

informe contrastes

Chile21

Octubre, 2020

1. La decisión que acaba de tomar Chile: Nadie se debe restar. Eduardo Vergara. Director Ejecutivo de Chile21. p.1.

2. Deliberación constituyente y protección al consumidor: hoja en blanco, márgenes, renglones y no regresión. José Roa. Director del área de derechos ciudadanos de Chile 21. p.5.

3. Cultura como bien esencial. María Fernanda García. Directora del área de cultura de Chile 21. p.10.

4. Transformación digital: ¿Dónde está la centro izquierda en este debate? José Inostroza Lara y Verónica Pinilla Martínez. Área Reforma y Modernización del Estado de Chile 21. p.13.

La decisión que acaba de tomar Chile:

Nadie se debe restar

Eduardo Vergara B.

Director Ejecutivo de Chile 21.

El triunfo fue histórico. La amplia mayoría de chilenos quiere cambiar las reglas del juego que tanto beneficio le han traído a unos pocos a costa de muchos y así lo dejó claro en las urnas. Si bien en términos porcentuales la participación fue buena (50,9%), en términos de participación real fue histórica, esta ha sido la elección con el mayor número de votantes, llegando a más de 7,5 millones de electores. La opción apruebo logró un 78,27% de los votos mientras que el rechazo un 21,73%. La Región Metropolitana que concentra al 40% de los electores superó el promedio nacional llegando al 79,78% por el apruebo, y esta opción ganó en todas las regiones de Chile. En este análisis, llama eso si la atención que al menos en el Gran Santiago, solo tres comunas, Lo Barnechea, Las Condes y Vitacura arrojaron resultados dando como ganadora la opción rechazo. Quedó en evidencia, que las comunas ricas votaron por la opción contraria a la que optó esta mayoría. Si bien esto no sorprende si es una señal de las grandes diferencias que existen en nuestra sociedad y que más que la polarización que algunos han tratado de instalar, la realidad hablar de segregación. Por otro lado, la decisión de iniciar un proceso constituyente vino de la mano con la decisión de que el órgano fuese una Convención Constitucional electa íntegramente para este propósito llegando al 78,99% versus la opción de Convención Mixta Constitucional logró solo un 21,01%. Las cifras no dejaron duda alguna. Nada volverá a ser igual.

Hace un año, un 18 de octubre de 2019, partió el estallido social que dio nacimiento a la resistencia social que se negó a seguir viviendo bajo parámetros que no le hacían sentido. Junto con la pandemia, este movimiento puso de manifiesto las grandes desigualdades existentes en el Chile post dictadura y el fin al pacto social que le dio gobernabilidad y estabilidad a la nación durante 30 años. A pesar del sufrimiento, la pandemia y el movimiento social abrieron la puerta para una serie de cambios necesarios que se hicieron más evidentes una vez

Con el triunfo del apruebo y el inicio formal de un proceso constituyente, la transición terminó y sepultó la constitución de la dictadura. Este no es el inicio del caos como unos pocos con poder han querido instalar, gracias al miedo a perder reglas que les han beneficiado desproporcionalmente, sino por el contrario, nos abre la esperanza. No queda espacio para que nuevamente ronden los fantasmas del terror como el posible éxodo de la inversión o la debacle de las bolsas gracias a la irresponsabilidad de actores financieros y empresarios que articulan tramas de miedo para impedir que les cambien las reglas que tanto les han beneficiado. No podemos tolerar esta estrategia. Por el contrario, es necesario que ahora el capital asuma con valentía y responsabilidad que el tren ya dejó la estación y lo único que está en sus manos es la decisión de subirse o no. Participar en la elaboración de este nuevo trato depende de cada uno mientras que el juicio de la decisión se lo dejamos a la historia. Chile renace e inicia un largo recorrido que terminará por parir una nueva constitución. No hay margen para que algunos se queden abajo del tren.

Particularmente, el rol del poder económico y político cobra especial relevancia en lo que serán los procesos que nos llevarán a la nueva constitución, pero en particular a los desafíos que no pueden esperar por este proceso. Con un sistema de seguridad social precario y la actual desigualdad estructural, es predecible que aumentará la pobreza y la inequidad. Urge dotar a las familias de apoyos reales con un ingreso universal único garantizado que termine con la atomización de las insuficientes ayudas actuales. En el corto plazo se necesita un mayor aporte estatal bajo un sistema de seguridad social que otorgue justamente seguridad y no incertidumbre, mientras en el mediano, un sistema de pensiones que otorgue tranquilidad. Reactivar el empleo pasa por medidas excepcionales que aprovechen el escenario actual para volver a innovar. Ahora bien, la innovación no puede quedar reservada para quienes cuentan con márgenes de seguridad para correr riesgos y pueden jugar dentro de las reglas existentes. Por el contrario, se requieren medidas enfocadas en los que menos tienen, bajo nuevas reglas que consideren evaluar la transformación de escenarios de informalidad e ilegalidad en espacios regulados, inclusivos y dinámicos. Ahora es el momento para que el Estado invierta en emanciparnos de nuestra matriz productiva como la conocemos, que particularmente la CORFO vuelva a cumplir un rol protagónico y el Gobierno empuje incentivos diferenciados y subsidios para las MiPymes. Es necesario activar la inversión con un nuevo plan nacional de infraestructura y obras públicas con foco en reducir la desigualdad urbana y rural. La inversión pública es el mejor estímulo para la inversión privada.

En este contexto de incertidumbres necesitamos un Estado que cuente con mayores y mejores capacidades de proteger y dar certezas. Que no solo vele por la justicia, el respeto por el derecho y los acuerdos, sino que por sobre todo sus acciones otorguen sustentabilidad e igualdad para todos. Para que esto suceda se requieren capacidades y eficiencia en el gasto, pero por sobre todo recursos que hoy no están disponibles y que en gran parte dependen de la carga tributaria. Mientras aquí esta ronda el 21,3% del PIB, cobre incluido, la media en los países OCDE era del 34% cuando tenían un ingreso per cápita similar al nuestro. Para avanzar en serio, esta carga debe subir en al menos 5 puntos acompañada de mayor y mejor gasto público y sustentada en una serie de cambios al sistema tributario que van desde impuestos a las herencias del patrimonio, un nuevo royalty a los principales recursos naturales y regulaciones razonables a las ganancias del capital financiero.

En el contexto vivido en estos doce meses, también aparecieron actos de cruda violencia. Parte de la élite económica y política actuó con sorpresa cuando el caos que normalmente ocurría en la periferia llegaba al jardín de sus casas. Sorprendidos por la destrucción de museos, monumentos y la infraestructura del progreso, no lograban entender por qué los símbolos de la resistencia social que se negó a seguir viviendo bajo parámetros que no le hacen sentido y desintegró el pacto político y social que dio gobernabilidad a Chile por tres décadas, no eran revolucionarios, intelectuales, ex compañeros de colegio o banderas de partidos políticos, sino que un imaginario colectivo anti oligárquico compuesto por Pikachu, la primera línea y un perro quiltro. Estos símbolos, contrarios a un sentido y a una estética aristocrática, adquirieron un rol heroico en contraposición a un gobierno que se comienza a percibir como una otredad. La declaración de guerra por parte del gobierno no hizo más que reafirmar esta situación.

Progresivamente, y a medida que la violencia se mantenía durante meses (tanto en quemas y vandalismo como en la violencia ejercida por el Estado por medio de la policía) desde el inicio del estallido, la problemática se encapsuló en cálculos políticos que generaron un debate simbólico, superficial y funcional para ocultar la profundidad del fenómeno social que se vivía. Mientras el grueso de las manifestaciones fueron pacíficas, el conflicto escaló gracias a la gestión de la seguridad del gobierno que dio prioridad al orden público sobre la seguridad de las personas. Fueron reiteradas las recetas para el desastre. Se intentó instalar además que los líderes políticos tienen poder para frenar la violencia por medio de condenas públicas y que cuando se omiten son

responsables. Si bien la condena a la violencia es necesaria, demostró ser absolutamente insuficiente y una señal más de la desconexión de las élites con el momento que vive Chile.

Sin embargo, para reducir la violencia que seguimos viendo en el espacio público debemos partir por abordar las violencias estructurales y de fondo por las acciones u omisiones del Estado. Una violencia no justifica la otra y en una democracia la violencia venga de la policía o la calle, no la podemos tolerar. Son exactamente quienes hacen las condenas públicas los que deben tomarse el desafío de la violencia en serio, abrir los espacios para democratizar la toma de decisiones y perderle el miedo a la gente. Después de todo, no estaríamos a días de decidir si tendremos una nueva constitución, si no fuera por el movimiento social que sigue haciendo presión.

De esta forma se abre un periodo de esperanza en nuestro país. Vemos por delante con optimismo que además somos el primer país que, tras decidir democráticamente, elaborará una constitución de forma paritaria e idealmente con escaños reservados para nuestros pueblos originarios y con la posibilidad que independientes puedan competir en igualdad de condiciones. No hay razones para restarse, por el contrario, abundan las que llaman a una participación amplia de todos los sectores del país.

Deliberación constituyente y protección al consumidor: hoja en blanco, márgenes, renglones y no regresión.

José Roa

Director del área de derechos ciudadanos de Chile 21

El texto de Nueva Constitución a someter a plebiscito, debe respetar, entre otras cosas, los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Aplicado este límite a la deliberación constitucional en materia de protección al consumidor, los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, funcionan como barrera o márgenes de la hoja

en blanco de la nueva Constitución, no pudiendo ser vulnerados por su texto ni implicar una regresión normativa o de resultados respecto del estándar constitucional actual, configurado al menos por su catálogo de derechos y justiciabilidad. Asimismo, puede entenderse como piso o renglones de la hoja en blanco, es decir, como un bloque completo de un contenido mínimo necesario.

Los márgenes o renglones de la hoja en blanco

El "Acuerdo Por la Paz Social y la Nueva Constitución" de 15 de noviembre de 2019, implementado luego a través de la publicación de la Ley 21.200 que "Autoriza plebiscito para Nueva Constitución" estableció que "el texto de Nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes" y que en caso de aprobación, deroga la actual.

¿Márgenes o renglones?

Si miramos la historia de la ley en lo relativo a los márgenes o renglones de la hoja en blanco, vemos que pueden ser entendidos como (1) límite o márgenes de la hoja en blanco, como para el diputado Coloma quien señaló que "el único límite son los tratados internacionales ratificados y que se encuentren vigentes"; o bien pueden ser entendidos como (2) piso o renglones de la hoja en blanco, como para la diputada Castillo quien indicó que "los tratados internaciones sobre DDHH son el piso para la discusión de fondo para una nueva Constitución y que dichos textos internacionales ya son parte del acuerdo", esto es piso o renglones de la hoja en blanco.

La consecuencia práctica de esta distinción es vital. Sin duda, se trata de un límite o margen de la hoja en blanco de la nueva Constitución, actuando como una barrera activa respecto del resultado de la deliberación constituyente, ya que debe respetar los tratados internacionales ratificados por Chile. Sin embargo, si lo tratamos adicionalmente como piso o renglones, implicaría un bloque de contenido mínimo necesario que debe estar presente en el resultado de la deliberación constituyente.

En el tema que nos ocupa, pensemos por ejemplo en la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el Pacto Internacional

de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"; entre otras.

Protección al consumidor y derechos humanos

La esencia de la protección del consumidor es proteger sus intereses económicos. La protección al consumidor es una expresión de los derechos humanos y permite la realización de los derechos de los consumidores.

Adicionalmente, los derechos de los consumidores tienen una correlación con algunos derechos económicos, sociales y culturales como el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la educación y el derecho a la salud. En consecuencia, la implementación de los derechos del consumidor es una forma de asegurar los derechos económicos, sociales y culturales, y vice versa.

En ese marco, el 22 de diciembre de 2015 la Asamblea General decidió aprobar la versión revisada de las directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor en su resolución 70/186, la que busca (1) el acceso de los consumidores a bienes y servicios esenciales; (2) la protección de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja; (3) la protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad; (4) la promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores; (5) el acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual; (6) la educación del consumidor, incluida la educación sobre las consecuencias ambientales, sociales y económicas que tienen sus elecciones; (7) la disponibilidad para el consumidor de medios efectivos de solución de controversias y de compensación; (8) la libertad de constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten; (9) la promoción de modalidades de consumo sostenible; (10) un grado de protección para los consumidores que recurran al comercio electrónico que no sea inferior al otorgado en otras formas de comercio; y (11) la protección de la privacidad del consumidor y la libre circulación de información a nivel mundial.

¿Márgenes o renglones en materia de protección al consumidor?

El Estado de Chile tiene responsabilidad internacional en la implementación de los derechos de los consumidores en tanto expresión de los derechos humanos. Luego, debido a que el comportamiento de las empresas explica los estándares de respeto a los derechos de los consumidores, el Estado debe cumplir con el deber de debida diligencia en el caso de violaciones de derechos de los consumidores, en tantos derechos humanos, cometidas por terceros como empresas. De acuerdo con este deber de debida diligencia, el Estado debe tomar las acciones oportunas, estableciendo, por ejemplo, políticas, regulaciones y recursos legales.

Adicionalmente, los consumidores son un grupo vulnerable que requiere un trato diferenciado, y por lo tanto el Estado debe implementar "medidas adecuadas", para cumplir con su responsabilidad de respetar, proteger y garantizar la plena realización de los derechos de los consumidores, en tanto derechos humanos.

Luego, como límite o margen de la hoja en blanco, la deliberación constituyente no podrá vulnerar el contenido de los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Pero tampoco podrá implicar una regresión normativa o de resultados, al estándar actual en materia de protección al consumidor como derecho humano, entendiendo la regresión como contracara del deber de progresividad, esto es el avance permanente en la realización de los derechos, especialmente en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Adicionalmente, si es entendido como piso o renglones de la hoja en blanco, deberá contener como mínimo todo bloque de desarrollo normativo, tanto en materia de los derechos del consumidor como de los derechos económicos, sociales y culturales.

Hacemos presente que este razonamiento resulta aplicable a toda la deliberación constitucional.

No regresión, y protección al consumidor en la actual Constitución

Hoy la Constitución no recoge el catálogo completo de derechos económicos, sociales y culturales; respecto de aquellos que recoge, lo hace limitando su ámbito o dimensiones; y su justiciabilidad y exigibilidad es restringida, porque no les resulta aplicable el recurso de protección. Sin embargo,

en positivo, podemos sostener que algunos de ellos son reconocidos parcialmente, y los tribunales de justicia los han garantizado de manera indirecta invocando otros derechos.

Adicionalmente, existe un correlato entre las garantías constitucionales establecidas en nuestra actual Constitución y los derechos de los consumidores, como por ejemplo entre el derecho a la seguridad en el consumo y la protección de la salud y el medio ambiente, y el derecho constitucional a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona así como el derecho a la protección de la salud y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación; o entre el derecho del consumidor a la educación para un consumo responsable, y el derecho constitucional a la educación; o entre el derecho del consumidor a la reparación e indemnización adecuada y oportuna de todos los daños materiales, y el derecho constitucional a la propiedad, integridad y vida.

Asimismo, de acuerdo al reenvío que la propia Constitución realiza respecto de los derechos garantizados por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, existe un reconocimiento y aplicación del bloque constitucional de derechos fundamentales.

Luego, una regresión del estándar actual, tanto del catálogo constitucional como del bloque constitucional de derechos fundamentales, implicaría una vulneración del límite de los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y, en consecuencia, en los hechos, imponen -en cuanto límite o margen de la hoja en blanco- un piso o contenido mínimo de la deliberación constitucional.

Protección al consumidor y una eventual futura Constitución

Si miramos experiencias internacionales en materia de regulación constitucional de los derechos de los consumidores, vemos distintas expresiones de protección. Por ejemplo, la consagración expresa de la protección al consumidor -y la libre competencia- como límites a la actividad económica; o la consagración de los consumidores como un grupo vulnerable que requiere una especial protección; o la protección de los consumidores dentro de los derechos colectivos; o la consagración de la dimensión de protección de los derechos de los consumidores, a propósito de las garantías constitucionales tradicionales y con los derechos económicos, sociales y culturales; o bien consagrando una nueva garantía de protección de los derechos de los consumidores, enumerando sus derechos básicos.

En ese marco, la obligación de que el texto de Nueva Constitución que se someta a plebiscito respete los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, se trata de un margen de la hoja en blanco o límite activo del resultado de la deliberación constituyente. Este límite incluye que no podrá implicar una regresión respecto del estándar constitucional actual, configurado al menos por el actual catálogo de derechos y su justiciabilidad, así como por el contenido del bloque constitucional de derechos fundamentales, de acuerdo al reenvío que la propia constitución realiza.

Adicionalmente, si se entiende como piso o renglones de la hoja en blanco, constituiría el contenido mínimo necesario que debe estar presente en el resultado de la deliberación constituyente.

Cultura como bien esencial

María Fernanda García

Directora del área de cultura de Chile 21

Si algo ha cambiado esta crisis producto de la pandemia covid19 a nivel mundial, son algunas prioridades en la sociedad. En todos nosotros, sin importar nacionalidad, credo o ideología, se nos trastocado o bien develado una realidad distinta que jamás imaginamos vivir, o quizás vislumbrábamos en un futuro influenciados por el cine y literatura más catastrofista.

No es ajeno a nadie que las artes y la cultura han jugado un rol fundamental durante este encierro, y siguen siendo un gran aliado para personas de todas las edades: música, danza, literatura, cine, artes visuales, teatro, ópera...ya sea escuchando, viendo en internet o en las diversas plataformas que han aparecido en el último año, conciertos en línea y Redes Sociales, diálogos y conversatorios, clases y seminarios, visitas a museos y centros culturales, catálogos completos a disposición de la gente. Acciones que se replicaron en todo el mundo, siendo ejemplo de empatía y fraternidad.

Sin duda las artes nos han brindado durante estos meses maravillosos e inolvidables momentos de emoción y alegría, pero también –y como cabe destacar en su rol – una visión crítica y escrutadora de la sociedad y esta crisis sanitaria y social. El rol de la cultura y las artes, y sobre todo de los y las artistas y agentes culturales ha sido casi tan relevante como los profesionales de la salud y quienes han estado en "primera línea". Evitar depresiones, sensación de encierro y ahogo, ayudar a desarrollar la creatividad, la libertad pese a las restricciones, la empatía, la calma, ejercitar los sentidos y musculatura corporal y mental, motivar a niños/as y adultos mayores, sentirse en comunidad pese a la distancia, a sobre llevar soledad de muchas personas, entre otras acciones positivas, ha sido un aporte real a las comunidades y a la sociedad en general.

No deja de ser conmovedor haber visto a los y las artistas entregando sus conocimientos y creaciones de manera gratuita y solidaria durante estos meses, y aún cuando las condiciones de éstos mismos son en general muy precarias, factor que se agudizó aún más en pandemia.

En Chile –y los datos se replican de manera parecida en el resto del mundo- este sector ha sido uno de lo más azotados. Según estudios del Observatorio de Políticas Culturales OPC, el 81% de los encuestados del sector (artistas, artesanos, gestores, productores y agentes culturales) vio afectada su labor o trabajo. Datos que son corroborados por el Centro de Encuestas UC, y que sitúa a este mismo sector como el con mayor desempleo, llegando al 45%, muy por sobre la media nacional.

Sin embargo, es este mismo sector el que menos ayudas, bonos o estímulos ha recibido. "Las cifras muestran que estos trabajadores han sido enormemente golpeados. La gran mayoría ha tenido que dejar de trabajar o ha disminuido su actividad de manera importante. Además sus ingresos han bajado, aún más. Hay que recordar que estos trabajadores ya se desempeñaban en condiciones de precariedad antes de la pandemia", dice Bárbara Negrón, directora del OPC.

En Chile el sector cultural ya es bastante precario y auto gestionado. En materia de inversión estatal es sólo del 0.4% en los últimos años, muy por debajo de las recomendaciones de la OCDE, que plantean un mínimo del 1%. Los artistas y creadores, amantes de su trabajo, profesión u oficio, por lo general son quienes subsidian su propia labor. Los elencos estables son contados con los dedos de una mano, la formación, gestión y producción en regiones es escasa debido al excesivo

centralismo del país, los presupuestos son exigüos, el interés de los políticos y dirigentes en general muy escaso, y una feble política cultural basada sobre todo en la concursabilidad.

Sin embargo cabe preguntarse ¿Si las artes, la cultura y el patrimonio han sido tan importantes y un factor relevante para las personas a la hora de atravesar esta crisis, por qué no se les ha decretado como Bien Esencial?

Se llama Bienes Esenciales a aquellos bienes o servicios que son indispensables para la existencia y estabilidad, con los cuales no es posible vivir en sociedad o llevar a cabo una determinada actividad, y por lo tanto su consumo no decae en momentos de crisis. Básico son por ejemplo los alimentación, el agua, electricidad, gas, etc. O aquellos servicios que utilizan estas materias.

En Alemania se ha establecido a la cultura y las artes como Bien Esencial, "amparando así un sector completo que lo ven tan necesario para el fortalecimiento y la cohesión social, como otras actividades que han estado protegidas por el Estado". Y hay otros países que van tomando su ejemplo. El sector artístico y cultural no sólo emplea y da trabajo a miles de personas. No sólo se ven beneficiados los artistas, gestores y trabajadores en los espacios y recintos dedicados a esta actividad. No sólo es un aporte a PIB de 2,4 en Chile. No sólo nos da visibilidad y reconocimiento internacional a través de los artistas y sus obras. No sólo vitaliza a otras áreas de la economía, como el turismo. No sólo ayuda a sortear de mejor manera esta pandemia y las crisis en general. No sólo fomenta las relaciones sociales y la creatividad. No sólo promueve la innovación y emprendimiento. ¡Es vital para todas las personas! Y uno de los pasos para lograr ser un país más justo y desarrollado.

Transformación digital:

¿Dónde está la centro izquierda en este debate?

José Inostroza Lara

Verónica Pinilla Martínez

Área Reforma y Modernización del Estado de Chile 21

Desde hace un tiempo, y ahora más aún por el creciente aumento del COVID en Chile y en el mundo, la necesidad de la digitalización está permanentemente en la palestra. Lo que se argumenta es que el mundo cambiará para siempre por la transformación de la vida pública y privada producto de la disrupción de la Inteligencia Artificial (IA), el Internet de la Cosas, la enorme capacidad de computación (Cloud Computing), por el Blockchain y ahora el Teletrabajo entre otras tecnologías que aparecen día a día para las empresas y las personas. Harari ha puesto una razonable advertencia en su libro 21 lecciones para el siglo XXI, sobre un enorme riesgo producto de la IA; señala que habrá automatización masiva y un aumento gigantesco de la concentración del poder. El problema social derivado de lo anterior será una enorme masa de desempleados, mayor desigualdad producto de la digitalización, y por eso se defiende la idea de ingreso universal. En esta misma línea apocalíptica, hemos visto los riesgos democráticos producto de la manipulación de las redes sociales, donde el caso de Cambridge Analytica es una señal muy seria de ese riesgo. Sin duda, no solo hay sombras, también luces. Solo por destacar algunas cosas: la resiliencia de la economías y servicios públicos frente a la pandemia producto de las alternativas tecnológicas; la posibilidad de utilizar la capacidad de computación para hacer del Estado una organización más efectiva y proactiva como ocurre especialmente en el caso de Nueva Zelanda y su integración de bases de datos para resolver problemas sociales. Sin duda el tema es disruptivo, denso, y difícil de entender para la mayoría de las personas, lo cual necesariamente puede traer incertidumbre y temor, sin embargo, es un deber hacernos cargo de este desafío.

Frente a este panorama ¿cuál es la reflexión política, estratégica y de agregación de valor pública que la centro izquierda está desarrollando? ¿Es la centro izquierda una tendencia política anti-tecnología?

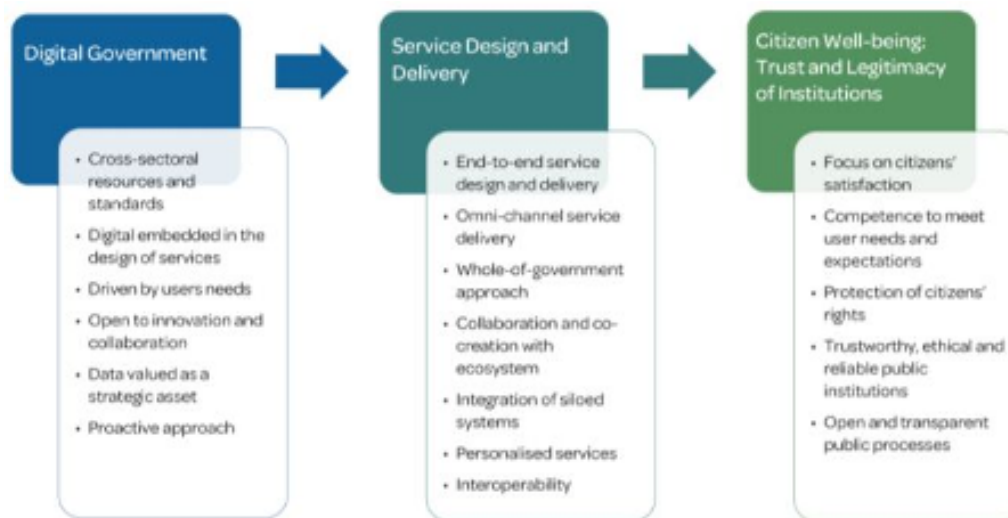
¿Tiene este conglomerado la capacidad de generar planes de acción concordante con este desafío?
¿Cómo podemos generar una defensa adecuada de los riesgos y una capacidad institucional para explotar las oportunidades de más democracia, más bienestar y más igualdad? ¿Cómo podemos usar la transformación digital para el bien común, buscado conscientemente?

Tradicionalmente, en Chile la transformación digital ha estado más asociada a sectores ligados a la empresa privada, la cual está viviendo intensamente el dinamismo de esta ola transformadora. Tal como lo plantea un informe de Mckinsey & Company de 2020, de una encuesta realizada para más de 200 organizaciones de diversas industrias, el 90% de las empresas creen que la crisis del COVID generará cambios fundamentales en la forma en que se piensan y se hacen los negocios, para los próximos 5 años; y dos tercios de los encuestados cree que esta crisis traerá aparejada grandes oportunidades de nuevos crecimientos. Estos hechos son bien reveladores, en el sentido que la actitud del mundo privado pareciera que no solo asume la crisis con más flexibilidad sino que incorporan la innovación y la digitalización como parte de sus estrategias de largo plazo para asumir el cambio. Lo anterior pareciera ser natural, las empresas privadas están experimentando esta disrupción y es dónde se ha desarrollado la transformación digital con más fuerza, la que obviamente debería ser replicada en el Estado. De algún modo y por cierto que simplificando, dada esta natural asociación del uso de tecnologías a las empresas, en Chile la conceptualización se ha nutrido desde esas experiencias, por ejemplo asociando la transformación digital a aumentos de eficiencias o innovaciones que generan importantes negocios. ¿Pero cuál es la narrativa asociada a la creación de valor público? ¿Cuáles son los conceptos y discursos políticos asociados a una narrativa de desarrollo social? No hay muchas voces.

Los gobiernos de centroizquierda en Chile ciertamente tienen bastante que mostrar en este plano en el mundo y en la región, pero sobre todo asociado a experiencias específicas de logros alcanzados por grandes directivos públicos. En otras palabras, lo avanzado se debe a un grupo relativamente pequeño de apasionados con la idea de aportar desde la transformación digital a un desarrollo más sustentable para Chile, pero han sido eso, pequeños grupos con poca articulación entre ellos y dentro del Estado, con baja comunicación con experiencias privadas. En todo el período de los gobiernos de centroizquierda en Chile se puede argumentar que el tema de la transformación digital nunca se consideró prioritario ni estuvo presente en los programas de gobierno, ni siquiera se logró constituir una estructura estable, salvo la creación de la División de Gobierno Digital a fines del gobierno de la Presidenta Bachelet. Como un correlato de lo anterior, se puede afirmar que la comprensión más profunda y por ende la jerarquización en la estrategia en las más altas autoridades políticas y de

gobierno ha sido más bien baja. ¿Cómo podemos entender este fenómeno? La culpa está en los promotores de la digitalización, en primer lugar, que han introducido el tema con un enfoque muy focalizado en las aristas tecnológicas, lo cual es un error, por incomprensibles muchas veces que éstos son, pero también porque los grandes desafíos no son tecnológicos sino están en otros ámbitos. Tal vez la transformación digital se ha visto desde la izquierda como un esfuerzo desde y para el mundo privado, y que no debería o no podría entrar con fuerza en el escenario estatal. Frente eso, no podemos estar más en desacuerdo.

A este respecto, la OCDE ha hecho un gran trabajo por intentar crear una narrativa más amplia e inclusiva de los procesos de digitalización de los esfuerzos públicos, la que se ha expresado en su modelo llamado Digital Government, medido recientemente en el INDEX 2019, en el cual se distingue con claridad dimensiones habilitantes, que son cuatro: Gobierno como Plataforma, Sector Público basado en datos, Digital por defecto y Open por defecto; y las dimensiones más importantes, que son las transformativas (2) : Gobierno Centrado en el Usuario, y Proactividad. Esa narrativa, si bien avanza en destecnologizar, tiene mucho por mejorar sobre todo en un debate más amplio de estrategias de desarrollo. Otro modelo usado por la OECD es la cadena del valor agregado de un desarrollo en estrategia digital para el Estado. Lo más importante está concentrado en la última instancia, donde lo asocia a resultados de alto impacto como satisfacción de usuarios, protección de derechos, confianza en las instituciones públicas, gobierno abierto.



Digital Government Index 2019, OECD.

Por otra parte, nos parece un grave error desarrollar una narrativa excesivamente basada en capacidades tecnológicas, porque como se muestra en el caso de Colombia y Uruguay, la base de la estrategia digital de esos estados ha sido institucional y no técnica, considerando que la técnica es una derivada más natural y que se ha desarrollado posterior a definiciones políticas establecidas. Chile en esto ha demostrado magros desempeños, hemos sido light en organizarnos para trabajar, y esto no se condice con nuestra disponibilidad de recursos y capacidades profesionales. Hay que decirlo, aquí han fallado la gestión política, la política pública y la gestión pública, pero de manera fundamental la identificación de la estrategia digital como una estrategia imperativa para construir una apuesta política respecto el tipo de estado que necesitamos. Solo para ejemplificar, en Uruguay, se ha llevado adelante una transformación digital del sector público que ha dejado al país hermano no solo como líderes en LATAM sino como un caso destacado a nivel mundial. Una coalición de centro izquierda, liderada por el Frente Amplio, delineó estrategias de largo plazo consistentes con un excelente desempeño, bajo la dirección de José Clastornik, quien permaneció 13 años en el cargo y al mando de la estrategia. En cambio, Chile, bajando permanentemente en los rankings, ha tenido cambios permanentes de ubicación de Gobierno Digital y sobre todo de directivos a cargo: 7 directivos públicos de alto nivel han pasado por este cargo en los últimos, 7 años; dicho sea de paso todos han sido hombres. ¿Es la actual ubicación institucional el problema? Los datos sugieren que sí.

¿Qué problemas estamos enfrentando por esta miopía estratégica?

En primer lugar, un cuestionamiento político que tiene sustento dice relación con el rol que debe jugar el Estado en los grandes desafíos. Sin capacidad, el Estado corre el riesgo de querer hacer el bien y pero no poder hacerlo, lo que aumentará la desconfianza; también existe el riesgo que buena parte de las funciones públicas se tiendan a privatizar por ineficacia elemental, o por el riesgo de ceder a presiones para entregar estos servicios a los privados. Sin ir más lejos, con respecto a la pandemia, no hemos podido producir una transparente y simple contabilidad de los casos, enfrentando las actuales cifras grandes cuestionamientos por parte de la clase política y la sociedad civil involucrada, causando graves problemas políticos de desconfianzas hacia el sistema de salud en su conjunto, con acusaciones por televisión abierta.

Asimismo, no hemos sido capaces de desplegar en forma adecuada una estrategia de prevención de trazabilidad. Intentamos instalar una APP de monitoreo que lamentablemente no usó casi nadie. Cuando se trató de avanzar rápidamente en soluciones digitales, nos dimos cuenta que la mayor parte de las personas no tenía clave única, que los modos de entregarla eran presenciales, y cuándo

intentamos hacerlo con biometría fuimos hackeados a las dos horas. Esto podría ser visto como casos anecdóticos de corte tecnológicos, pero que de manera irrefutable muestran una precariedad estatal mayúscula producto de la falta de trabajo continuo en estos ámbitos, y pudiendo haber obtenido mejores resultados si hubiéramos hecho el trabajo en estos últimos años.

Seguimos. Según un estudio encargado por el Ministerio de Hacienda en base a algunos casos, cerca del 30% del tiempo de los profesionales en el sector público se dedica a actividades de bajo valor o nulo en procesos documentales. Si estos datos fueran extrapolables estamos hablando que solo en el gobierno central entre 60 y 90 mil personas no están agregando valor. Saquen las cuentas en costo directo del Estado, pérdida de oportunidad de servir mejor a Chile. Lo anterior no es culpa obviamente de los funcionarios sino de los sistemas, porque los funcionarios públicos realizan las tareas encomendadas por la administración pública, en la forma como la autoridad lo defina.

Sigamos. En varios países avanzados es normal hace mucho tiempo que la información de salud de las personas esté en una ficha médica electrónica única disponible ampliamente al sistema general de salud; casi no es necesario argumentar la importancia de tener esa información para resolver los problemas de salud, reducir costos de atención y de tiempos, generación de exámenes, todos sabemos la importancia que le atribuye el país a los servicios de salud y conocemos los desafíos futuros que enfrentaremos y los costos en este ámbito; aun así nos damos el lujo de usar sistemas obsoletos de coordinación en el sistema público por lejos más importante del Estado. En FONASA se encuentra registrada casi el 80% de la población chilena, por lo tanto una transformación digital en esa institución obligaría a que ese elevado porcentaje de población pudiera acceder a un servicio de salud mejorado. En complemento, en Chile, pese a hablar de esto hace más de 10 años, todavía es difícil que un centro primario converse con el hospital de su territorio, los pacientes tienen problemas de coordinación evidentes, listas de espera, demoras innecesarias, etc.. Nuevamente, ¿un problema técnico? O ¿un problema político-social dramático? Y ¿Cuáles fueron los nudos? ¿Falta de recursos, falta de profesionales? Nada de eso, siempre el problema es la institucionalidad, precaria y con bajos niveles de profesionalización para asumir la responsabilidad de la interoperabilidad. En salud específicamente, la unidad de tecnología siempre ha sido muy dependiente de los vaivenes políticos, lo mismo que el Gobierno Digital. La rotación es permanente, y para decirlo con todas sus letras, el cuoteo político ha capturado también esta función. Esto no era una crítica a las personas concretas de esas unidades, muchas de ellas han hecho un aporte enorme al ecosistema de salud, pero no pueden contra el problema estructural, sistémico. Simplemente no duran, simplemente las prioridades y énfasis en el ámbito están más guiados por el voluntarismo de corto plazo muy ligado a

réditos políticos. En ninguna parte del mundo eso termina bien. Y nuevamente, no es necesario mirar a Estonia o Dinamarca, países obviamente con una cultura estratégica de largo plazo envidiable, sino que muy cerca a nuestros hermanos Uruguayos y Colombianos quienes demuestran que sí se puede. ¡Sí se puede!

Ley de Transformación del Estado.

El próximo año se implementará la ley 21.180 de transformación digital del Estado, que en síntesis obliga a toda la administración pública para que en el plazo de 4 años a dejar de tramitar su procedimiento administrativo en papel para hacerlo todo en soporte electrónico. Esto después de casi 500 años de tramitar en papel. Es probablemente la modernización del estado más ambiciosa en tiempos de democracia que seremos testigos. El desafío es enorme, y el impacto prometido más grande aún, en ahorros, eficiencias, calidad de servicio y resiliencia. Este proyecto, por cierto, debería estar más jerarquizado sobre todo por la pandemia de ahora, el estallido social, y debería estar descansando sobre hombros no solo de una división sólida, inamovible y permanente, sino además de un entorno político que tenga conciencia del tremendo paso que estamos dando. Un solo ejemplo de esto último. El INAPI, una entidad pequeña muy profesional y de altos estándares, ha sufrido dos incendios en sus dependencias en menos de un año producto del estallido social, pese a lo cual la institución casi milagrosamente no solo continúa entregando servicios sino que mantiene los niveles de productividad gracias a la visión de su director de moverse hacia la digitalización de sus procesos y producto de ello el teletrabajo en forma. ¿Cuántas instituciones públicas podrían haber contado la misma historia? Muy pocas.

Un ejemplo contrario: la situación vivida por los gobiernos locales y su bajo nivel de digitalización es preocupante. Solo como ejemplo, sacar una patente comercial de un municipio requiere de un conjunto de documentos que son entregados por instituciones como SII, Notaria, o archivo judicial, que tienen o deberían tener esa documentación online. Entre los documentos requeridos, se encuentra el llamado informe previo, entregado por el Departamento de Obras Municipales de la misma municipalidad. En casi todas las municipalidades, cualquier usuario interesado en sacar una patente comercial en la comuna, que dicho sea de paso deja ingresos a la misma, debe acercarse primero a la DOM, solicitar el informe previo, esperar 10 días hábiles para que el informe sea entregado al usuario en papel, quien luego de recibir el informe cruza la puerta, hace fila en la sección patentes comerciales y deja ese mismo documento en otra oficina de la municipalidad. ¿Tiene sentido? Para nadie tiene sentido perder tiempo, recursos y papel en trámites que la

municipalidad debería tener la capacidad de compartir entre sus propias oficinas. Es para no creerlo. Los gobiernos locales están llenos de estos ejemplos, donde los sacrificados son siempre los usuarios, los ciudadanos y ciudadanas de a pie que saben que hacer trámites en la municipalidad es realmente una pesadilla, que hay que tomarlo con calma, y que donde la tecnología no llega. En esta situación estamos todos, millones de habitantes, a excepción probablemente de las comunas más ricas del país, habitantes que al acercarse al municipio viven marginados de los beneficios de la transformación digital, quizás hasta cuándo.

Los próximos años serán convulsos por temas sociales, políticos, y por los problemas derivados del calentamiento global. ¿Podrá el Estado continuar dando servicios en todas sus funciones si se basa en el papel? ¿Podrá el estado limitar el proceso de automatización? La respuesta no es clara; Chile perfectamente podría ser un Estado fallido en los próximos 20 años, depende de qué tan grande sean las olas de demandas y cambios que debemos enfrentar en el futuro y nuestra capacidad real (no retórica) de enfrentarlas.

La implementación de dicha ley, implica un enorme desarrollo de servicios tecnológicos compartidos de responsabilidad del nivel central y desarrollos internos. De los primeros, los más destacados son: firma electrónica avanzada para funcionarios públicos, sistema de identidad digital para la ciudadanía y funcionarios, un sistema central de notificaciones electrónicas, sistema de interoperabilidad de datos y expedientes administrativos, sistema de comunicaciones oficiales entre instituciones públicas, sistema de archivo digital de la documentación del estado, todo, respetando la privacidad de los datos personales y los estándares de ciberseguridad. En varios casos hay avances, con distintos estándares de calidad, pero en algunos casos hay pocos avances. Muchos de esos casos no solo dependen de medios tecnológicos, sino también de estándares y coordinaciones interinstitucionales, siempre procesos muy fatigosos y que requieren de excesiva voluntad de las autoridades para ser implementados. Por parte de las instituciones públicas, deberán dejar de tramitar sus procedimientos administrativos de cara al usuario y de modo internos. Simplemente no debe existir el papel. Esto supone un modelo de gestión documental, y plataformas de gestión documental. Estos desafíos internos son muy altos, incluso para instituciones con más experiencia y recursos, pero sin duda para la gran mayoría es un desafío importante. En Uruguay han tomado 14 años de trabajo sistemático y todavía tienen mucho trabajo por delante. ¿Cuánto le costará a Chile?

¿Qué debiera hacer el estado de Chile desde una perspectiva amplia?

- Es preciso que el estado y sus autoridades tomen conciencia del atraso digital en que nos encontramos, pero fundamentalmente de la necesidad de construir una política pública con consensos amplios que jerarquice y priorice la importancia de digitalizar las funciones del estado para lograr entregar un mejor servicio. Esto no es un esfuerzo meramente tecnológico, es un esfuerzo técnico-político con implicaciones tecnológicas, que exige una estrategia de largo plazo y directivo/as que sobrevivan a los vaivenes de los cambios de gobierno.
- Se requiere fortalecer la institucionalidad vigente. Ya se ha identificado parte de los desafíos: i) Primero distinguiendo la función de servicios compartidos transversales: firma avanzada, comunicaciones oficiales, sistema de interoperabilidad de datos y expedientes, y estándares técnicos y otros servicios, que debieran estar a cargo de un servicio público altamente profesionalizado. ii) Segundo: fortalecer la institucionalidad diseñadora de políticas, que puede estar en SEGPRES o Hacienda. Fortalecer el Registro Civil es también clave en este proceso, que será el encargado de la mayor cantidad de bases de datos y servicios de interoperación, identidad digital de Chile y notificaciones electrónicas. Aunque no lo parezca, estos servicios son de alto impacto y alto riesgos. La dirección debiera tener un mayor estándar en su elección con un consejo que entregue garantías técnicas y de buen uso de los datos. Fortalecer al Archivo Nacional que será el gran repositorio de documentos de la Administración Pública, Poder Judicial y Notarias.
- Asegurar una estrategia de largo plazo en transformación digital del Estado, consensuada por todos los sectores, y con precisión de metas y un fuerte accountability respecto de su cumplimiento, lo que hoy no ocurre. Esto a su vez exige la asignación de recursos para inversiones tecnológicas en función de una estrategia y de estándares. Hoy el nuevísimo sistema EVALTI el sistema de DIPRES está sirviendo para esos fines pero debe asegurarse el uso de las reglas de evaluación y cobertura.
- Avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad de protección de datos personales, idealmente especializada para asegurar a todo el país el buen uso de los datos, y que genere confianza a la ciudadanía.
- Fortalecer al Instituto Nacional de Estadísticas en su función de integración de datos para fines de investigación y mejores políticas públicas, especialmente las sociales. El INE puede ser el mayor centro de datos del país, autónomo, que sirva de insumo al análisis y monitoreo de políticas públicas, pero para eso requiere avanzar en su proceso de modernización de manera urgente.
- Fortalecer la institucionalidad de ciberseguridad para Chile.

Conclusiones

La agenda propuesta en este informe no es completamente nueva, pero tiene el atributo de explicitar este conjunto de iniciativa como un proyecto integral. Se pregunta cuál es el rol de la centro izquierda de liderar y construir un estado moderno, ágil y digital, que de manera interoperable pueda vincular datos desde diversas instituciones públicas. No es fácil diseñar técnicamente, ni menos aprobar legislativamente un proyecto de estas características, mucho sabemos de lo que cuesta avanzar en temáticas que además son poco populares y que por lo tanto requerirán de decisión política para que avancen en el congreso. El país ha sido muy lento en este despliegue, probablemente porque han existido otras transformaciones que se han definido como más urgentes frente a la ciudadanía, pero lo que debe haber conciencia que cualquier cambio, en cualquier área del estado, debería descansar en un estado moderno y digitalizado. Además de la falta de conciencia respecto de su importancia para lograr un estado mínimamente viable, los recursos políticos técnicos y económicos han sido completamente desproporcionados en relación a su dificultad e impacto. La agenda debe asegurar, más democracia, eficacia y calidad del sector público como palancas para la resiliencia y desarrollo del país. Este debate en la centro izquierda no puede esperar, y debe construirse sobre la base de un acuerdo transversal y sobre la consideración inicial donde se debe asumir el desafío de digitalizar el estado para acercarse efectivamente, sus bienes y servicios, a las personas, con la rapidez que se exige, y permitir que los recursos sean mejor utilizados hacia las crecientes demandas que año a año deben ir respondiendo a una ciudadanía cada día más exigente. Hay que apurar el tranco si queremos que la tecnología no la usen otros sólo para sus propios fines sino las democracias para el bien de todos. El estado debe cumplir un rol relevante en esta discusión, y la política debe liderar este proceso, el estado digital será la base fundante del estado de bienestar del siglo XXI.