documento final de su Mesa de Trabajo, el día lunes 10 de enero de 2011.

- El Presidente Piñera le encomendó al *Ministerio de Economía* coordinar los distintos *Ministerios* con el fin de *implementar las propuestas* realizadas.
- Algunas de las *problemáticas* identificadas fueron problemas en la *fiscalización* y *procesos* de diversas Agencias Públicas, *redundancias de regulaciones*, *cuellos de botella administrativos* y problemas *legales* que establecen *rigideces excesivas para las empresas*, entre otros.

4.2. El Diseño de la Agenda de Impulso Competitivo

Al finalizar, con la entrega del documento oficial por parte de las Comisiones señaladas, este proceso de *levantamiento de información*, se nombró una *Secretaría Ejecutiva*, Sra. Joanna Davidovich, Economista y Jefa de Gabinete del Ministro Fontaine, quien estaría encargada de recoger todos los *diagnósticos* elaborados por las *Comisiones* y con un grupo de profesionales (Economistas, Abogados, Ingenieros, Administradores públicos, etc.) del Ministerio de Economía y de al menos 10 Ministerios³³ más, involucrados, de una u otra forma, en los *atascos* encontrados, se abocaron en la tarea de *diseñar las medidas* necesarias para dar solución a estas trabas en la competitividad.

³³ Al respecto, ver Anexos B y C, respectivamente.

El *diseño* debía lograr varias metas, que estaban dadas desde estas Comisiones, con lo que se empezó a trabajar teniendo en cuenta las siguientes *directrices*, siempre coordinadas desde el Ministerio de Economía:

- Incluir *acciones* que:
 1. *Promuevan la competencia*: permitan acceso a nuevos actores a diferentes mercados y mercados más competitivos. (concesiones, cabotaje, hipotecas, agentes de aduanas, comercializadores eléctricos).
 2. *Promuevan la eficiencia*: reingeniería de los procesos y trámites, eliminación de burocracia (certificaciones y autorizaciones de Servicios, permisos de construcción, reducción de costos de transporte y logística).
 3. *Fortalecen la competitividad de sectores, especialmente, afectados por la caída del dólar*. *Agro* (reconversión, caminos al desarrollo competitivo, adaptabilidad laboral pactada, energía, costos de transporte, tarifas faros y balizas); *Turismo* (adaptabilidad pactada, señalética, promoción, visas, inglés); y, *Servicios* (definición tributaria servicios, estrategia digital, Prog de alta tecnología, eliminación de impuesto al software, equipamiento científico)
 4. *Dar más oportunidades*: a *Personas* para emprender (PYMES, Chilepaga, becas de inglés, menos burocracia, capacitación); a *Regiones* para un mayor desarrollo

(caminos productivos, aporte regional, terrenos de BBNN, señalética); de *Inversión* (concesiones, aporte local, permisos de edificación, menos burocracia); y, a *Chile* para competir en el mundo (promoción país, equipamiento científico, caminos para competitividad, señalética).

- Ayudar a que se desarrolle la *capacidad emprendedora* de los chilenos, en línea con el *objetivo de Gobierno* de avanzar en la construcción de una *sociedad de oportunidades*.
- Beneficiar a todos los *Agentes Productivos*, pero, especialmente, a las *PYMES*, que son las que más sufren los *efectos* de las *regulaciones* y *trabas excesivas*".

También, en el *diseño* y *formulación*, de estas *medidas* se debía considerar el *presupuesto* necesario en algunos casos; y, en otros, las *regulaciones* necesarias para ser llevadas a cabo (Modificación o creación de Leyes, Normas y/o Reglamentos).

Finalmente, en mayo de 2011, el Ministro de Economía en ejercicio, Juan Andrés Fontaine, presentó al Presidente Sebastián Piñera y al País "*La Agenda de Impulso Competitivo*", la cual contenía el resultado del trabajo de las Comisiones ya mencionadas, resumidas en *50 medidas* –ver Tabla N° 2.

Tabla N° 2
Resumen de Medidas de la Agenda de Impulso Competitivo y Ministerios encargados³⁴
Mayo 2010

Medidas	Acciones	Responsables
1. ChilePaga	Velar por pago a tiempo de proveedores del Estado. Oficina de reclamos, sistema de seguimiento y sanción para incumplimiento.	Hacienda
2. Reconversión Productiva	Fondo CORFO para la reconversión productiva.	CORFO
3. Estatuto PYME 2.0	Sustitución de multas por capacitación y fortalecimiento del mecanismo de estudio de impacto regulatorio en PYME.	Economía
4. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)	Revisión y modernización del SENCE.	Trabajo
5. Accidentes de trabajo	Modificar fórmula para evitar los cambios bruscos en PYMES.	Trabajo
6. Reinversión de utilidades	Promover incorporación automática al 14 quater.	Hacienda
7. Movilidad de garantías	Facilitar refinanciamiento de créditos con garantía hipotecaria.	Hacienda
8. Concesiones marítimas	Reingeniería del proceso de concesión. Traspaso a Bienes Nacionales (BBNN).	Bienes Nacionales
9. Concesiones acuícolas	Reingeniería del proceso de concesión. Traslado a SUBPESCA.	Economía
10. Bienes nacionales	Reingeniería del proceso de venta y concesión.	Bienes Nacionales
11. Permisos de edificación	Agilización de otorgamiento a través de silencio administrativo positivo y sanciones por incumplimiento.	Vivienda
12. Mitigación vial (Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano - EISTU)	Concentrar en mayor tamaño, y agregar criterios técnicos.	Vivienda

³⁴ La Agenda completa se encuentra en el Anexo B de este documento.

Continuación Tabla N° 2

Medidas	Acciones	Responsables
13. Devolución de IVA a nuevos exportadores	Agilizar mecanismo.	Economía
14. Calificación ambiental	Traspasar responsabilidad a Ministerio de Medio Ambiente.	Medio Ambiente
15. Aporte proyectos de gran escala	Estudiar mecanismos para aportes a regiones y comunidades de grandes proyectos de inversión.	SEGPRES
16. Energía: planes alternativos	Estudiar modificaciones regulatorias para mejorar menús tarifarios disponibles.	Energía
17. Comercializadores de electricidad	Estudiar opción de introducir comercializadores.	Energía
18. Cabotaje marítimo	Eliminar monopolio de cabotaje de naves nacionales.	Transportes
19. Cabotaje aéreo	Eliminar monopolio de cabotaje de naves nacionales.	Transportes
20. Faros y balizas	Rebajar tarifas, aproximar a costo real.	Defensa
21. Caminos para la competitividad	700 km de caminos importantes para la productividad.	Obras Públicas
22. Señalética	Plan de modernización de señalética.	Obras Públicas
23. Almacenes extra portuarios	Permitir ubicación de almacenes extra portuarios – fuera de las zonas jurisdiccionales del punto de ingreso.	Hacienda
24. Intermediarios de carga en aduanas	Autorizar la operación de intermediarios de carga ante Aduanas.	Hacienda
25. Normas técnicas	Revisar normas técnicas como neumático superancho y permisos especiales.	Obras Públicas
26. Transportistas multimodales	Reconocer operación de transportistas multimodales.	Transportes
27. Aduanas	Modernización. Recuperar conocimiento de embarque, acortar plazo de presunción de abandono de containers, estudiar apertura de glosas.	Hacienda
28. Servicio Agrícola Ganadero (SAG)	Modernización y reingeniería de procesos.	Agricultura

Continuación Tabla N° 2

Medidas	Acciones	Responsables
29. Dirección del Trabajo	Modernización y reingeniería de procesos.	Trabajo
30. Permisos sanitarios	Reingeniería y simplificación. Impulso a trámites digitales.	Salud
31. Instituto de Salud Pública (ISP)	Modernización y reingeniería.	Salud
32. SERNAPESCA	Modernización y reingeniería.	Economía
33. Lodos agroindustriales	Nuevo reglamento especial para lodos agroindustriales, actualmente tratados como lodos de aguas servidas.	Medio Ambiente
34. FONDEQUIP	Fondo para adquisición de equipamiento científico.	Economía
35. Digitalización	Publicación online de información financiera, boletas digitales servicios regulados, publicaciones de leyes y normas online en vez de Diario Oficial.	Economía
36. Firma electrónica	Estudiar mecanismos para abaratar y ampliar su uso	Economía
37. Propiedad industrial online	Perfeccionamiento de propiedad industrial y actualización tecnológica Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI).	Economía
38. InnovaChile	Reingeniería y simplificación de procesos.	CORFO
39. Programa Atracción de Empresas de Alta Tecnología	Abrir programa a empresas chilenas.	CORFO
40. Impuesto al software	Eliminar impuesto del 15% para software con precio de mercado.	Hacienda
41. Exportación de servicios	Aclarar normativa.	Hacienda
42. Datos personales	Nueva ley de protección de datos personales.	Economía
43. Becas de inglés	Aumentar becas a 10.000 al 2013.	CORFO
44. Visas	Nueva visa multientrada, separando duración de período máximo de permanencia.	Interior
45. Servicios turísticos	Revisar interpretación de exención del IVA a extranjeros que pernoctan en hoteles.	Hacienda
46. Casas rodantes	Eliminar impuesto de 15% de IVA adicional a la importación o primera venta de vehículos casa rodantes.	Hacienda

Continuación Tabla N° 2

Medidas	Acciones	Responsables
47. Adaptabilidad jornadas laborales agrícolas	Avanzar mediante iniciativas legales o administrativas en autorización de condiciones especiales.	Trabajo
48. Adaptabilidad jornadas laborales turismo	Avanzar mediante iniciativas legales o administrativas en autorización de condiciones especiales.	Trabajo
49. Promoción de Chile	Coordinación de instituciones promotoras bajo un esquema común.	Economía
50. Oficina para la competitividad	Continuidad institucional al fortalecimiento de la productividad.	Economía

Fuente: Agenda de Impulso Competitivo. Ministerio de Economía. Chile, 2011. Elaboración propia.

4.3. La Implementación de la Agenda de Impulso Competitivo

4.3.1. Oficina de Competitividad (OC)

Una de las medidas incluidas en la Agenda en estudio fue la creación de la Oficina de Competitividad -OC- (Medida N° 50), concebida como un canal abierto con el mundo privado para trabajar en la *detección de nuevas trabas y nuevas soluciones* a través de un *trabajo continuo*.

El aporte de la Oficina de Competitividad era entregar una *mirada transversal e intersectorial pro competitividad* de las *políticas públicas*, de la *regulación* y del

funcionamiento de los *servicios* del Estado, a través del *seguimiento* y la *coordinación* con los distintos Ministerios que participen en cada política pública.

El Ministerio de Economía, a través de la Oficina de Competitividad actuaría como *coordinador* de la Agenda con los demás Ministerios, sin quitarles protagonismo en la *implementación* de las iniciativas, sino que entregando una *visión pro competitividad* en cada una de las *reformas*.

Por lo tanto, para la *implementación* de esta Agenda, una de las *primeras medidas* a cumplir fue la creación de esta Unidad en el Ministerio de Economía, ya que se debían empezar a elaborar los cursos de acción para el desarrollo de la misma.

La conformación de la Oficina de Competitividad, debía contar con *profesionales idóneos* para la correcta puesta en marcha de cada una de las *medidas* en sus aspectos *económicos* y *legales*, pues uno de los *ejes fundamentales* de la Agenda era el *cambio* en la *regulación burocrática* de muchas Leyes y Normas, ya existentes.

Al ser un canal abierto, como ya hemos explicitado, durante la *implementación* de esta Agenda, la OC comenzó a recibir por parte de *actores públicos* y *privados*,

nuevas posibles medidas a implementar, de tal manera, que se empezó a trabajar en *10 nuevas medidas*³⁵ para ser incorporadas en esta Agenda.

Esta parte de la *implementación* de una Política Pública, nos recuerda que éstas, son modificables durante sus etapas de desarrollo, y en particular, en la etapa de implementación, ya que se van encontrando nuevas posibilidades de mejoras continuas en el ciclo incesante de su desarrollo.

4.3.2. Seguimiento de las Medidas implementadas

Para el gobierno del Presidente Sebastián Piñera una de las preocupaciones fundamentales era mostrar resultados de manera rápida (se trabajaba en base a *cumplimiento de metas*, con *fechas estipuladas* y que se consideraban perentorias), por lo que una de las exigencias puestas al Ministerio de Economía, fue tener *implementadas* al menos el *50%* de las *medidas* de la Agenda en *un año*, es decir, en mayo de 2012.

Esta meta autoimpuesta, provocó que en el caso de las *medidas* que necesitaban el *cambio de una Ley*, su *implementación* se considerara al momento de terminar

³⁵ Ver Anexo C.

la elaboración de un *Proyecto de Ley* y fuese *ingresado al Congreso Nacional* para su *análisis* y *discusión*. Ésto, produjo, que quienes eran *beneficiados* con estas medidas, *no consideraran que las mismas estuviesen realmente implementadas*. Pero, este punto lo retomaremos en la evaluación de la Política Pública.

De este modo, en forma acelerada y en conjunto con cada Ministerio involucrado, se empezaron a elaborar *Proyectos de Ley, Reglamentos, Decretos*, cambios *presupuestarios*, entre otras gestiones involucradas en este proceso.

Algunas *medidas* fueron *más sencillas de implementar* que otras, debido en algunos casos, en que ya estaban *avanzadas* en los *Ministerios* encargados de llevarlas a cabo y, en otros casos, porque eran *medidas* que solo requerían gestionarse a través del *Ejecutivo* o requerían *cambios de regulaciones* que se podían hacer solo mediante *Decretos* o *Resoluciones* de los diferentes Servicios involucrados.

Por ejemplo, la *Medida N° 19 "Cabotaje Aéreo"*, que consistía en levantar la restricción legal que prohíbe el cabotaje aéreo de pasajeros y cargas a aeronaves extranjeras. Ésto, era posible de implementar con un cambio mediante una

*Resolución Exenta*³⁶, lo que no requería de mayor estudio ni de autorizaciones de otros Poderes del Estado.

En el caso de *medidas más complejas*, que requerían *cambios completos* o *modificaciones parciales* de una *Ley*, como ya hemos comentado, se empezaron a elaborar los respectivos Proyectos, en su mayoría, con *normas* bastante *técnicas* que no tenían mucha discusión política posible (al menos desde la perspectiva tecnocrática), antes de ser presentadas en el *Poder Legislativo*.

Esto, causó, finalmente, que la *mayoría* de estos *Proyectos de Ley*, *ingresaran* al *Congreso Nacional* y *quedaran* solo en la *puerta de entrada* de éste, debido a varios *motivos*, como por ejemplo: la *falta de empuje necesarios* por parte del *Ejecutivo* a través de los *Ministerios* involucrados; el *escaso o casi nulo trabajo* previo con las *bancadas* de los *distintos sectores políticos*, lo que redundaba en la *falta de interés de éstos* por *apoyar medidas* que consideraban *impuestas de manera forzada por el Ejecutivo*; las *presiones* de ciertos *sectores económicos*, que se sentían más o menos afectados con tal o cual medida, etc.

³⁶ Al respecto, ver <http://www.jac.gob.cl/media/2014/07/RES-EX-0063180112.pdf>

Ejemplo, de esta situación, es el de la *Medida N° 47 “Adaptabilidad jornadas laborales agrícolas”* que fue ingresada al Congreso Nacional, con fecha 5 de octubre de 2011, siendo el *primer Proyecto de Ley de esta Agenda* que llegaba al *Poder Legislativo*, según consta en el Boletín N° 7976-13³⁷, y que hasta el término de la elaboración de esta Tesis de Grado, seguía *detenido* en la *tramitación* correspondiente.

Finalmente, lo descrito en el presente punto, nos muestra que los procesos que están presentes, principalmente, en la implementación de una política pública son muy complejos, pues se entre mezclan e interactúan dos dimensiones muy importantes, como son la dimensión política, por un lado y la dimensión jurídico-normativa, por otra, las cuales pueden condicionar la puesta en marcha de una política pública como hemos visto.

Es por eso, que dentro de la dimensión política, donde está presente el Poder Ejecutivo, “es muy importante que en el menos tiempo posible se logren los consensos políticos necesarios para darle a este proceso un carácter suprapartidario. Recuérdese que dada la sensibilidad de las materias y de la diversidad de intereses que están involucrados”.... ésta se “constituye rápidamente

³⁷ Al respecto, ver http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8378&prmBL=7976-13

en un área de gran sensibilidad política”... en la que algunos actores, en este caso, los partidos políticos, sobre todo de oposición e incluso, en algunos casos, de gobierno,... “pueden encontrar una vía fácil de presencia política, practicando el clásico obstruccionismo. Esto implica que debe hacerse conciencia previa tanto en la opinión pública como en los medios empresariales, sindicales y políticos, de la necesidad, objetivos, carácter y alcance”³⁸.... de la política pública a iniciarse.

Así mismo, la dimensión jurídico-normativa, es fundamental, también, ya que toda política pública “...y de acuerdo al carácter y profundidad de la misma, implicara modificaciones en el marco jurídico y normativo, lo cual implica la elaboración, presentación, tratamiento y aprobación de nuevas Leyes, Decretos, Resoluciones y Reglamentos, necesarios para que el nuevo esquema tenga la legalidad necesaria”³⁹ para su implementación.

4.4 Evaluación de la Agenda de Impulso Competitivo

Desde el comienzo de esta investigación sabemos que esta etapa, la *evaluación* de la Política Pública, iba a resultar compleja de ser apreciada, principalmente, por

³⁸ Vigier, Pierre, Cereceda, Miguel y Genovesi, Alejandro (2001), "Reforma y Modernización de la Gestión Gubernamental. Aproximaciones conceptuales y metodológicas", en Serie Reforma y Modernización de la Gestión Gubernamental, Documento núm. 1, Págs. 17 -18.

³⁹ *Ibíd.*

no existir continuidad en la administración del Estado (Gobierno de turno con ideas distintas al Gobierno anterior y/o viceversa).

El concepto actual de las políticas públicas, da una relevancia fundamental a la *evaluación*, ya que si ésta, es llevada a cabo de la manera correcta, cumple no solamente con la función de saber que estuvo bien o mal implementada, sino que, también, sirve como base para la continuidad de la misma política o para la elaboración de nuevas directrices en este sentido, como ya sabemos, medidas de orden microeconómico para alcanzar niveles de competitividad dentro de los rangos globales, ya expuestos.

Podemos dar como un hecho cierto, que el Gobierno del Presidente Piñera (2010 – 2014), no alcanzó en su periodo de cuatro años a evaluar este conjunto de medidas incorporadas en la Agenda de Impulso Competitivo. Por lo que esta evaluación solo será posible por parte de actores externos a su desarrollo.

Un ejemplo, de ésto, son las declaraciones realizadas por algunos expertos en algunos medios de prensa, lo que nos pueden dar algunas luces para esta evaluación.

“En las últimas mediciones, el producto potencial estaba en torno a 5% anual (...). El último informe del Fondo Monetario Internacional (FMI), plantea un producto potencial en torno a 4,6%, lo que significa que no ha habido un cambio”⁴⁰, contrastó Gonzalo Sanhueza, economista y socio de Econsult.

A su juicio, ha faltado una evaluación de impacto por parte del Ejecutivo y acciones como, la apertura del cabotaje no han alcanzado los resultados esperados.

Patricio Rojas, de Rojas y Asociados, destacó “que se han logrado quitar ‘algunos lomos de toro’, pero afirmó que el impacto de la Agenda se verá recién en el largo plazo. Hay que evaluar las medidas en su sumatoria, ya que cada una tenía un impacto acotado. Algunas medidas han sido menos efectivas, como el cabotaje aéreo, que ha tenido un impacto bastante menor al que se buscaba con el ingreso de nuevas líneas al mercado”⁴¹.

Para Francisco Klapp, investigador de Libertad y Desarrollo, “pese a la estabilidad macroeconómica del país, aún persiste ‘una deuda en las reformas micro’ sobre todo en las relacionadas con aumentos de productividad... Respecto del Plan

⁴⁰ Al respecto ver, <http://diario.latercera.com/2013/05/20/01/contenido/negocios/10-137247-9-expertos-agenda-impulso-competitivo-lograria-efectos-en-el-largo-plazo.shtml>

⁴¹ Al respecto ver, <http://diario.latercera.com/2013/05/20/01/contenido/negocios/10-137247-9-expertos-agenda-impulso-competitivo-lograria-efectos-en-el-largo-plazo.shtml>

Impulso Competitivo, coincidió en que cada acción, de manera aislada, tiene consecuencias ‘prácticamente imperceptibles’, pero valoró que ‘en su conjunto son la clave para sostener un crecimiento de largo plazo más alto’. Por ende, advirtió que ‘cuantificar el impacto puntual en crecimiento hoy de las medidas de la agenda resulta difícil, pero es esperable que afecten positivamente el nivel de crecimiento sostenible en nuestro país’.”⁴²

Fontaine, por su parte, reconoció que el rezago en los efectos responde a que la Agenda se ha implementado con algo de lentitud: “La fase que ha andado mucho más lenta de lo que había previsto es la tramitación parlamentaria y en algunos casos, incluso, la presentación de los proyectos de ley al Congreso, o sea la aprobación de ellos por parte del Ejecutivo. Ha habido demora y mientras los proyectos no se transformen en leyes, no pueden surtir efectos.”⁴³

Finalmente, como explicitábamos, en el Capítulo I, subpunto 1.4.3. Limitaciones del Objeto de Estudio, no será posible dar una respuesta concreta al resultado de

⁴² Al respecto, ver <http://diario.latercera.com/2013/05/20/01/contenido/negocios/10-137247-9-expertos-agenda-impulso-competitivo-lograria-efectos-en-el-largo-plazo.shtml>

⁴³ Al respecto, ver <http://diario.latercera.com/2013/05/20/01/contenido/negocios/10-137247-9-expertos-agenda-impulso-competitivo-lograria-efectos-en-el-largo-plazo.shtml>

la evaluación, debido a que, lamentablemente, ésta no fue realizada en la forma considerada correcta por nuestro marco referencial.

Capítulo V

CONCLUSIONES

5. Conclusiones.

5.1. Conclusiones Generales.

Nuestro país a partir de los años en que volvió a la democracia ha tratado de alcanzar el desarrollo, y ha estado optimizado el uso de recursos financieros y, obviamente, tratando de mejorar la calidad de vida de todos sus ciudadanos.

Por lo mismo, las políticas públicas en las formas modernas de los Estados Democráticos, con la intervención en materia de políticas sociales ofrece a la ciudadanía, pero, también, obliga al Estado a proveer asistencia y ser el soporte de todo aquel que tuviese necesidades como consecuencia de las transformaciones económicas que puedan ocurrir en el país.

Chile, es uno de los países que se caracteriza por la inmensa desigualdad existente, tenemos que coincidir que no existe equilibrio, nuestros desafíos no concuerdan con la forma que hacemos las cosas, nuestros problemas tratamos de resolverlos con una estrategia cortoplacista, de manera que no prevalece la sistematicidad y coherencia, tampoco la disciplina de trabajar con arreglo a mediano y largo plazo.

Éste, es un país que desaprovecha sus recursos existentes (humanos, financieros, tecnológicos, territoriales e institucionales).

Las políticas públicas son de interés, tanto para el Estado como para la sociedad, las relaciones de las políticas públicas y sociales no se pueden entender sino es con relación a un sistema mayor, el Estado y la Sociedad.

Desde un punto de vista teórico, los actores sociales deben de discutir y analizar no sólo el rol del Estado en la nueva era de la globalización, sino también, analizar en una mirada retrospectiva y prospectiva, el quehacer del aparato público en el diseño de las políticas públicas y, obviamente, discutir sobre el rol tan importante que debe de cumplir la sociedad en ella.

5.2. Conclusiones desde los objetivos

5.2.1. Objetivo General

La intención y objetivo principal de esta investigación, era conocer el desarrollo de una Política Pública, y durante su estudio, nos fuimos interiorizando de lo muy complejo que puede resultar transformarla en una realidad concreta. Por un lado, lo que la teoría nos propone en este sentido, que, finalmente, no se condice con lo llevado a cabo; y, por otro lado, las dificultades propias que se producen cuando

una determinada problemática atañe a tantos y tan diversos actores de la sociedad, cada uno tratando de proteger sus necesidades e intereses, ya sean estos sociales, económicos o políticos.

De todos modos, el estudio de ésta o cualquier otra Política Pública, realizada en Chile, o en la mayoría de los países de Latinoamérica, van a representar tanto un aporte como un ejemplo para los futuros proyectos que puedan nacer, con el fin de dar una respuesta a la amplia gama de problemas que enfrentan nuestras sociedades contemporáneas día a día.

5.2.2. Objetivos Específicos

A continuación, en la Tabla N° 3, se presentan las conclusiones de los objetivos específicos planteados en la presente investigación.

Tabla N° 3

Conclusiones desde los Objetivos Específicos

Objetivos Específicos	Conclusiones
<p>Analizar el <i>Origen</i> de la Política Pública, Agenda de Impulso Competitivo, del Ministerio de Economía, implementada durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 – 2014).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La idea de imponer soluciones preconcebidas, ideologizadas y basadas solo en aspectos técnicos del gobierno de turno, logro que, al no considerar a todos los actores que se sentían involucrados en participar del origen de esta Política Pública, esta etapa naciera con aspectos no considerados para buscar las soluciones adecuadas para cada caso. ➤ Las soluciones, no siendo adecuadas en todos los aspectos considerados en esta Política, consiguieron que al pasar a la segunda etapa de ésta, las fallas en el origen comenzaron a ser cada vez más notorias y evidentes.
<p>Analizar el <i>Diseño y/o Formulación</i> de la Política Pública, Agenda de Impulso Competitivo, del Ministerio de Economía, implementada durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 – 2014).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Al notar que quienes son parte del desarrollo económico del país, se sentían excluidos de la elaboración de esta Política, El Ministerio de Economía, los invitó a participar de su formulación y diseño, pero manteniendo el principio impuesto de que el camino debía ser el ya marcado en el origen. Esta situación siguió complicando el desarrollo de la Agenda, por lo que en esta etapa las soluciones no fueron las que todos esperaban y se siguió manteniendo a los aspectos técnicos como principales aspectos a considerar en las medidas a implementar. ➤ Se consideró, para esta etapa la participación de varias partes interesadas en su gestión, pero no a todos los sectores que serían afectados. Ésto, ocasionó, nuevamente, que los que no fueron llamados a participar, en las próximas etapas siguieran sintiendo que esta política no les pertenecía y lo que es peor, no resolvería sus problemas.

Continuación Tabla N° 3

Objetivos Específicos	Conclusiones
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Al seguir presentándose el problema de la falta de involucramiento por parte importante de los afectados, el desarrollo de esta política, se arriesgó cada vez más a no poder cumplir con las metas establecidas en el Origen.
<p>Analizar la <i>Gestión y/o Implementación</i> de la Política Pública, Agenda de Impulso Competitivo, del Ministerio de Economía, implementada durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 – 2014).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La conformación de una unidad dentro del Ministerio de Economía (Oficina de Competitividad), que le diera seguimiento y continuidad a esta Agenda, fue un aporte acertado, ya que ésto, permitió que los actores que no fueron incorporados desde un comienzo, tuvieran en esta Unidad un interlocutor válido para acoger sus problemáticas. ➤ Lamentablemente, la necesidad por parte del Gobierno de Sebastián Piñera, de funcionar con metas impostergables, obligó a los encargados de la gestión de esta Agenda, a realizar con demasiada celeridad la implementación de sus medidas, lo que, finalmente produjo, que los objetivos de gran parte de éstas no consiguieran reparar la problemática para las que fueron diseñadas. Provocando gastos de recursos materiales y humanos innecesarios y, al mismo tiempo, quedando sin cumplir las expectativas de quienes se veían, directamente, afectados con estas soluciones.

Continuación Tabla N° 3

<p>Analizar la <i>Evaluación</i> de la Política Pública, Agenda de Impulso Competitivo, del Ministerio de Economía, implementada durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 – 2014).</p>	<ul style="list-style-type: none">➤ Como ya hemos visto a lo largo de esta investigación, la evaluación es una de los aspectos más importantes dentro del desarrollo de cualquier Política Pública. En este caso, ésta no se ha podido realizar en forma cabal aún, y dado que durante su implementación el Gobierno que la llevo a cabo fue cambiado, es muy probable que nunca tengamos una evaluación rigurosa y sistemática como podríamos esperar.➤ De todos modos, y como ya explicitamos en el análisis de esta etapa, siempre van a existir actores (involucrados, directamente, o no), que opinen y evalúen desde su área de conocimiento sobre ésta o cualquier otra política pública.
--	---

Elaboración Propia

5.3. Respuesta a la Pregunta de Investigación

Volviendo al inicio de esta investigación y recordando nuestra pregunta inicial, *“¿El desarrollo de la Agenda de Impulso Competitivo, política pública microeconómica del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 – 2014), ha sido acorde a lo que el aporte académico contribuye en el sentido de estás?”*, queremos dar respuesta desde nuestras conclusiones de este estudio. Y, ésta, es la siguiente:

No, el desarrollo de la Agenda de Impulso Competitivo, política pública microeconómica, no ha sido acorde a lo que el aporte académico contribuye en el sentido de estás.

La teoría de las Políticas Públicas modernas, nos entrega un sin número de herramientas, métodos y opciones, para llevar a cabo dentro de los marcos establecidos – legales, políticos y sociales – y, en el caso del estudio de este caso particular, éstas fueron tomadas solo en algunas partes y no en su totalidad, lo que, finalmente, provocó, que ésta, no pueda ser considerada una política pública exitosa.

También, es cierto, que la falta de continuidad influyó en que ésta, quedara a medio camino de realizarse en su totalidad, factor no menos importante al momento de evaluar el desarrollo de una política pública, bien o mal lograda.

5.4. Respuesta a la Hipótesis Tentativa de la Investigación

Al momento de decidir realizar esta investigación, uno de los factores que influyo en la elección de este tema, fue que durante el tiempo que trabaje en el Ministerio de Economía, y constatar de primera mano, como se llevaba a cabo el desarrollo de esta Política Pública, el resultado final era previsible. Lo que finalmente establecimos como hipótesis tentativa: Que esta Política “**NO** ha sido capaz de cumplir con los todas las fases de manera correcta, para ser una política pública moderna y exitosa”.

Lo que creemos, queda plasmado en el análisis y conclusiones de esta investigación, y según lo planteado en la mayoría de los conceptos aprendidos durante la carrera y la teoría encontrada durante la elaboración de ésta exploración.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1996) "La Hechura de las Políticas Públicas", 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México. Pp. 15-84.
- Ahumada Pacheco, Jaime (s/f). Apunte de Clases "Desarrollo Político, Proceso de Gobierno y Políticas Públicas", 43pp.
- Arriagada, Irma (2006) "Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia". Serie: Políticas Sociales, Núm. 119, División de Desarrollo Social, CEPAL. Santiago de Chile. 44pp.
- Bañón, Rafael y Castillo, Ernesto (1997) "El análisis de las políticas públicas, La nueva administración pública". Madrid, España. Alianza editorial. 22pp.
- Bejarano, J. (1995b). Las Cadenas Productivas y La Competitividad. En: Cuadernos De Desarrollo Agrícola Vol. 1. No. 1. Septiembre; Pp. 19-28.
- Boeninger, Edgardo (1995). "Reforma y modernización del Estado en América Latina", en: AA.VV. Reforma y modernización del Estado. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile. 488pp.

- Dankhe, 1986, citado por Sampieri, Hernandez; Fernández Roberto Collado, Baptista Lucio Carlos, “Metodología de la Investigación”. Mc Graw Hill, México 1997 Capítulo 4. Pág. 89.
- Dávila, M y Soto, X; (2011) “¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario”. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública. ISSN 0717-6759. N°17 Págs. 5 / 33.
- Doña Molina, Karina (2006). “Síntesis del proceso de modernización del Estado en Chile (1994 – 2003)”. Documentos de Apoyo Docente, N° 6. Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. 34pp.
- Lahera, Eugenio. (2004) “Política y Políticas Públicas”. Serie: Políticas Sociales, Núm. 95, División de Desarrollo Social, CEPAL. Santiago de Chile. 32pp.
- Marcel, Mario (2006). “Reflexiones acerca del proceso de modernización del Estado en Chile y desafíos futuros”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 34. Caracas, Venezuela. 7pp.
- McKenzie, Kenneth J. (1999) “Diseño Institucional y política pública, una perspectiva microeconomía”. Revista de Economía Institucional. N° 1, Noviembre, Universidad Externado de Colombia. 42pp.

- Medellín Torres, Pedro (2006) “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. Serie: Políticas Sociales, Núm. 93, División de Desarrollo Social, CEPAL. Santiago de Chile. 56pp.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2011) “Impulso Competitivo”. Santiago de Chile. 40pp.
- Porter, Michael E.,(1998) “What Is Strategy?”, en “On competition” Harvard Business Review Book Series. Boston: Harvard Business School Press. Págs. 39-73
- Ramírez, Álvaro (2001). “Modernización de la Gestión Pública, el Caso Chileno (1994 – 2000). Estudio de Caso N° 58. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Departamento de Ingeniería Industrial. 51pp.
- Roth Deubel, André Noël (2006) “Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación”, Bogotá, Colombia, Ediciones Aurora. 232pp.
- Sampieri, Hernandez; Fernández Roberto Collado, Baptista Lucio Carlos, (1997) “Metodología de la Investigación”. Mc Graw Hill, México. Capítulo 4. Pág. 60.
- Subirats, J. (1989) “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”. INAP. Madrid, España. 184pp.

- Vigier, Pierre, Cereceda, Miguel y Genovesi, Alejandro (2001), "Reforma y Modernización de la Gestión Gubernamental. Aproximaciones conceptuales y metodológicas", en Serie Reforma y Modernización de la Gestión Gubernamental, Documento núm. 1, Págs. 17 -18.
- Waissbluth, Mario (2006). La Reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la Confrontación al Consenso, Barcelona: Boletín Electrónico de la ESADE, PUBLIC. 132pp.

ANEXOS

ANEXO A
Respuestas de los Entrevistados

Entrevista 1
Realizada el 23-04-2014

Sr. Juan Andrés Fontaine. Economista - Ex Ministro de Economía - Creador de la Agenda de Impulso Competitivo.

1. ¿Cuál es la relevancia de la competitividad en estos días?

La competitividad de los países es lo que les permite exportar y atraer inversiones y, por tanto, crecer y crear empleos. Los países son competitivos cuando sus empresas lo son, porque la productividad de sus trabajadores y del capital invertido, es alta.

2. Si ponemos el desarrollo como un objetivo, ¿es la competitividad la mejor herramienta para alcanzarlo?

No hay modo de alcanzar el desarrollo sin crecer y no hay modo de crecer sin ser más competitivos.

3. ¿Cómo llega a esta Agenda de Impulso Competitivo?

La Agenda de Impulso Competitivo surge de constatar que, más allá de los esfuerzos de educación y capacitación que mejoran la productividad del trabajo, y de los esfuerzos de los propios empresarios para elevar la competitividad de sus empresas, en muchos sectores hay barreras o vallas impuestas, leyes, regulaciones o prácticas burocráticas que obstaculizan las mejoras de competitividad. Por ello, se establecieron 10 Mesas de Trabajo con los principales sectores productivos, se realizó un catastro de barreras o vallas y se definieron las

50 medidas (luego ampliadas a 60) que fueron estimadas más importantes o urgentes.

4. ¿Cuáles son las principales barreras que existían en Chile en materia de competitividad?

Principalmente, barreras al acceso a ciertos mercados, altos costos asociados a trámites, dificultades para acceder a financiamiento y para innovar.

5. ¿Esto, se podría regular naturalmente por el mercado?, ¿Por qué es necesario hacer de esto, una política pública?

Muchas de las barreras provienen de normativas que –inadvertidamente- restan competitividad a las empresas, o limitan la libre competencia, y dañan la productividad. Por tanto, el levantamiento o la moderación de esos impedimentos a la competitividad no pueden sino ser materia de política pública. Pero, desde luego, en ausencia de esas barreras, el desafío de la competitividad debe ser asumido por los empresarios y trabajadores.

6. Esto, plantea un cambio de visión, ¿debiera ser éste, un nuevo foco para el diseño de las políticas públicas a futuro?

Pienso que sí. Creo, que la competitividad debe ser preocupación permanente de la política de gobierno. Por eso la medida 50 creó la Oficina de Competitividad.

7. En ese sentido, cree Usted, que éste, ha sido uno de los principales aportes de este gobierno en materia económica.

Sí. En mi opinión, el Gobierno de Piñera, hizo bien al crecimiento como meta e identificar las medidas necesarias, como la AIC. Pero, mucho quedó a medio

camino. Ojala el actual gobierno, retome el trabajo, porque son medias positivas y no tienen contenido político.

- 8. Para establecer una referencia, ¿con qué política pública de éste u otro gobierno podría comparar esta Agenda en términos de impacto y relevancia?**

Difícil hacer comparaciones. El Gobierno de Lagos, tuvo su Agenda Pro Crecimiento, con algunas similitudes con la AIC.

- 9. Su implementación fue más fácil o más difícil de lo que esperaba, en este sentido, ¿cuál fue la principal barrera?**

Remover barreras es más fácil en el papel que en la realidad. Tras cada barrera regulatoria o burocrática hay intereses empresariales, sindicales o políticos que se oponen a su remoción y se hacen sentir en el Congreso. Además, en el Congreso todo es muy lento. Las medidas de la AIC no tienen mucho atractivo político para ningún Partido y, por tanto, se posponen. Se requiere mucha visión y liderazgo del Ejecutivo, especialmente –pero no únicamente-, en el Ministerio de Economía.

- 10. Con la mayor objetividad posible, ¿cómo evalúa Usted, los avances de esta Agenda a la fecha?**

Creo, que el trabajo técnico a nivel de MINECON y otros Ministerios involucrados permitió en un tiempo record cumplir con la meta de preparar muchos de los Proyectos de Ley o cambios Reglamentarios. Hay unos pocos en que el Gobierno, pese a haber aprobado inicialmente la idea, finalmente no avanzó, por razones presupuestarias o de otra índole. Donde la cosa estuvo mucho más lenta e improductiva fue en la tramitación legislativa de los Proyectos. Creo, que faltó

determinación para empujar esa legislación y capacidad de persuadir al Parlamento de su importancia.

Entrevista 2

Realizada el 01 de febrero de 2014

Sr. Esteban Carrasco. Economista - Ex Director Oficina de Competitividad.
(Cuando esta entrevista fue realizada, él ocupaba el cargo de Director Ejecutivo de la Oficina de Competitividad, del Ministerio de Economía).

1. ¿Cuál es la relevancia de la competitividad en estos días?

En un mercado globalizado no solo compites con tus pares nacionales, sino con los de otros países, también. En este sentido, si un país no se preocupa de hacer más competitivas sus industrias, a través de normas eficientes y claras, irá perdiendo terreno frente al resto del mundo.

2. Si ponemos el desarrollo como un objetivo, ¿es la competitividad la mejor herramienta para alcanzarlo?

Hay tres grandes herramientas para lograr el desarrollo económico. Fortalecer la institucionalidad a través de Leyes e instituciones robustas. Promover un ambiente macroeconómico estable a través de las políticas fiscal y monetaria. Por último, a través de políticas microeconómicas que mejoren infraestructura, bajen costos de transacción, eliminen asimetrías de información y eliminen barreras a la entrada. La competitividad de un país es el resultado de estas tres. De una forma bien general, el punto de partida es la institucionalidad. Una vez que la tienes, puedes hacer política macro y luego te preocupas de mejoras sectoriales.

3. ¿Cómo llega a esta Agenda de Impulso Competitivo?

Me contactó la anterior Directora de la Oficina de Competitividad, con quien trabajamos tiempo atrás con el ex ministro Juan Andrés Fontaine en su consultora.

4. ¿Cuáles son las principales barreras que existían en Chile en materia de competitividad?

Las principales barreras de las que nos hicimos cargo en la OC tienen que ver con mejorar regulación ineficiente, eliminar exceso de burocracia, proveer información, disminuir incertidumbre en aquellas normas de difícil interpretación, etc.

5. ¿Esto, se podría regular naturalmente por el mercado?, ¿Por qué es necesario hacer de esto, una política pública?

Para que el mercado funcione las reglas tienen que ser parejas para todos, muy claras y evitar poner trabas burocráticas. Ésto, es tarea del Estado. Una vez realizado eso, son los privados que tienen que emprender, innovar y arriesgarse.

6. Esto, plantea un cambio de visión, ¿debiera ser éste, un nuevo foco para el diseño de las políticas públicas a futuro?

La competitividad, mirado desde un punto de vista microeconómico, debería haber sido un foco de atención desde siempre. En este Gobierno –Sebastián Piñera-, lo pusimos en primer plano, y creemos que debería mantenerse como una política de Estado.

7. En ese sentido, cree Usted, que éste, ha sido uno de los principales aportes de este gobierno en materia económica.

La visión del emprendimiento, la innovación y la competitividad ha sido un gran aporte de este Gobierno. Principalmente, en lo que se refiere a las empresas de menor tamaño y pequeños emprendedores.

- 8. Para establecer una referencia, ¿con qué política pública de éste u otro gobierno podría comparar esta Agenda en términos de impacto y relevancia?**

Este es un cambio de paradigma, como cuando se promovió el comercio internacional sin aranceles. Ya nadie se imagina poner trabas a las importaciones o exportaciones. Ahora es tiempo que nadie se imagine trabas al emprendimiento o a la competitividad.

- 9. Su implementación fue más fácil o más difícil de lo que esperaba, en este sentido, ¿cuál fue la principal barrera?**

Más difícil. Principalmente, en lo que se refiere en poner de acuerdo a tantos actores distintos, como Ministerios o Servicios Públicos y el tiempo que toma el diseño de actos administrativos.

- 10. Con la mayor objetividad posible, ¿cómo evalúa Usted, los avances de esta Agenda a la fecha?**

Muy positivo. Más del 80% de la AIC se completó. Esto, significa que aportamos con 51 reformas que de otra forma no se habrían hecho o retrasado. A esto, hay que sumar casi un 75% de la API y cerca del 50% de la AICR. Y todavía nos queda hasta marzo. Y de las cosas que no se alcancen a hacer, aún creemos que son buenas ideas y le entregaremos toda la información necesaria al próximo gobierno para que puedan continuarlas.

Entrevista 3

Realizada el 06 de mayo de 2014

Sra. Joanna Davidovich. Economista - Directora Oficina de Competitividad (2011-2013).

1. ¿Cuál es la relevancia de la competitividad en estos días?

En un mundo globalizado la competitividad es la que permite a las empresas aumentar sus mercados por exportar y poder competir con buenas condiciones. Ésto, les permite crecer y contratar más personas y el empleo genera mayor bienestar en las personas.

2. Si ponemos el desarrollo como un objetivo, ¿es la competitividad la mejor herramienta para alcanzarlo?

Para lograr el desarrollo se requiere crecimiento alto y sostenido y para eso, es crucial, aumentar la competitividad. Si las empresas no son competitivas, no pueden crecer.

3. ¿Cómo llega a esta Agenda de Impulso Competitivo?

Luego de varios años de alto crecimiento, Chile, dejó de crecer a tasas altas, y eso, principalmente, sucedió por falta de mejoras en la productividad. Establecimos la necesidad de abordar con los propios emprendedores en Mesas de Trabajo por Sectores, cuáles eran las trabas que ellos percibían en cada uno de sus sectores para emprender.

4. ¿Cuáles son las principales barreras que existían en Chile en materia de competitividad?

Mucha burocracia, alto costo en dinero y tiempo de trámites, dificultades para entrar a competir en algunos mercados, algunas barreras regulatorias, en otros. Dificulta de acceso a financiamiento para emprender.

5. ¿Esto, se podría regular naturalmente por el mercado?, ¿Por qué es necesario hacer de esto, una política pública?

Porque muchas de las barreras son por regulaciones de hay que remover o por trámites costosos o innecesarios que deben enfrentar los emprendedores. Una vez removidos estos obstáculos, los emprendedores deberían competir libremente.

6. Esto, plantea un cambio de visión, ¿debiera ser éste, un nuevo foco para el diseño de las políticas públicas a futuro?

El Gobierno debería permitir a los emprendedores competir con igualdad de oportunidades, y para eso, la regulación debe ser simple y sin barreras artificiales que impidan la libre competencia. Este debería ser el foco permanente.

7. En ese sentido, cree Usted, que éste, ha sido uno de los principales aportes de este gobierno en materia económica.

Creo, que sí y que debería continuarse, independientemente, de los cambios de gobierno, debería ser una política de largo plazo.

8. Para establecer una referencia, ¿con qué política pública de éste u otro gobierno podría comparar esta Agenda en términos de impacto y relevancia?

Creo, que uno debería mirar como ejemplo la Agencia de productividad de Australia, cuya preocupación es similar y está formulada de tal manera que no afectan los ciclos políticos.

9. Su implementación fue más fácil o más difícil de lo que esperaba, en este sentido, ¿cuál fue la principal barrera?

Nunca pensamos que fuera fácil, el principal desafío es lograr avanzar en eliminar las barreras al acceso a los mercados donde hay grupos de interés que pretenden justo lo contrario. Y, en general, son medidas que no tienen gran atractivo político, muchas veces, por el contrario, lo que dificulta más su avance en el Congreso.

10. Con la mayor objetividad posible, ¿cómo evalúa Usted, los avances de esta Agenda a la fecha?

La Agenda fue bien recibida y evaluada, lo que permitió avanzar bastante en la formulación de los Proyectos. Sin embargo, muchos de los Proyectos con bastante esfuerzo llegaron al Congreso y ahí quedaron sin avance. Es una lástima ver que aún no hay conciencia real como país de la relevancia de mejorar la productividad.

ANEXO B

Agenda de Impulso Competitivo

Detalle de las Medidas⁴⁴

Acción 1. ChilePaga: que el Estado pague puntualmente

Las PYME enfrentan un alto costo del crédito y las facturas por sus ventas a organismos públicos serían un muy buen instrumento de crédito o garantía si éste cumpliera puntualmente con las fechas de pago.

Por ello, en el marco de la unidad de gestión del sector público del Ministerio de Hacienda recientemente anunciada, crearemos una oficina virtual de reclamos, con capacidad de dar un adecuado seguimiento electrónico a las facturas recibidas por los organismos del gobierno central por compras de bienes y determinados servicios, de instruir su pago y la posibilidad de que se apliquen multas por atraso y la publicación en línea de las entidades públicas morosas.

Se establecerá una oficina de reclamos, sistemas de seguimiento y sanción para asegurar que el Estado pague a sus proveedores en los plazos establecidos.

Acción 2. Fondo CORFO para la Reconversión Productiva

La pérdida de competitividad de los sectores productivos ha generado la necesidad de apoyar la reconversión productiva, así como ampliar programas de garantía a otras fuentes de financiamientos importante para las PYME que son sus proveedores.

⁴⁴ Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2011). “*Impulso Competitivo*”. Santiago de Chile.

A fin de facilitar la reconversión productiva de las PYME, CORFO creará un fondo garantía para la reconversión productiva, que respaldará parcialmente los créditos bancarios de largo plazo, garantizará también el financiamiento de cuentas por cobrar a las PYME y les dará mejor acceso a sus programas de asistencia técnica y certificaciones de calidad.

Las PYME representan un 99% de las empresas activas totales. Se implementará una serie de reformas especialmente diseñadas para mejorar la competitividad y oportunidades de estas empresas más pequeñas.

Acción 3. Estatuto PYME 2.0

- a. Sustitución de multas por capacitación: Como se está haciendo en relación a las infracciones laborales, propondremos pasar desde una fiscalización punitiva a una fiscalización educativa, y reemplazar las multas por capacitación, en el caso de infracciones a la normativa sanitaria.

Se realizarán capacitaciones en vez de multas, para ayudar al cumplimiento en vez de castigar, en casos en que los pequeños empresarios desconocen las normas que están incumpliendo.

- b. Impacto en las PYME de nuevas políticas públicas:

Se reforzará el mecanismo existente para que el Ministerio de Economía pueda emitir una opinión no vinculante sobre el impacto en las PYME de todas las normas, reglamentos y leyes a ser dictadas por parte del Estado.

Se establecerán mecanismos para minimizar el impacto negativo en las PYME de nuevas normas, reglamentos y leyes.

Acción 4. Mejor capacitación: SENCE

Las PYME han estado tradicionalmente marginadas de esta importante herramienta para la capacitación y correspondiente incremento de la productividad. El Gobierno ha puesto en marcha un programa de bonos de capacitación para los trabajadores y empleadores de las PYME que se hace cargo en parte del problema. El Ministerio del Trabajo efectuará una amplia revisión y modernización de SENCE para estimular a las PYME a utilizar los incentivos a la capacitación.

Amplia revisión y modernización de SENCE para estimular a las PYME a utilizar los incentivos a la capacitación.

Acción 5. Seguro para accidentes del trabajo: revisar primas

En la actualidad, el costo del seguro contra accidentes del trabajo resulta particularmente oneroso para las PYME, debido a que su reducido número de trabajadores las expone a bruscas variaciones de su accidentabilidad.

Se perfeccionará la fórmula de determinación de la prima del seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley N° 16.744).

Se modificará la actual fórmula con la que se calcula este pago con el fin de los cambios bruscos en los costos de las empresas más pequeñas.

Acción 6. Reinversión de Utilidades: estímulo más accesible

El beneficio del 14 quater fue introducido en la Ley N° 20.455 y permite a las PYME, con ventas inferiores a UF 50.000, eximirse del pago del impuesto de primera categoría por sus rentas reinvertidas (con un tope).

Pese a ser un mecanismo atractivo para estimular el crecimiento de las PYME, aún su uso no es masivo.

Se promoverá la incorporación de contribuyentes elegibles.

Debemos promover la incorporación de contribuyentes elegibles al uso del beneficio tributario a la reinversión de utilidades.

Acción 7. Movilidad de garantías: mayor Competencia bancaria

Problema: Refinanciar créditos con garantía hipotecaria con otro banco –para una persona o una PYME– es engorroso en tiempo y costos. Esto entorpece al deudor a refinanciar en mejores condiciones, lo que a su vez, dificulta la competencia en el mercado y obstaculiza el emprendimiento.

Solución: Promover más competencia entre las instituciones financieras, creando una fórmula que pueda permitir un rápido traspaso de los derechos sobre garantías hipotecarias desde un acreedor a otro en caso del prepago de los créditos originales efectuado con financiamiento de un tercero.

Se proponen cambios para facilitar el refinanciamiento de créditos con garantía hipotecaria lo que facilita la competencia en el sector bancario y mejora las condiciones para el emprendimiento.

Acción 8. Borde Costero: concesiones marítimas eficientes

Problema: La asignación de concesiones marítimas es un trámite largo (puede demorar hasta 5 años), caro, engorroso y que establece un débil derecho de propiedad de quienes se las asignan. Todo esto inhibe la inversión productiva.

Solución: Modernización del sistema de concesiones marítimas, agilizando su tramitación, sujeta a la zonificación de borde costero o al plano regulador urbano, según corresponda, dándoles plena seguridad jurídica y otorgamiento expedito. Chile tiene por delante un enorme desafío en materia de inversión productiva.

Actualmente, hay más de 1.000 solicitudes pendientes, algunas demoran hasta 5 años. Los cambios permitirán reducir este plazo drásticamente.

Acción 9. Acuicultura: concesiones eficientes

Problema: La tramitación y asignación de las concesiones acuícolas es un proceso muy lento -entre 5 y 9 años-, existen trámites duplicados, múltiples instituciones y se asignan con criterios poco flexibles. Todos estos factores dificultan el desarrollo de esta industria exportadora, afectando directamente su crecimiento en mercados internacionales altamente competitivos.

Solución: Modernizar el sistema de concesiones acuícolas, agilizar su tramitación en las zonas designadas como aptas, establecer mecanismos competitivos de asignación en nuevas áreas, separar su otorgamiento de la correspondiente autorización ambiental y dar flexibilidad para dedicarla al cultivo de especies diversas.

Actualmente, la tramitación de algunas concesiones demora hasta 9 años.

Los cambios permitirán reducir este plazo drásticamente y promover el desarrollo de esta industria exportadora.

Acción 10. Bienes nacionales: mejor administración de patrimonio fiscal

Problema: Hay terrenos en manos del fisco que tienen el potencial para desarrollar proyectos inmobiliarios, productivos y turísticos. Se ubican mayoritariamente en

regiones extremas, dificultando y encareciendo el crecimiento y ampliación de sus ciudades. Actualmente, los procesos de concesión y de venta son lentos, engorrosos y encarecen los proyectos.

Solución: Modernizar la Ley de Administración de Bienes Fiscales, creando un Consejo de Administración del Patrimonio Inmobiliario Fiscal, dependiente del Ministerio de Bienes Nacionales, con plenos poderes para licitar y adjudicar con eficiencia propiedades fiscales, determinar las bases de la licitación, premiar a los licitantes que hayan aportado la idea del proyecto en cuestión, y, en casos excepcionales, proceder a negociación directa de acuerdo a condiciones comparables a las prevalecientes en el mercado.

Bienes Nacionales administra cerca de un 34% del territorio de Chile continental. Una parte de éste, 7,5% del terreno nacional total, son tierras a las que se les puede dar un importante uso productivo.

Acción 11. Edificación: agilizar permisos

Problema: El reporte “Doing Business 2011” ubica a Chile en el lugar 43 entre 183 países. En la categoría “Permisos de Edificación” nos situamos en el ranking en el puesto 68, bajo nuestro promedio general. Este estudio se basa en los trámites que deben realizarse para tener un edificio tipo operativo.

Permisos de edificación puede demorarse hasta 6 veces respecto a los plazos máximos reglamentarios, pasando de 80 a 480 días en ser entregado. El proceso carece de criterios claros y es altamente discrecional.

Solución: Agilizar el otorgamiento de los permisos de edificación de obras menores estableciendo la responsabilidad de los que toman las decisiones en el proceso con fuertes sanciones en caso de demora e incumplimiento.

Acción 12. Mitigación vial con criterios objetivos

Problema: Los Estudios del Impacto sobre Sistema de Transporte Urbano (EISTU), presentados antes de obtener el permiso de edificación tienen plazos que no se cumplen y el sistema se basa en modelos de tráfico muy complejos.

Además, las exigencias de mitigación son muy disímiles entre proyectos porque se evalúan caso a caso.

Solución: Perfeccionar la exigencia de estudios específicos de impacto vial en los proyectos de construcciones urbanas, concentrándolas en las de mayor tamaño, a ser evaluados con criterios técnicos objetivos, y someter a los proyectos medianos y pequeños al pago o realización de mitigaciones mediante una fórmula predefinida de acuerdo a la capacidad vial disponible en cada comuna.

Criterios técnicos objetivos a exigencias de mitigación vial y fórmula predefinida de mitigación para proyectos medianos y pequeños.

Acción 13. Nuevas exportaciones: devolución anticipada de IVA

Problema: Condiciones de competitividad hacen relevante la reconversión productiva. Mecanismo para que nuevos exportadores puedan obtener la devolución anticipada del IVA pagados sobre sus insumos es muy poco utilizado y la autorización puede demorar meses, lo que dificulta el cambio de rubro.

Solución: Agilizar el mecanismo para la devolución anticipada del IVA pagado sobre sus insumos en el caso de los nuevos proyectos de exportación, materia de gran importancia para la reconversión productiva que las nuevas condiciones de competitividad han de provocar en la agricultura y la industria.

Se agilizará el mecanismo para la devolución anticipada del IVA pagado sobre insumos para nuevos exportadores, facilitando la reconversión productiva.

Acción 14. Evaluación ambiental: evitar exigencias redundantes

Problema: Para el caso de proyectos que se someten al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el actual permiso denominado “calificación técnica”, que es previo al otorgamiento de patente municipal, es redundante dada la evaluación más exhaustiva y detallada que se hace en el marco del SEIA.

Solución: Facilitar la inversión, eximiendo a los proyectos que ya requieren someterse al Sistema de Evaluación Ambiental de la calificación ambiental previa, que la ordenanza general de urbanismo exige a todo establecimiento industrial, taller o bodegas.

Se traspasará toda la responsabilidad de la calificación ambiental, en el marco de la SEIA, a autoridades medioambientales, las mejor capacitadas para esto.

Acción 15. Regionalización: estudiar incentivo para aportes de proyectos de gran escala

Problema: En muchos casos las comunidades no reciben beneficios económicos de los grandes proyectos de inversión que se instalan en su localidad.

Algunas empresas entregan recursos a las comunidades pero el proceso es informal.

Solución: Se estudiarán mecanismos que estimulen a los promotores de grandes inversiones a efectuar aportes al desarrollo de tales comunidades.

Acción 16. Planes alternativos a consumidores

A cargo del Ministerio de Energía, y con el apoyo del recientemente creado Comité Técnico para el Análisis del Desarrollo Eléctrico, se estudiarán las modificaciones regulatorias necesarias en la distribución de electricidad para mejorar los menús tarifarios disponibles, incentivar el ahorro de energía y facilitar la agregación de usuarios.

Acción 17. Estudiar opción de comercializadores de electricidad que entren a competir en distribución.

Estudiar la opción de introducir comercializadores, que puedan intermediar entre generadores y clientes finales, con las debidas precauciones en materia de exposición a riesgos financieros y de suministro.

Se requiere ampliar la capacidad generadora de electricidad haciendo uso de todas las fuentes, económicamente eficientes y ambientalmente responsables así como una modernización del mercado eléctrico.

Acción 18. Más competencia en transporte marítimo de carga y pasajeros dentro de Chile

Problema: Salvo algunas excepciones, por ley, el transporte de carga entre puertos nacionales está reservado sólo a las naves de bandera chilena. Esto ha evitado que los dueños de la carga accedan a tarifas más competitivas que podrían ser ofrecidas por buques de bandera extranjera navegando en aguas chilenas (incluidos aquellos de propiedad de navieras chilenas).

Solución: Levantar la restricción legal que prohíbe el cabotaje marítimo de pasajeros y cargas a naves extranjeras con las debidas precauciones en cuanto a seguridad del servicio y tratamiento tributario.

Mover carga por mar en Chile es caro. Permitir una mayor competencia en este mercado creará oportunidades para menores tarifas, incentivando así un mayor uso del mar como vía de transporte.

Acción 19. Más competencia en transporte aéreo de carga y pasajeros dentro de Chile

Problema: Todo vuelo proveniente del extranjero aterriza en un aeropuerto nacional sin poder realizar transporte de pasajeros o carga hacia otra ciudad chilena, quedando horas inutilizado hasta emprender vuelo hacia fuera del país, perdiéndose así capacidad instalada que pudo ser utilizada para ofrecer una opción competitiva.

Solución: Levantar la restricción legal que prohíbe el cabotaje aéreo de pasajeros y cargas a aeronaves extranjeras con las debidas precauciones en cuanto a seguridad del servicio y tratamiento tributario.

Chile será país pionero en adoptar una política unilateral de cielos y puertos abiertos, beneficiando el transporte tanto de carga como de pasajeros desde y hacia las regiones, al aumentar la competencia y así bajar los precios, salvaguardando las exigencias de seguridad necesarias tanto para extranjeros como nacionales.

Acción 20. Faros y Balizas: gradual rebaja de costos

Problema: Las tarifas cobradas en Chile por uso de la señalización marítima ubicada a lo largo de la costa nacional son comparativamente altas, lo que encarece el transporte marítimo del comercio exterior chileno. Parte de los ingresos son destinados a cubrir otras funciones, por ejemplo de seguridad marítima. Así, actualmente es un sector específico de la economía (la marina

mercante) el que financia en su mayoría la operación de la guardia costera chilena.

Solución: Rebajar gradualmente las tarifas por faros y balizas que cobra la autoridad marítima a la marina mercante, tomando en cuenta el costo de dicho servicio, las necesidades de financiamiento, el estándar de servicio entregado y los cobros observados en países vecinos.

La medida apunta a reducir estos cobros, aproximándolos a los costos reales, de manera de facilitar que el comercio exterior chileno alcance sus mercados de destino a precios más competitivos.

Acción 21. Caminos: 700K

Problema: Del total de 80.000 km aproximadamente correspondientes a las Red Vial Nacional, cerca del 25% están pavimentados. Hay una importante oportunidad de pavimentación de caminos y mejoramiento de la infraestructura vial.

Diversos sectores productivos pueden obtener importantes mejoras en sus cadenas logísticas a través de la pavimentación y mejoramiento de caminos en torno a sus centros de actividades productivas y de servicios.

Solución: El Ministerio de Obras Públicas, como una parte de su Plan de Caminos para el Desarrollo, contempla la generación de una red de 700 kilómetros de caminos productivos dentro del período de gobierno. Esto colaborará en mejorar la competitividad de varios sectores productivos en varias regiones de nuestro país.

Se generará una red de 700 kilómetros de caminos importantes para la competitividad y desarrollo regional.

Acción 22. Señalética: ponerla a nivel internacional

Problema: La señalética en Chile es de calidad media, en especial al compararse con países desarrollados. En muchos casos es imprecisa o insuficiente y no existe un uso homogéneo de simbologías y formas. La señalética es uno de los puntos peor evaluados por los turistas que visitan nuestro país.

Solución: Dar inicio a un completo plan de modernización de la señalética en nuestras autopistas y caminos, incorporando las mejores prácticas mundiales en la materia, con la consiguiente mejoría en la circulación de vehículos, el transporte y el turismo.

La señalética en Chile es dispareja, confusa e insuficiente. Se iniciará un plan de modernización de señalética para llevar ésta al estándar de países desarrollados.

Acción 23. Almacenes Extra Portuarios: más opciones

Problema: Actualmente, se restringe el almacenaje aduanero de carga de importación sólo a almacenes ubicados en puertos o a almacenes extraportuarios ubicados dentro de la zona jurisdiccional de la aduana por donde ingresó dicha carga. Esto aumenta el flujo de camiones en ciudades portuarias y carreteras, induce ineficiencias logísticas y encarece el transporte del comercio exterior nacional.

Solución: Como parte de la modernización de Aduanas, a cargo del Ministerio de Hacienda, permitir a ese servicio autorizar la instalación de almacenes extraportuarios en jurisdicciones aduaneras diferentes de aquellas por las que ingresa o sale la mercadería, permitiendo una mayor eficiencia logística y descongestión.

Se crearán condiciones para una disminución del flujo de camiones en ciudades portuarias y carreteras, y para una reducción de los costos logísticos, permitiendo

el transporte de carga más directamente hasta los principales centros de producción y consumo.

Acción 24. Trámites aduaneros: más competencia

Problema: Los trámites aduaneros sólo pueden ser realizados por Agentes de Aduana, cuya cantidad es restringida por cupos establecidos. Esto limita la competencia y evita que intermediadores de carga, como los Freight-Forwarders (que controlan más del 70% del comercio marítimo mundial) puedan operar ante Aduanas.

Solución: Autorizar la operación de intermediarios de carga ante Aduanas, como parte de la modernización de ese servicio.

La propuesta generará mayor competencia en el mercado, generando condiciones para una baja de tarifas y un servicio más expedito y simple.

Acción 25. Transporte caminero: normas técnicas más modernas

Problema: Hay normas de vehículos de transporte de carga que están desactualizadas en comparación con otros países y nuevos avances tecnológicos, llevando a una pérdida en productividad y mayores costos de transporte.

Solución: Revisar ciertas normas técnicas relativas al transporte de carga, en particular, el uso de neumáticos de doble ancho y los permisos especiales para operaciones con vehículos de carga que excedan los límites máximos.

Se revisará la normativa técnica, permitiendo aprovechar nuevas tecnologías, aumentando la productividad y eficiencia.

Acción 26. Transportistas multimodales: nueva modalidad logística

Problema: A pesar de estar creada la figura del Operador de Transporte Multimodal (OTM) en el Código del Comercio, no existe aún un registro nacional para dichos operadores según lo establece la ley. Se impide así que existan actores que tomen la responsabilidad por la carga a lo largo de toda la cadena logística entre origen y destino, con los beneficios de mayor fluidez en el comercio, mayor seguridad para las cargas y mayor eficiencia a las exportaciones que ello significaría.

Solución: Autorizar la operación de transportistas multimodales de carga, con responsabilidad por la carga encomendada a lo largo de toda la cadena logística entre origen y destino.

Los OTM toman responsabilidad por la carga que se les encomienda en toda la cadena logística, dando mayor fluidez, seguridad y eficiencia en las exportaciones.

Acción 27. Aduanas

Problema: Existen procedimientos aduaneros que se podrían modernizar y optimizar para ofrecer un mejor servicio y así favorecer el comercio exterior.

Solución: Como parte del plan de modernización de Aduanas, y los avances contemplados en el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), se realizará una modernización del servicio, considerando medidas tales como: recuperación del documento “Conocimiento de Embarque” por parte del naviero, acortar desde 90 días el plazo de presunción de abandono de contenedores, estudiar ciertas aperturas de glosas aduaneras para ciertos productos, extender plazos para ciertas admisiones temporales.

Se implementarán mejoras de procesos para lograr un servicio más ágil, que facilite los trámites de importación y exportación.

Acción 28. Servicio Agrícola Ganadero (SAG)

Problema: El SAG mantiene exigencias innecesarias u obsoletas a sus contrapartes, posee procesos engorrosos, utiliza poca tecnología en la gestión y actúa con disparidad de criterios en las distintas regiones.

Solución: Avanzar hacia un sistema tarifario a costo eficiente en la prestación de servicios; avanzar en la trazabilidad animal y otras normas de sanidad animal; creación de sistema informático de sanidad animal y plan de manejo de emergencias; dictación de guías para unificar criterios de fiscalización con CONAF; sistema electrónico de certificación de exportación, que elimine papeleo innecesario y agilice trámites; simplificar trámites de internación de pesticidas con la aplicación de equivalencias y otras modificaciones menores; evitar doble certificación del SAG en packing y puerto para algunas categorías.

Se está implementando una amplia agenda de reformas y modernización del SAG.

Acción 29. Dirección del Trabajo

Problema: La Dirección del Trabajo tiene deficiencias de gestión y fiscalización, insuficiente difusión de dictámenes y trámites, existen superposiciones de fiscalizaciones, además de disparidad de criterios en su fiscalización.

Solución: Modernización de la institución, mejorando la gestión y fiscalización de las denuncias, la comunicación con empleadores y trabajadores (difusión de dictámenes, trámites, atención usuarios) y propendiendo a una amplia utilización de medios electrónicos.

Se propone una modernización de procesos y criterios homogéneos de fiscalización para asegurar su buen funcionamiento.

Acción 30. Autorizaciones sanitarias del Ministerio de Salud

Problema: El proceso de otorgamiento de permisos sanitarios para fabricación, uso y disposición, almacenamiento y rotulación de alimentos, es lento, complejo y poco eficiente.

Solución: Reingeniería de proceso y simplificación de autorizaciones sanitarias, certificados y resoluciones para la comercialización de alimentos, promoviendo tramitación por medios electrónicos; limitar cambios de normas de etiquetado para reducir su frecuencia.

Acción 31. Instituto de Salud Pública (ISP)

Problema: Existe un consenso general en el sector privado de que esta institución necesita un mejor funcionamiento y eficiencia para mejorar la competitividad de las industrias de laboratorios y cosméticos, entre otras.

Solución: Reingeniería de procesos tendiente a su automatización vía internet, agilizar trámites para entrega de registros sanitarios y certificados para exportación y definición coherente y explícita de los aranceles cobrados y sus reajustes.

Competitividad requiere agilizar trámites de autorizaciones y permisos, mediante optimización de procesos y digitalización.

Acción 32. Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)

Problema: SERNAPESCA presenta demoras en el otorgamiento de autorizaciones y permisos y problemas de efectividad en la fiscalización de algunos segmentos.

Solución: Modernización y optimización de los procedimientos de autorizaciones, certificaciones para exportación y fiscalizaciones.

SERNAPESCA fiscaliza más de 80.000 pescadores artesanales y 1.200 concesiones acuícolas, además de certificar las exportaciones del sector (US\$ 3.400 millones). Se optimizará su labor con nuevos procesos y modernización de sistemas.

Acción 33. Medioambiente: normas adecuadas para lodos agroindustriales

Problema: Pérdida de competitividad en el rubro agroindustrial debido a que los residuos generados por este rubro son considerados, para efectos de control y regulación, como lodos generados en plantas de tratamiento de aguas servidas.

Solución: Nuevo reglamento del Ministerio de Medio Ambiente que, en lugar de tratarlos como si fueran de plantas de tratamiento de aguas servidas, reconozca las características de los lodos generados por la agroindustria y disponga normativa adecuada.

Se creará un nuevo reglamento para el manejo de lodos agroindustriales, reconociendo las características específicas de este tipo de lodos.

Acción 34. FONDEQUIP: promoviendo la investigación científica

Problema: Realizar investigación de excelencia requiere contar con un equipamiento básico que sea actualizado y confiable.

Además, crece el número de científicos jóvenes retornando del extranjero. Se estima que en Chile hay unos 5.000 investigadores con grado de Doctor, y que esta cifra se duplicará en menos de 7 años. Si no cuentan con el equipamiento

adecuado para poder hacer ciencias, se corre incluso un riesgo de fuga de talentos.

Solución: Crear fondo para la adquisición equipos científicos de tipo mediano y avanzado, administrado por CONICYT, y asignado a investigadores por concurso y con cofinanciamiento por parte de la universidad o centro de investigación beneficiario. Se trata de una trascendente modernización del capital científico y tecnológico disponible para nuestros investigadores.

Se lanzará un programa para actualizar el equipamiento científico nacional, facilitando investigación de clase mundial y el fomento de la investigación y desarrollo.

Acción 35. Digitalización: más información por vía electrónica

a. Publicación de información financiera obligatoria vía digital en vez de papel

Problema: Las empresas están obligadas a publicar información financiera como FECUs y Estados Financieros en diarios de circulación nacional. Esta exigencia implica costos y uso de papel innecesario.

Solución: Que la obligación de publicar información financiera requerida a las sociedades anónimas abiertas pueda satisfacerse alternativamente mediante la publicación de la correspondiente información en el sitio web de la SVS.

Se eliminarán los requisitos que obligan a publicar en diarios impresos decenas de páginas de información financiera, siendo que esta información ya se encuentra en Internet.

b. Publicación de leyes y normas del Estado a través de internet

Problema: Las leyes y una gran cantidad de actos administrativos del Estado requieren publicación en la edición impresa del Diario Oficial, con un elevado costo y escasa llegada real a los ciudadanos.

Solución: Como alternativa a la obligación legal de publicación en el Diario Oficial, toda nueva ley o norma pueda publicarse en el sitio web del respectivo Servicio.

Se eliminará la obligación de publicar normas y leyes del Estado en el Diario Oficial impreso, ampliando el uso de Internet, evitando gastos de publicación y papel innecesarios, además de reducir los tiempos que toma este trámite desde que se promulga hasta que se publican esas normas.

c. Boletas Digitales en servicios regulados

Problema: Empresas de servicios regulados como electricidad, agua, teléfono y gas, deben enviar las boletas o facturas en forma impresa a cada domicilio, lo cual genera costos de papel, impresión y transporte innecesarios.

Solución: Que todos los servicios de utilidad pública, a requerimiento del cliente, puedan enviar las correspondientes facturas o boletas de cobro por vía electrónica en lugar de medios físicos.

Acción 36. Firma Electrónica avanzada: promover

Problema: La firma electrónica, que permite grandes ahorros en eficiencia y burocracia, tiene muy bajos niveles de uso.

Existen nuevas tecnologías que permitirían disminuir los costos asociados a la certificación de firmas electrónicas avanzadas y facilitar su mayor utilización.

Solución: Se estudiará la posibilidad de generar una firma electrónica avanzada, instrumento clave en la agilización de trámites utilizando procedimientos digitales, para rebajar su costo y difundir su empleo.

Se estudiarán modificaciones reglamentarias para disminuir los costos y estimular el uso de la firma electrónica avanzada, evitando burocracia y aumentando la eficiencia.

Acción 37. Propiedad industrial: mejor protegida

Problema: En la actualidad, sólo la presentación de solicitudes de marcas y patentes y la publicación en el Diario Oficial puede realizarse en línea. Tanto la tramitación, como la entrega de certificados y la consulta de los expedientes deben hacerse presencialmente en el INAPI, que sólo cuenta con oficinas en Santiago.

Solución: Perfeccionamiento de la protección de los derechos de propiedad industrial, incluyendo el estudio y preparación de las iniciativas legales requeridas, así como la actualización tecnológica del INAPI, con la plena digitalización del registro de marcas y patentes.

Se ampliarán los trámites de propiedad industrial que pueden ser realizados en Internet, ampliando su acceso a todas las regiones del país.

Acción 38. InnovaChile 2.0: más ágil

Problema: InnovaChile, la agencia responsable de la innovación en Chile y que atiende a más de 1.000 clientes por año, cuenta con excesivos instrumentos, procedimientos engorrosos, y poca claridad de resultados e impacto.

Solución: Perfeccionamiento de los programas de CORFO, dando lugar a una suerte de InnoVaChile 2.0, para facilitar postulaciones, acelerar trámites y efectuar seguimiento de los respectivos proyectos.

Se realizará una reingeniería, simplificación y aceleramiento de procesos para los distintos instrumentos de apoyo.

Acción 39. CORFO: atracción de empresas chilenas de alta tecnología

Problema: Corfo estimula la instalación en Chile de empresas de alta tecnología con el “Programa de Promoción y Atracción de Inversiones de Alta Tecnología”, orientado sólo a empresas extranjeras.

Solución: Incorporación de empresas tecnológicas nacidas en Chile a los beneficios del Programa de Atracción de Empresas de Alta Tecnología de CORFO.

Se emparejará la cancha en términos de incentivos para inversión de alta tecnología en Chile permitiendo su uso también a empresas locales.

Acción 40. Impuesto al software: se elimina

Problema: Existe un 15% de impuesto específico para la venta de software en Chile, el cual, no tiene justificación económica alguna, al encarecer un producto clave en la sociedad del conocimiento, discrimina a favor de otras formas de internar software (por ejemplo, incorporados en los equipos) y es de baja recaudación.

Solución: Eliminación del impuesto especial de 15% sobre la importación a Chile de software de carácter estandarizado, excepto cuando se trate de transacciones entre empresas relacionadas que mantendrán su actual tasa de 30%.

Se eliminará este impuesto, reduciendo los costos de software, herramienta importante para la mayor productividad y eficiencia.

Acción 41. Exportación de Servicios: aclarando tratamiento tributario

Problema: Falta claridad en la definición de los servicios que califican para quedar exentos de IVA. Esto, limita el emprendimiento y la internacionalización de servicios chilenos, industria moderna con alto potencial de crecimiento.

Solución: Aclarar la normativa que permite a las exportaciones de servicios empresariales ser exentas de IVA y acceder a devolución de los impuestos pagados por sus insumos, particularmente en cuanto a servicios prestados por empresas nacionales a extranjeros tanto desde Chile como en el exterior.

Se aclararán las condiciones para los servicios que se podrán eximir de IVA impulsando nueva industria con alto potencial.

Acción 42. Datos personales: mejor protegidos

Problema: La actual legislación para datos personales es considerada deficiente. A las empresas extranjeras de servicios globales se les dificulta instalarse en Chile por leyes que resultan insuficientes para la protección de datos personales de sus clientes.

Solución: Siguiendo recomendaciones de la OCDE y la UE, se promoverá importante mejoramiento del estándar de protección ofrecido a los datos personales, en cuanto al derecho de propiedad otorgado a sus titulares y usos permitidos, tanto en Chile como en el flujo transfronterizo, todo lo cual es de gran importancia para el desarrollo de la industria de almacenamiento y procesamiento de datos.

Una nueva ley de datos personales es un elemento fundamental para estimular el desarrollo de la industria de servicios globales en Chile.

Acción 43. Inglés: más becas CORFO

Problema: En Chile sólo un 2% de la población domina el inglés. Multinacionales que evalúan instalar operaciones en Chile señalan que la falta de inglés en la población es un elemento negativo para el país (sólo un 8% de los profesionales lo domina). El inglés es un conocimiento fundamental para avanzar hacia una sociedad del conocimiento y conectada con el mundo.

Solución: Fuerte incremento del programa que otorga CORFO para cofinanciar becas de inglés dirigidas a personal empleado en empresas de servicios globales y turismo, de modo de incrementarlas a 10.000 por año, desde los 4.000 previstos para este año.

Se realizará un ambicioso impulso de enseñanza de inglés, entregando 10.000 becas de inglés al 2013.

Acción 44. Visas: facilitar conexión con el mundo

Problema: Existen países a los que se les exige visa para ingresar a Chile, la cual deben renovar cada vez que quieran reingresar, lo que impide muchas veces la fluidez de hacer negocios y genera dificultades innecesarias.

Solución: Crear una nueva Visa Multientrada, que separe su duración del período de permanencia máximo de estadía.

Entregar visas de duración definida (por ejemplo, 10 años) que permita múltiples entradas, cada una por un máximo de 6 meses.

Se creará una nueva Visa Multientrada que permitirá mayor conexión de Chile con el mundo.

Acción 45. Servicios Turísticos: revisando su tratamiento tributario en hoteles

Problema: La normativa tributaria considera que los servicios de alojamiento y comida a turistas extranjeros en hoteles se eximen del pago de IVA, pero no otros servicios turísticos ofrecidos por ellos, tales como actividades de pesca deportiva y tours.

Solución: Revisar la interpretación de la exención al IVA para los extranjeros que pernoctan en hoteles a fin de estudiar la pertinencia de incluir otros servicios turísticos ofrecidos por hoteles tales como excursiones y pesca deportiva.

Se estudiará una posible ampliación de la exención de IVA a turistas extranjeros en hoteles turísticos.

Acción 46. Turismo en casas rodantes: se elimina impuesto especial

Problema: Según anacrónica disposición de la legislación actual, los vehículos casas rodantes (autopropulsados) son considerados como bienes de lujo, lo que implica que deben pagar un impuesto adicional de 15% por la primera venta o importación. La venta de este tipo de vehículos ha aumentado entre 20% y 50% en los últimos años su venta y la rebaja de este impuesto ayudará a fomentar el turismo interno.

Solución: Eliminar el 15% de IVA adicional que se aplica a la importación o primera venta de vehículos casas rodantes autopropulsados, lo cual limita el desarrollo del turismo interno, mediante una opción de transporte de gran uso en otros países.

Acción 47. Evaluar adaptabilidad pactada de jornadas de trabajo en sector Agrícola.

Estudiar, con el debido acuerdo de los sectores involucrados, la autorización de condiciones especiales en materia de distribución de jornadas, discontinuidad permitida en la jornada y días de descanso para los trabajadores del sector, sujetos a alta estacionalidad.

Acción 48. Evaluar adaptabilidad pactada de jornadas de trabajo en sector Turismo.

Estudiar, con el debido acuerdo de los sectores involucrados, la autorización de condiciones especiales en materia de distribución de jornadas, discontinuidad permitida en la jornada y días de descanso para los trabajadores del sector, sujetos a alta estacionalidad u otras condiciones especiales.

Acción 49. Promoción de Chile en el exterior: una oportunidad

Problema: Pese a que el presupuesto fiscal destinado a la promoción de exportaciones, inversión extranjera y turismo es significativo –supera los US\$ 50 millones anuales- la falta de esfuerzos coordinados conspira contra su efectividad.

En las circunstancias actuales, en las que nuestra competitividad se ha resentido en nuestros mercados tradicionales, y es hacia el Asia y América Latina donde conviene que los exportadores dirijan la mirada, es particularmente propicia para redoblar el esfuerzo de promoción.

Solución: Ello, requiere de una institucionalidad que articule los esfuerzos desperdigados que hacen ProChile, Fundación Imagen País, CORFO, Turismo

Chile, y otros. Propondremos la coordinación de estas instituciones bajo un esquema común.

Hay que aprovechar la oportunidad y ayudar a Chile a competir en el mundo con un plan común de promoción país.

Acción 50. Oficina para la Competitividad: mejora continua en la productividad

El fortalecimiento de la competitividad ha de ser un objetivo permanente de las políticas públicas. Por ello, estableceremos en el Ministerio de Economía una oficina a cargo de monitorear el avance de esta vasta Agenda, cuya responsabilidad recae en los respectivos ministerios, mantener un canal abierto con los representantes del sector privado para evaluar sus resultados y detectar nuevos desafíos en la incesante tarea de propender hacia regulaciones que favorezcan la libre competencia, el emprendimiento y la innovación. Asimismo, se va a implementar el “Impulso Regional”, que permita recabar, sistematizar y canalizar las trabas al emprendimiento privado a través de Seremis de Economía en cada región.

El fortalecimiento de la competitividad ha de ser un objetivo permanente de las políticas públicas.

ANEXO C

Medidas Adicionales a la Agenda de Impulso Competitivo

Detalle de las Medidas⁴⁵

1. Segunda oportunidad para emprender Diagnóstico

Los emprendedores fracasan 2 a 3 veces antes de tener un emprendimiento exitoso. En Chile, el re-emprendimiento se ve seriamente obstaculizado por los procesos de quiebra que demoran en promedio 4 años y se asocian a un fuerte estigma social.

Propuesta: Que las Pymes de reciente creación puedan acogerse a un procedimiento administrativo simplificado de liquidación de activos, que les permitirá vender los bienes y pagar a sus acreedores en forma expedita y ágil, cerrando la empresa fallida y facilitando el reemprendimiento.

Ministerio responsable: Economía, Fomento y Turismo

2. Masificación del uso de factura electrónica

Diagnóstico: Desde el año 2003 se permite en Chile el uso de la factura electrónica. Pese a la alta penetración de tecnologías de información y a los beneficios (como evitar el timbraje de los documentos ante SII; reducir los costos de facturación y diferir el pago del IVA), su uso no se ha masificado. Sólo el 2% del total de empresas usan factura electrónica y ese uso está concentrado en las grandes empresas.

⁴⁵ <http://www.innovacion.gob.cl/2012/02/ministerio-de-economia-lanza-nuevas-medidas-de-impulso-competitivo/>

Propuesta: Establecer un sistema de obligatoriedad gradual en el tiempo para el uso de la factura electrónica, con apoyo a las Pymes en capacitación y en su implementación.

Ministerio responsable: Ministerio de Hacienda

3. Impulso laboral para jóvenes estudiantes

Diagnóstico: En Chile, la tasa de participación laboral de los jóvenes (personas entre 15 y 24 años), alcanza un 37%, cifra muy inferior a los estándares internacionales (OECD: 47%). La tasa de desempleo en este segmento es casi 4 veces más alta en comparación a los mayores de 24 años. Nuestra legislación laboral dificulta compatibilizar estudios con trabajo, lo que es señalado por los propios jóvenes como la principal causa para no buscar oportunidades laborales.

Propuesta: Que en la legislación laboral se incorpore un contrato especial para jóvenes estudiantes que les permita compatibilizar sus estudios con el trabajo, manteniendo todos los resguardos que la legislación hoy cuenta para que sus derechos no se vean vulnerados.

Ministerio Responsable: Trabajo y Previsión Social

4. Notarios y Conservadores: Mayor transparencia, eficiencia y uso de medios tecnológicos

Diagnóstico: El sistema notarial y registral chileno da seguridad jurídica en el otorgamiento de instrumentos públicos y en la propiedad sobre los bienes raíces. Sin embargo, no se ha modernizado para incorporar medios tecnológicos que permitan agilizar los procedimientos y dar mayor eficiencia.

Propuesta: Reformar nuestro sistema notarial y registral estableciendo un nuevo registro consolidado por inmueble y no según las sucesivas transferencias que se efectúen (“folio real”) para que se facilite y haga más expedito el estudio de los títulos. Permitir que los registros conservatorios y notariales puedan ser llevados de forma electrónica y consultados en línea.

Asimismo, establecer mecanismos que impulsen mayor transparencia y objetividad en el nombramiento de los notarios y conservadores, y que incrementen la calidad del servicio que otorgan.

Ministerio responsable: Ministerio de Justicia

5. Integración y desarrollo digital de las Municipalidades

Diagnóstico: Pese al alto nivel de conexión a internet y de sitios web habilitados en las Municipalidades, existe un dispar desarrollo tecnológico y ausencia de integración en sus redes y sistemas. Queda mucho por avanzar en trámites online, gobierno abierto y utilización de software para la interacción con la ciudadanía y las empresas.

Propuesta: Potenciar un conjunto de iniciativas integradas para que municipalidades de todo el país utilicen tecnologías de la información en forma permanente en su gestión interna como en su interacción con la ciudadanía. Se incluye fortalecer el uso de plataformas web para la realización y pago de trámites, el uso de plataformas de gobierno abierto, participación ciudadana y transparencia, potenciar la red de Telecentros Comunitarios con programas que reduzcan la brecha digital y promuevan el emprendimiento, así como facilitar el uso intensivo de software de gestión que permitan agilizar trámites y procesos.

Ministerios responsables: Interior y Secretaría General de la Presidencia

6. Inclusión financiera: Masificación de los medios de pago electrónicos

Diagnóstico: en Chile, un 35% de la población no tiene acceso a medios de pago electrónicos y un 43% dispone de tarjetas de débito, pero se requiere ampliar su cobertura territorial para hacer un uso efectivo de éstas.

La masificación de los medios de pago electrónicos tiene un impacto económico y social relevante: facilita la distribución de beneficios sociales por parte del Estado, reduce costos transaccionales y gastos en transporte y tiempo, favorece las escalas de red, promueve el comercio electrónico, la innovación y el turismo y desincentiva el mercado informal y la delincuencia.

Propuesta: Impulsar el uso de medios de pago electrónicos, especialmente entre los sectores que hoy tienen escaso acceso a éstos. Para ello, se profundizará la entrega de beneficios del Estado a través de medios electrónicos y se estudiarán mecanismos para promover mayor competencia en el mercado de los medios de pago electrónicos.

Entre ellos, la conveniencia de ampliar la delegación por parte de los bancos, de una o más partes del rol adquirente (en tarjetas de crédito y tarjetas de débito) a terceros sean nacionales o internacionales, velando para que esos terceros cumplan debidamente los estándares tecnológicos, de seguridad, de administración de riesgo y de solvencia, tal que se ofrezcan condiciones competitivas.

Ministerios responsables: Hacienda, Desarrollo Social y Economía.

7. Reimpulso a la industria chilena del litio

Diagnóstico: En 1979 se decretó la imposibilidad de concesionar el litio, atribuyendo su carácter estratégico para la fusión nuclear. Han pasado más de 30 años y sólo 2 empresas, mediante contratos específicos, han podido explotar este mineral en Chile. Actualmente el mercado mundial del litio está creciendo a tasas de más de 10% anual, debido a las aplicaciones tecnológicas asociadas a computadores, celulares y baterías de autos eléctricos. Chile posee alrededor del 20% del litio del mundo, los costos explotación son bajos y contamos con reservas para más de 1.500 años. Sin embargo, no se puede explotar masivamente. Como consecuencia, hemos perdido liderazgo en el mundo, bajamos de una participación de mercado del 50% en 2003 a alrededor de 40% en la actualidad; y, probablemente, este año perderemos el primer lugar como productores de litio superados por Australia. Asimismo, el litio ha sido declarado concesible en países como Argentina, Australia, China, Canadá y Estados Unidos, quienes en su conjunto están evaluando más de 50 proyectos de desarrollo del litio. El litio es un mercado que se puede triplicar en los próximos 8 años y como país debemos aprovechar esa oportunidad.

Propuesta: Reimpulsar el mercado del litio, desbloqueando las restricciones que impiden su explotación y generando mecanismos, avalados en la legislación vigente, para aumentar la competencia e incrementar la inversión. Aprovecharemos la oportunidad histórica de una demanda alta por nuestros minerales para generar más empleo y emprendimiento en la minería del litio.

Ministerio responsable: Minería

8. Proveedores mineros de clase mundial

Diagnóstico: La minería chilena invertirá US 70.000 millones hacia el año 2018 y en Latinoamérica se invertirá el doble de esa cantidad en el mismo periodo. Hay, en consecuencia, un enorme potencial de mercado para los proveedores de la minería. Actualmente, los proveedores chilenos venden alrededor de US 10.000 millones en el mercado local, concentrándose mayoritariamente en proveedores de gran tamaño. Las exportaciones de proveedores chilenos a mineras no superan los US\$ 500 millones al año. Solo un 1% son considerados proveedores de clase mundial, es decir, que pueden competir con excelencia en cualquier país minero del mundo.

Proyecto: Ampliación del programa “Proveedores Mineros de Clase Mundial” a 100 proveedores para el 2012. Actualmente, existe un plan piloto de gestión de capacidades e innovación, que se ampliará para convertir en los próximos 5 años a 250 proveedores chilenos en empresas de clase mundial y duplicar las exportaciones de servicios de proveedores chilenos a otros países. Para ello, empresas mineras con base en Chile trabajarán junto a proveedores en programas prácticos de innovación y gestión para mejorar sus capacidades y convertirse en clientes de ellos de manera permanente. Este programa es coordinado por el Ministerio de Minería y cuenta con el apoyo de CORFO, las asociaciones mineras e industriales de todo Chile y las principales empresas mineras del país.

Ministerio responsable: Minería

9. Concesiones acuícolas transables

Diagnóstico: A pesar de la relevancia económica y el dinamismo de la industria acuícola en Chile, las 3.500 concesiones de acuicultura existentes se transan en un mercado informal e ilíquido, con dificultad para establecer precios.

Propuesta: Permitir que las concesiones acuícolas puedan ser transadas en la Bolsa de Productos. Esto permitirá dar mayor liquidez a las concesiones e incentivar la competencia, establecer precios de mercado conocidos, y lograr mejor acceso a crédito de las empresas por tener garantías con valor conocido.

Ministerios responsables: Hacienda, Defensa y Economía.

10. Perfeccionamiento normativa para pesaje de camiones

Diagnóstico: Hoy en día los puertos y los generadores de carga carecen de sistemas de pesaje de camiones o éstos no cumplen con los estándares adecuados. Por ello, los camiones viajan con menos carga que su potencial para evitar excederse en el peso, lo cual genera un transporte terrestre menos eficiente y competitivo.

Propuesta: Disponer en los puertos del Estado y los grandes generadores de carga de sistemas de pesaje de camiones, de acuerdo con las exigencias que establezca la Dirección de Vialidad.

Ministerio Responsable: Obras Públicas