

informe contrastes

julio, 2020

Chile21

1.- Reactivación sostenible: Una gran oportunidad detrás de la crisis climática y sanitaria. p.2.

2.- Sectores medios, el retiro parcial de fondos de pensiones y los efectos políticos de la aprobación de la reforma constitucional que lo autoriza. p.8.

3.- Interoperabilidad como desafío de la Modernización de la Gestión Pública. p.13.

REACTIVACIÓN SOSTENIBLE:

Una gran oportunidad detrás de la crisis climática y sanitaria.

Jorge Canals, director del área de medio ambiente de Chile21

Cientos de personas y organizaciones han suscrito un llamado transversal a priorizar una reactivación sostenible, para “alcanzar una recuperación económica bajo un enfoque de desarrollo sostenible y resiliente” mediante “un camino de triple ganancia impulsando, entre otros ámbitos, la eficiencia energética y las energías limpias, incluyendo el hidrógeno verde y el reemplazo del consumo de combustibles fósiles, el desarrollo de infraestructura más resiliente e inclusiva, la construcción y calefacción sostenibles y la agricultura resiliente”.¹

El gobierno, más allá del debate en torno al retiro del 10% de los fondos previsionales de las personas en las AFP, y en forma previa, anunció un plan de reactivación de hasta US\$ 12.000 millones en los próximos 24 meses, que según declaró, priorizará inversiones con énfasis “verde” y para la mitigación del cambio climático, acelerando la cartera de inversión pública ligada a construcción de embalses, obras de regadío, agua potable rural, y Energías Renovables No Convencionales (ERNC).²

Sin perjuicio de lo excepcional de la actual situación global y local, e independiente de lo señalado, no es primera vez que se habla de reactivación

¹ <https://www.reactivacionsostenible.cl/>

² Marco de Entendimiento para Plan de Emergencia por la Protección de los ingresos de las familias y la Reactivación económica y del Empleo, Santiago, 14 de junio de 2020.

sostenible. El 2008, producto de la crisis producida por el derrumbe del sistema financiero mundial, se discutió ampliamente la oportunidad de una transformación global sin precedentes, con varias instituciones financieras y gobiernos destacando el “camino verde” para salir del abismo. De entonces son ideas como el Banco Nacional de Infraestructura, propuesto por el Deutsche Bank, que coordinaría la recuperación verde en Alemania; la interpelación de economistas como Nicholas Stern (del famoso informe en torno a la economía del cambio climático) al G 20 para una recuperación verde del capitalismo global, e iniciativas como el programa “Car Allowance Rebate System” de Obama y la estrategia de crecimiento verde de Corea del Sur.

Doce años después de esas propuestas, que buscaban la generación de empleos, el crecimiento, y la reducción de las emisiones de carbono, cual más, cual menos, no han conseguido sus propósitos, al menos en términos de reducción de emisiones y protección ambiental, sin perjuicio de la recuperación de los mercados internacionales, y la activación de las economías locales (de hecho, tras las crisis financiera mundial del 2008 se produjo un llamado “efecto rebrote”, aumentando las emisiones que, con motivo del parón económico, había en un inicio disminuido)³.

Reactivación Sostenible en Chile, la oportunidad de agregar valor a la economía. Sin embargo, teniendo en cuenta el escepticismo que podría provocar el antecedente descrito, hablar en Chile hoy de reactivación sostenible tiene sentido, y mucho.

Chile ha adquirido compromisos importantes para enfrentar el Cambio Climático, desde la suscripción del Acuerdo de Paris (buscando evitar importantes impactos negativos de los desequilibrios climáticos, dada su vulnerabilidad a los mismos) pasando por la NDC del país (la contribución nacional determinada de Chile, con significativos compromisos de disminución de emisiones y medidas de adaptación), y por los objetivos contenidos en el proyecto de Ley Marco del

³ Leviatán Climático, Joel Wainwright y Geoff Mann, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid 2018

Cambio Climático, que se está discutiendo actualmente en el Congreso, y que compromete la carbono neutralidad al año 2050.

Además, es esta una década crítica, dado que al 2030, las emisiones netas globales de gases de efecto invernadero, deben disminuir aproximadamente la mitad, a efectos de cumplir con los objetivos del acuerdo señalado, y evitar los enormes impactos que supondría un aumento de la temperatura media mundial sobre los 1,5 C° a fines de siglo, respecto a los niveles preindustriales.

La enorme cantidad de recursos que habrán de desplegarse para la reactivación económica, en Chile y el mundo, tienen el potencial de enrutar a la economía global hacia el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de Paris. No es exagerado decir que, en el diseño de las medidas e inversiones que se decidan implementar en el marco de la reactivación, se juega el éxito o fracaso de los objetivos globales para enfrentar el cambio climático.

Dado el dramatismo del contexto global respecto a los impactos ambientales de la reactivación económica, ¿por qué nos atrevemos a sugerir que, para Chile, la reactivación sostenible es una oportunidad única de agregar valor a su economía y modelo de desarrollo, que como bien sabemos se sustenta en la extracción de recursos naturales para su exportación?

Para Chile hay buenas noticias en este contexto. En un comercio internacional cada vez más preocupado por las trazas de carbono, y por la dimensión ambiental, el país puede abordar una recuperación sostenible que tenga un triple impacto, generando crecimiento de corto y mediano largo plazo, aumento del empleo, bienestar social y reducciones de emisiones.

Una agenda ambiental y de acción climática ambiciosa, independiente de que Chile sea un país pequeño emisor, le permitiría a Chile incorporarse con un papel protagónica en una nueva economía del clima, potenciando el bienestar de sus ciudadanos.

Primero, porque es muy rentable realizar aquellas inversiones que reduzcan las emisiones de GEI y locales en nuestro país, mejorando sustancialmente las condiciones de vida de los más vulnerables. Se ha medido que el impacto de la carbono neutralidad en beneficios alcanza los 37 billones de USD (incluyendo el uso de tecnologías más eficientes, pero sin considerar los efectos sinérgicos de la reducción de la contaminación local en costos en salud, menor morbilidad, etc.).

Segundo, por cuanto el país posee enormes ventajas, que le permiten una vez más intentar agregar valor a su economía. La singularidad de nuestro norte, que posee el mejor potencial solar del mundo, junto con el principal distrito minero metálico del mundo y de aquellos recursos necesarios para almacenar energía, encadenada a una economía global del clima, que debe mitigar emisiones en forma significativa, y que habrá de centrarse en la electro movilidad, en las ERNC y en la construcción sustentable, dan cuenta de esa oportunidad.

Para ello se requiere de una estrategia que aproveche la oportunidad, situando al país como productor de electricidad barata, e incluso como exportador neto de energía limpia.

Tercero, y vinculado a lo anterior, por el hidrógeno verde. Chile igualmente posee una de las mejores condiciones para cimentar una economía del hidrógeno, que requiere empleos en el sector servicios en importantes cantidades. Además, permite descarbonizar sectores industriales y el transporte pesado, facilitando el cumplimiento de las metas de mitigación.

Cuarto, hay una infinidad de temas vinculados a la reactivación sustentable, intensivos en empleos y que impactan directamente en la calidad de vida de las personas, y en la recuperación de la degradación ambiental. Solo por vía ejemplar, programas de recambio de calefacción en las ciudades del centro sur, o inversiones en habitabilidad y eficiencia energética.

Sin embargo, hay razones para mirar con escepticismo esta posibilidad.

¿Por qué habría de mirarse con escepticismo la posibilidad de que el país se embarque en una reactivación sostenible? Si ya por efecto de la pandemia se han

establecido cambios importantes en los patrones de consumo, prefiriendo el comercio electrónico, campeando el teletrabajo implicando una disminución de los traslados y una reducción de la demanda por combustibles fósiles.

La pandemia ha develado también realidades brutales, que pugnan contra decisiones de inversiones más sofisticadas en medio de una profunda crisis social y económica. 2 millones de personas que viven bajo la línea de pobreza y en hacinamiento. Las proyecciones señalan una caída del 5% para este año, con un desempleo que probablemente va a alcanzar los dos dígitos, esto es casi un millón quinientos mil personas buscando trabajos.

Luego, a pesar de las oportunidades, inversiones en industrias intensivas en empleo o contaminantes, parece un camino en el corto plazo más “seguro”. Es probable entonces que nos quedemos con tecnologías contaminantes por los próximos 20 a 30 años.

De igual forma, hay una gran necesidad de acelerar inversiones en curso. Ya se ha dicho desde el sector empresarial que uno de los imperativos para sumar a la industria a estos procesos de reactivación es la modernización del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que se percibe como mucho más burocrático que “verde”, y como un lomo de toro para echar a andar la economía del país.

Pero, la traba principal a una reactivación sostenible es que esta, como se desprende de las ventajas que posee el país en una nueva economía del clima, requiere una gran capacidad de planificación estratégica, de prospectiva, y de decisiones que se mantengan en el tiempo, más allá del signo político de los gobiernos de turno. No es necesario explayarse en la dificultad de generar dichas condiciones en un período de profunda crisis política e institucional.

Nos quedamos sin margen.

Como sea, creemos que es posible una reactivación sostenible. Esta requerirá una mirada sistémica enfocada en la triple ganancia, o triple dimensión (económica,

ambiental y social) y que vincule tanto a la crisis climática como a la crisis sanitaria.

Los gobiernos van a movilizar recursos nunca vistos, a efectos de recuperar sus economías. Al menos debe discutirse, desde un enfoque sustentable y de resiliencia, la manera en que se tomen las decisiones de inversión, que como se ha dicho, nos vincularan por los próximos años.

Además, dicha perspectiva ha trasuntado a varios gobiernos, inversionistas y organismos internacionales multilaterales (Banco Mundial, OECD, FMI) en diversas propuestas en el mismo sentido.

El margen para un segundo fracaso es hoy nulo. Esta década es crítica para reducir las emisiones globales de gases de efecto invernadero al menos a la mitad al 2030, evitando enormes impactos ambientales y sociales, que a la larga serán mucho más desastrosos que los de la pandemia.

Para Chile tampoco existe margen. La reactivación sostenible es la oportunidad para transformar las ventajas únicas que tiene en un nuevo modelo de desarrollo - potencial solar, minerales requeridos para la electro movilidad, la construcción sustentable y las energías renovables, hidrogeno verde etc.- agregando valor a su economía.

Es probablemente la única que permita, junto con crear empleos, mejorar efectivamente la calidad de vida y la salud de las personas, al invertir en habitabilidad, construcción sustentable, eficiencia energética y recambio en calefacción, especialmente en el centro sur del país.

Y es, además, la que permite reposicionar al Estado al centro de una sociedad determinada por el mercado, planificando e interviniendo legítimamente, en los temas impositivos (sobre los combustibles y las emisiones) y las decisiones de inversión. En suma, la reactivación sostenible no es una opción sino la oportunidad de transitar hacia otro modelo de desarrollo, justo y posible.

Sectores medios, el retiro parcial de fondos de pensiones y los efectos políticos de la aprobación de la reforma constitucional que lo autoriza.

Eugenio Rivera Urrutia, director área económica de Chile21

Solo luego de muchos esfuerzos y presiones desde el mundo social y político se logró convencer al gobierno de llevar de 65 mil a 100 mil pesos el IFE aumentando su cobertura hasta el 60% más pobre; flexibilizar el FOGAPE y reducir las condiciones para acceder al seguro de cesantía. No obstante, no fue posible llevar el monto del IFE hasta la línea de pobreza, lo que condena a cientos de miles de hogares a una difícil subsistencia. Como resultado de ello ganó fuerza la idea de una reforma constitucional que autoriza el retiro parcial de los fondos de pensiones para que los sectores medios enfrente la crisis. El gobierno ha hecho mucho para evitar que sus diputados apoyen la medida. No obstante, los dos paquetes de ayuda resultan insuficientes.

Las medidas de ayuda a los sectores medios.

Más difícil todavía ha resultado para la oposición lograr que el Gobierno impulse medidas efectivas para los grupos medios. Hace imperar su posición mezquina abusando de la iniciativa exclusiva del Ejecutivo para presentar proyectos de ley que implican gasto fiscal. Finalmente, la Administración accedió a un programa modesto de apoyo a estos sectores que incluía: 1) un crédito para cubrir hasta un 70% de los ingresos de los trabajadores (con un tope de 2,6 millones) que tenían ingresos por sobre los 500 mil pesos mensuales antes de la crisis y que puedan acreditar una caída significativa. El préstamo beneficiaría a 605 mil personas en 4 cuotas mensuales con una tasa de interés de 0% y 4 años para pagarse, con 1 año de gracia. 2) La postergación del pago de créditos hipotecarios con garantía estatal, ya sea el 100% de 6 dividendos o el 50% de 12, para quienes tengan compromisos para primera vivienda y que su valor sea menor a UF 8.000 y sean jefes de hogar desempleados o con contratos suspendidos e independientes con caída significativa en sus ingresos. 3) ampliar el subsidio de arriendo para la clase media para aquellas familias que han visto caer sus ingresos en más de un 30% y que no hayan recibido antes el beneficio ni el IFE, por 150 mil pesos durante 3 meses para arriendos hasta 400 mil. 4) ampliar el Crédito para la Educación Superior (CAE) para estudiantes que no tengan otros beneficios estudiantiles y cuyas familias hayan disminuido ingresos después del último proceso de postulación a beneficios de marzo de 2020.

Aún cuando estas medidas surgían como parte del intento del Gobierno por detener la reforma constitucional impulsada por el conjunto de la oposición para autorizar el retiro de hasta un 10% del Fondo de Pensiones, la desconexión gubernamental respecto del drama de las familias de grupos medios alcanza niveles inéditos. No les sirve el crédito a tasa cero, pues las familias se encuentran altamente sobre endeudadas, desde antes del Estallido del 18.O y más todavía desde entonces.

La Cámara de diputados aprueba en general reforma constitucional.

El miércoles 8 de julio, en el contexto del ejercicio de presiones inéditas sobre sus propios parlamentarios, el gobierno improvisó una vez más, nuevas medidas para

evitar la aprobación de la reforma constitucional que autoriza el retiro de Fondos. Entre ellas aparecían la determinación de que para acceder al IFE Plus, se requeriría solo estar inscrito en el Registro Social de Hogares, eliminándose el requisito del Indicador Socioeconómico de Emergencia (el costo estimado de este beneficio era cerca de US\$ 2000 millones); el que el 25% del préstamo “blando” sería un subsidio; la ampliación de 29 a 89 días del plazo máximo de mora para acceder a la postergación del pago de dividendos hipotecarios por 6 meses y la entrega de 50 mil subsidios adicionales para arriendos creándose además un nuevo tramo de subsidio de hasta 250 mil pesos para arriendos de 600 mil pesos. Se trata de un mejoramiento significativo pero que resultó inútil para evitar la aprobación de la reforma constitucional indicada.

La aprobación de la reforma representa una dura derrota para el gobierno y para la defensa irrestricta que ha desarrollado del sistema de AFPs. En relación con lo primero, la mezquindad de su política se ha hecho indefendible para un buen número de sus propios diputados pues no da cuenta de los problemas que genera la actual grave crisis a los grupos populares, medios y Pymes. El fracaso político de la Administración es rotundo e inapelable pues no escatimó esfuerzo alguno para impedir el concurso de sus propios parlamentarios en la aprobación de la reforma. La grave crisis que estaba afectando a la coalición de Gobierno deviene un quiebre difícil de remontar. La capacidad política de la Administración ha quedado gravemente herida. Queda además en evidencia que la prioridad gubernamental es el apoyo a la gran empresa (como lo dejan en evidencia las medidas tributarias incluidas en el proyecto recién enviado) y la defensa a muerte del sistema privado de pensiones.

Pero sin duda la principal derrota es la sufrida por el sistema de AFPs. El proyecto aprobado en general por la Cámara de Diputados con 95 votos a favor y 31 abstenciones deja en evidencia que la alta ilegitimidad del sistema de AFPs ha terminado por colapsar. La posibilidad de retiro hasta un 10% de los fondos abre una puerta que permitirá en el futuro que se pueda recurrir a estos fondos para enfrentar otras emergencias. Ha resultado ridículo el argumento que el retiro de fondos reducirá las pensiones, pues ellas son irrisorias desde mucho antes. A manera de ejemplo considérese que la mitad las personas que jubilaron en el mes

de mayo recibe una pensión autofinanciada de 55 mil pesos mensuales o menos y la mitad de las mujeres una pensión de 28 mil pesos o menos. El debate ha dejado en evidencia una vez más el fracaso del sistema AFPs. El propio gerente general de la Asociación de AFPs hizo un reconocimiento de ello con la advertencia de si se aprobara la iniciativa de retiro del 10% con un mínimo de 650 mil pesos durante 4 meses, 3 millones de personas quedarían con saldo cero en su cuenta de ahorro. Todo esto apunta a que en el proceso constituyente se instalarán las bases de un real sistema de pensiones basados en los principios universales de la seguridad social.

El retiro de fondos: ¿Es regresivo un reembolso gubernamental?

Los técnicos de la derecha y un buen número de los técnicos de la antigua Concertación han propuesto que el retiro de fondos se reembolse por los propios afiliados ya sea con el pago de cotizaciones mayores en los próximos años o con el alargamiento de la vida laboral. Se trata de medidas que no toman en cuenta el alto endeudamiento y la ya larga vida laboral que se estima llega en promedio hasta los 68 años. Sin duda que es el Gobierno el que debe asumir la responsabilidad del pago del reembolso de estos recursos. Existe la posibilidad fiscal para ello. Chile es de los países que tiene una menor deuda pública bruta y dispone de importantes recursos en los Fondo Soberanos.

En ese sentido, proponemos que la posibilidad de retiro de fondos de las AFPs reembolsables por el Estado se acote al millón y medio indicado de personas que tenían ingresos de entre 550 mil pesos y 1 millón antes de la crisis, cifra de la cual se deducen quienes mantienen el empleo y aquellos que son beneficiarios de las otras medidas de ayuda. Es en este contexto, que cabe discutir la naturaleza regresiva o no de que los recursos sean reembolsables por parte del Estado. Basta señalar, que ayudar a este sector es regresivo desde el punto de vista de la idea de focalización que impuso la dictadura (centrar la utilización de los recursos fiscales en el 20% más pobre) y ha sido sólo parcialmente modificado por los gobiernos de la Concertación y la Nueva mayoría con la reforma educacional de Bachelet II y en menor la reforma de salud del Presidente Lagos. En cambio, desde la mirada de una política social basada en derechos universales, la respuesta se hace menos nítida.

La política gubernamental no solo pone en riesgo la vida de las personas y de las PYMES sino que está afectando seriamente la calidad de la futura reactivación. Mientras mayor sea el deterioro de la fuerza de trabajo por el mayor período de desempleo y la situación más precaria de los hogares y mayor sea la mortalidad de PYMES más lenta y penosa será la reactivación. En este contexto, no es razonable aprobar las medidas de depreciación instantánea propuestas por el gobierno pues favorecen solo a las grandes empresas intensivas en capital. Tampoco la propuesta de liberar del pago del 1% a los grandes proyectos de inversión para las regiones y su reemplazo con recursos públicos. Es sin duda más eficiente mantener el impuesto de 1% y que los recursos que el Estado pensaba destinar a sustituir el pago de los grandes proyectos a las regiones vayan en apoyo a las PYMES de esas mismas regiones. Del mismo modo no es eficaz para aumentar el empleo el subsidio a la contratación de trabajadores por parte de las grandes empresas y proponemos que esos recursos se utilicen en programas públicos de empleo en condiciones de trabajo decente. Diversos estudios han dejado en evidencia que el subsidio a la contratación tiene un impacto casi nulo en la reducción del desempleo.

La focalización como enfoque de política social gubernamental.

El análisis del pensamiento económico neoliberal, deja en evidencia que pese a la retórica favorable a los sectores medios el apoyo efectivo a los grupos medios resulta totalmente contradictorio con la idea de que para mantener el gasto fiscal bajo y evitar así, aumentar la carga tributaria, el gasto social debe estar orientado por la focalización estricta de los recursos públicos en los más pobres. Ello explica que pese a que aparece como prioridad fundamental del actual gobierno y del mundo empresarial evitar que se afecta el sistema privado de pensiones, la administración ha ofrecido, una vez más, a última hora un paquete de medidas improvisadas que no ayudará efectiva y suficientemente a los grupos medios afectado por la pandemia. En efecto, el martes 14 julio, el gobierno ha ofrecido un bono no reembolsable de \$500 mil a todos los trabajadores de Clase Media que tenían ingresos formales de entre \$500 mil y \$1,5 millones de pesos mensuales, y que han sufrido caídas significativas de 30% o más en sus ingresos. Se trata de una suma irrisoria, menor incluso que los subsidios entregados por el IFE a las

familias más pobres (\$ 100 mil por integrante de la familia por 3 meses). Como complemento se propone un préstamo correspondiente al 70% de los ingresos perdidos que se otorgará en 3 meses con un máximo de \$ 650 mil por cuota y un monto máximo de \$ 1 millón novecientos cincuenta mil (cifra menor a la ofrecida la semana pasada) que tendrá interés cero. Está por verse si un número suficiente de diputados de la coalición de gobierno que apoyaron la reforma constitucional considera estas medidas como suficientes para los grupos que representan.

Interoperabilidad como desafío de la Modernización de la Gestión Pública.

Álvaro Vásquez y Verónica Pinilla, área de
modernización del estado de Chile²¹

La interoperabilidad -capacidad de intercambiar información y utilizarla para el mejoramiento de las decisiones y acciones públicas-, es uno de los desafíos que el estado chileno debe autoimponerse, en vistas a la modernización del mismo. Es así como el sistema chileno debería acercarse al marco de interoperabilidad que se aplica a nivel internacional, el cual se estructura sobre la base de cuatro pilares: jurídico, organizacional, semántico y tecnológico

La interoperabilidad jurídica consiste en garantizar que las organizaciones operen con arreglo a diferentes marcos jurídicos, políticas y estrategias para trabajar en conjunto. En Chile, este plano se ha concentrado en la interoperabilidad entre servicios públicos en los niveles lingüísticos y la reutilización de los sistemas tecnológicos existentes.

La organizativa se refiere a la integración o adaptación de los procesos institucionales para que la información intercambiada, y su disponibilidad en los servicios, sean fácilmente identificable, accesible y centrada en el usuario. Estas

condiciones requiere contar con técnicas de modelización para el rediseño de algunos procesos, que permita el intercambio de información, estructurar la relación entre los proveedores de los servicios y sus usuarios. La interoperación organizativa también debe asegurar que en los procesos rediseñados exista asistencia mutua, actuación conjunta y la interconexión de los procesos entre las instituciones públicas participantes. La semántica requiere tener estándares lingüísticos que permitan que la información intercambiada sea comprendida en todos los sistemas. El tecnológico requiere que los órganos del Estado operen con aplicaciones e infraestructuras tecnológicas que permitan vincular los subsistemas y servicios con los servicios interoperados.

La Comisión Europea fue pionera en el desarrollo de la interoperabilidad, como soporte fundamental para el funcionamiento de los mercados del trabajo, la seguridad social, transporte transfronterizo en el marco de la Unión Europea. Para estos efectos se implementó sobre la base de un Marco de Interoperabilidad que se estructuró en los cuatro pilares mencionados. Entre los avances actuales en intercambio de información en sectores claves destaca las recomendaciones de la OECD sobre gobernanza de los datos en salud, consensuadas con los gobiernos de los países miembros de la organización. Cabe destacar que en las recomendaciones tres de las doce se refieren a la política pública de gestión de datos con fines propios del sector, las otras nueve se relacionan con la gobernanza de datos personales, particularmente los datos sensibles, y la entrega de datos en formatos abiertos para su reuso por terceros

El avance en el caso de Nueva Zelanda, destaca la política de interoperabilidad sobre la base de los objetivos estratégicos en salud con las herramientas tecnológicas que permiten una adecuada operación. De acuerdo con las directrices de la OECD, este gobierno en su compromiso de interoperabilidad para la salud, reconoce que compartir datos e información juega un papel importante para una gestión eficiente en el sector, pues posibilita que los médicos, los pacientes y sus cuidadores puedan acceder a los datos y la información en cualquier lugar, en cualquier momento y de cualquier manera, garantizando el cumplimiento de estándares, requisitos de privacidad y seguridad, en la atención médica segura y de buena calidad. Para estos efectos se comprometen a alinear

Los procesos y prácticas relevantes con los principios de interoperabilidad. Asimismo, se comprometen al desarrollo de estándares; la entrega de información requerida en formatos comunes; alinear la estrategia y arquitectura de las TIC en salud; con la planificación de inversiones, adquisiciones, diseño de soluciones TIC, y la gestión de servicios interoperables.

Sin embargo, la experiencia en los países latinoamericanos, si bien ha tenido avances, ha encontrado algunas dificultades en la implementación de la interoperabilidad. El BID en el documento El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales del año 2019, indica que “los sistemas de información están fragmentados tanto dentro como a través de los sectores de la economía de cada país. La interoperabilidad se da cuando varios sistemas y dispositivos pueden intercambiar datos, interpretarlos y mostrarlos en forma sencilla para el usuario”, situación que será el nudo crítico para el caso latinoamericano.

En el caso chileno en un informe de la OECD sobre desarrollo de gobierno digital se indica que existe resistencia de los servicios públicos para compartir su información. Estas dificultades son las que más han influido en el lento desarrollo de la interoperabilidad en nuestro país. Esta evidencia, muestra que en el desarrollo e implementación de la estrategia de gobierno digital, y en particular la interoperabilidad, no se ha dado importancia a una clara política gubernamental, lo que se expresa en que los pilares jurídicos y organizativo, se les ha dado menor prioridad que a los semánticos y tecnológicos.

Como mencionamos al inicio, la capacidad de intercambiar información y utilizarla para el mejoramiento de las decisiones y acciones pública, se ha hecho más relevante en la coyuntura de gestión de la pandemia que estamos viviendo. A modo de ejemplo, la detección de un contagiado en un consultorio u hospital genera un registro en su propio sistema, un derecho a licencia por la enfermedad del paciente en el sistema de seguridad social, y un registro de cesantía en la entidad a cargo tramitar el respectivo subsidio, el otorgamiento de ayudas a nivel municipal en otro sistema. Si estas instituciones tuvieran acuerdos y procesos estandarizados de intercambio de información, se facilitaría la posterior gestión de los datos del ciudadano para asegurar su correcta identificación en la entrega de beneficios durante y post pandemia.

En CENS, Centro Nacional de Sistemas de Información en Salud en Chile, entre las temáticas que trabaja está la interoperabilidad en el sector salud, establece en su diagnóstico que “en la actualidad, existen considerables avances respecto a la informatización de la salud, permitiendo los registros de datos sobre la situación y evolución clínica de un paciente a lo largo del proceso asistencial. Dichos avances han demostrado solventar las necesidades locales, sin embargo, no poseen la capacidad de interoperar con otros sistemas ni estructuras centrales, convirtiéndolas en islas de información, generando dificultad en la recolección de datos y falta de calidad de acceso a la información, debido a la poca estandarización”. Teniendo en consideración lo anterior, y las dificultades en los dominios de la política pública, se puede apreciar la dimensión de este desafío, vislumbrándose la forma en que debiera implementarse una política pública de esta categoría, y algunos temas específicos que se deberían atender para un adecuado funcionamiento.

La interoperabilidad se instala en Chile como parte de la Agenda de Modernización de 2003 en el gobierno del presidente Lagos, concebida como una herramienta que permitiera la aplicación de la Ley 19.880, de Procedimiento Administrativo, fomentando la automatización y digitalización en la entrega de los servicios públicos a los ciudadanos. La reciente ley 21.180, de Transformación Digital en el Estado promulgada en noviembre de 2019, se estructura sobre modificaciones a la Ley 19.880, en la que, entre otros temas, se establece que: los documentos del Estado deben estar disponibilizados en forma digital, todas las comunicaciones entre los órganos de la administración del Estado deben generarse en formato electrónico, y las comunicaciones oficiales deben visualizarse en una plataforma única. Esto significa que debe existir un sistema interrelacionado de plataformas que permitan que lo anterior ocurra, utilizando de manera sencilla y rápida los datos que ya están siendo generados, y darle una salida unificada.

En Chile en el plano jurídico se han dictado normativas que establecen claramente la forma en que los órganos del Estado deben operar, sobre la base de prácticas comunes. La norma más reciente en Chile es el Decreto publicado el 14 de febrero de 2014. En el plano organizacional, si bien se ha promovido uno de los

componentes más importantes de la modernización del Estado: la simplificación administrativa, que establece tanto la relación entre proveedores y usuarios de información como la colaboración entre ellos en los procesos interoperados, aún no hay programas de desarrollo de habilidades para incorporar lo establecido en la reciente Ley de Transformación Digital en el Estado. Estos dos planos debieran ser asumido por las instituciones del centro de gobierno con normativas claras, ampliar y dotar de recursos a los actuales programas de gobernanza política de la interoperabilidad, y a la simplificación administrativa en la lógica de la transformación digital del Estado.

Otro antecedente importante que refuerza el argumento anterior, son los hallazgos y recomendaciones de un estudio Caracterización de la Interoperabilidad en el Estado chileno, realizado en la División de Gobierno Digital el año 2016, con la participación de 117 instituciones públicas. En esta instancia se recomendó escalar este desafío de política pública a instancias del gobierno central -Comité de Ministros para el Desarrollo Digital-, los temas de falta de una estrategia de largo plazo, su prioridad y presupuesto, como parte de la medida “Fortalecer el Marco Institucional de Gobierno Digital” de la Agenda Digital 2020.

La implementación de la interoperabilidad es un enorme desafío tecnológico, pero que requiere de voluntad política para poder ser implementada, voluntad que a la fecha ha sido lo mas complejo de alcanzar, dado nuestras limitaciones estructurales para avanzar en una estrategia de gestión pública de largo plazo, que contribuya a actuar en forma integrada. Otros factores relevantes son: la asignación de recursos presupuestarios, el empoderamiento de los usuarios, así como la disposición de capital humano para comprender los desafíos de interoperabilidad.

Las experiencias internacionales reconocen en la interoperabilidad una oportunidad cierta para sistematizar, eficientar y elevar la producción del estado a través de sus servicios públicos, avances que se consideran básicos dadas las crecientes demandas ciudadanas en el siglo XXI. Para ello, es preciso generar coordinaciones que logren convocar a especialistas y actores involucrados, levantando planes futuros con logros visibles en el presente, especialmente en el sector salud, lo que consideramos un sector que en forma urgente debe avanzar

hacia la salud digital en el sector público. Los beneficios asociados a la salud digital son evidentes, pudiendo centrarse en la mejora de la atención de pacientes, mejora la salud de la población al aumentar la oferta de atención sanitaria, reduce los costos en atención pública per cápita, y aumenta la calidad del sistema en su totalidad (BID, 2019). El BID reconoce la relevancia de la interoperabilidad para avanzar en salud digital, y en el caso de Chile, tanto Corfo como CENS así como varias universidades, han trabajado en la estrategia de salud digital y en el desarrollo de capital humano especializado. Son estos esfuerzos los que deben alinarse a las necesidades post pandemia, y en el marco de la aplicación de la nueva ley de Transformación Digital.

Para estos efectos, insistimos que la división de gobierno digital debe ser el eje articulador. De esta estrategia, empoderado con recursos jurídicos y organizacionales para un avance más efectivo y con la capacidad de coordinar a los diversos actores que deben ser convocados en este esfuerzo.