

Cambio de paradigma

Nuevas relaciones mercado Estado

Pamela Díaz- Romero Monreal
Óscar Espinoza Díaz
Hernán Frigolett Córdova
Elisabet Gerber
Luis Eduardo González
Domingo Namuncura
Eugenio Rivera Urrutia
Alfredo Rodríguez
Paula Rodríguez
Marcia Scantlebury
Augusto Varas

Barómetro de política y equidad



bpe

Barómetro de Política y Equidad. Tan lejos, tan cerca. De la ciudadanía y del poder

Fundación Equitas

Asturias 166
Las Condes - Santiago, Chile
Teléfono (+56-2) 2630400
www.fundacionequitas.org

Fundación Equitas

Asturias 166
Las Condes - Santiago, Chile
Teléfono (+56-2) 2630400
www.fundacionequitas.org

Diseño Gráfico y Diagramación

Paula Rojas Zúñiga

Cambio de paradigma Nuevas relaciones mercado Estado

bpe

**Barómetro de
política y equidad**

Fundación

EQUITAS

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Índice

	Presentación	
	p. 6	
1		
Política	Herencias y expectativas - La derecha dividida y las propuestas de Bachelet	
	Augusto Varas	
	p. 8	
2		
Economía	¿Cierre del ciclo neo-liberal después de un cuarto de siglo?	
	Hernán Frigolett	
	p. 38	
3		
Política Social	La situación del sistema previsional privado al inicio del nuevo gobierno: el debate que viene	
	Eugenio Rivera Urrutia	
	p. 52	
4		
Educación Superior	Las tareas inconclusas del Gobierno de Piñera y los desafíos que deberá enfrentar la administración de Bachelet	
	Oscar Espinoza Díaz, Luis Eduardo González	
	p. 72	
5		
Género	Igualdad de género y rol del Estado: la línea base de la administración Piñera	
	Pamela Díaz-Romero	
	p. 96	
6		
Pueblo Originarios	En el debate sobre una Nueva Constitución, recién entraremos a un diálogo de verdad sobre Derechos Indígenas en Chile	
	Domingo Namuncura	
	p. 118	
7		
Medios de Comunicación	Medios y comunicaciones: poco ruido, muchas nueces	
	Elisabet Gerber	
	p. 140	
8		
Ciudad y Reconstrucción	El Minvu (2010 – 2014): “Un poco, un poco oscuro”	
	Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez	
	p. 160	
9		
Políticas Culturales	Otro tiempo para la cultura	
	Marcia Scantlebury	
	p. 180	

Presentación

El cambio de gobierno de Sebastián Piñera a Michelle Bachelet no fue el simple inicio de una nueva administración o un buen ejemplo de alternancia en el poder en una democracia en desarrollo, fue una transición entre dos paradigmas de relaciones mercado-Estado-sociedad de características radicalmente opuestas.

A través de los sucesivos análisis semestrales en los cuales hemos entregado una descripción y estudio de las principales políticas públicas formuladas e implementadas por el gobierno de la Coalición por el Cambio, se fueron visibilizando los compromisos ideológicos y políticos del gobierno de Piñera.

Aun cuando al inicio de su gestión la opinión pública pudo verse confundida por la formulación de las medidas generadas desde el Ejecutivo -quinto gobierno de la Concertación, bonapartismo, nueva derecha- al fin de estos cuatro años quedó claramente establecido que su gobierno sí tenía un "relato", el que si bien era inenarrable y no podría haber constituido una épica colectiva, dirigía efectivamente el conjunto de acciones administrativas e iniciativas legislativas.

La primacía del mercado y el protagonismo del sector privado en el desarrollo del país en desmedro del rol del Estado se organizaron en torno al pivote central del aumento del lucro y las rentas privadas, extremando las políticas neo-liberales que aún permeaban la toma de algunas decisiones públicas. Esto significó retrotraer muchas de las políticas económicas y sociales implementadas en los últimos veinte años, en especial entre 2000 y 2010, y reemplazarlas por contenidos, instituciones y agentes privados.

El resultado de ese paradigma neo-liberal llevó al extremo las contradicciones al interior de la sociedad chilena y fue precisamente la juventud, tantas veces tildada de nihilista e individualista, la capaz de organizar un movimiento social, inter clasista e intergeneracional, que puso en cuestión los pilares básicos de ese paradigma: el rol subsidiario del Estado, la primacía del mercado, el sistema de representación política y la rígida estratificación social en el país.

La sociedad chilena cambió en este último período *pari passu* los intentos del Ejecutivo y de la derecha en el Congreso de volver atrás los avances democráticos previamente alcanzados. La elección de Michelle Bachelet fue la más clara expresión de tales transformaciones y aspiraciones.

Cambio de paradigma, hemos titulado esta nueva entrega, la que en sus diversos capítulos muestra las últimas acciones del gobierno de Piñera, la herencia dejada en cada uno de los temas aquí examinados, así como las tareas pendientes que deja a la nueva administración.

Tal como hemos analizado el gobierno saliente y esta transición, continuaremos en el cuatrienio que sigue el estudio y seguimiento de las políticas públicas del gobierno de Michelle Bachelet, entregando elementos para el análisis de éstas y focalizando nuestra mirada en la profundización democrática propuesta.

Pamela Díaz-Romero - Augusto Varas

Editores

Política

Herencias y expectativas. La derecha dividida y las propuestas de Bachelet

Augusto Varas *

*Presidente del Directorio de Fundación Equitas

Michele Bachelet fue elegida Presidenta de la República (2014-2018), en segunda vuelta electoral, con un sólido 62,16% de los votos.

Estos resultados determinaron algunos de los desarrollos observados en el último período de la administración Piñera. Se inició una profunda reconfiguración de fuerzas al interior de la derecha, sufriendo la Alianza significativas escisiones, enfrentando un agregado socio-político transversal liberal-capitalista y a un Presidente saliente enfrascado en su estrategia personal para proyectarse políticamente a cuatro años. Por su parte, la Nueva Mayoría y la Presidenta entrante tuvieron problemas iniciales en el proceso de designaciones de las nuevas autoridades, recibieron las demandas de los sectores empresariales y comenzaron a identificar los problemas heredados de la administración Piñera, así como a enfrentar los propios.

”

Gobierno

En preparación del cierre de su gestión y del retorno de sus colaboradores al mundo empresarial -"voy a seguir en la cosa pública, no voy a volver a la actividad privada"¹-, el Presidente Piñera formuló una somera autocrítica de su gobierno, continuó desplegando iniciativas legislativas para los pocos meses que le restaban, siguió antagonizando con el Poder Judicial, y enfrentó el desfavorable fallo de la Corte Internacional de Justicia, dejando una herencia de problemas sin resolver a la próxima administración.

Autocrítica de Piñera

En una breve autocrítica, el Presidente Piñera mencionó algunos de los principales problemas que, a su juicio, aquejaron su administración: insuficientes avances en materia de seguridad ciudadana producto de una cadena de instituciones en la que principalmente fallaron los jueces permitiendo una puerta giratoria para los delincuentes; excesivas expectativas generadas después del terremoto sin que hubiera un cambio adaptativo en la agenda gubernamental; una compleja relación con los partidos de la Alianza; mala relación con los movimientos sociales; problemas de comunicación de

Una difícil herencia económica dejó la administración Piñera al gobierno Bachelet: menos ingresos fiscales para cumplir primeras metas del programa, , 50 mil subsidios entregados sin financiamiento ni terreno para su construcción, presupuesto 2014 con baja importancia a la innovación, y una serie de contratos suscritos por el Ejecutivo, dejando dineros comprometidos para los próximos años

1 <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/01/655-559234-9-el-futuro-del-saliente-gabinete-de-empresarios-y-economistas.shtml>
http://www.df.cl/fideicomiso-ciego-el-plan-que-barajan-los-cercanos-a-pinera-tras-el-fin-de-su-mandato/prontus_df/2014-03-04/212334.html

los logros del gobierno a la ciudadanía; divisiones al interior de la Alianza; minoría en las cámaras; y una dura e intransigente oposición² a la que calificó de "cerrada, obtusa y malintencionada"³. Y, trasluciendo su estilo autoritario y desconocimiento de la política en democracia, agregaba su ignorancia de lo que era gestionar el Estado ya que, de acuerdo a sus palabras, "tienes que gastar mucho tiempo convenciendo a las personas, discutiendo y tratando de crear apoyos mayoritarios para tus medidas. Y eso es algo que no haces en el sector privado"⁴. Sin embargo, ninguna de esas razones permitirían explicar la pérdida de 1.479.352 de votos entre su elección en 2010 y la derrota de 2013 (Anexo I).

Con ese escueto análisis de sus cuatro años de gobierno, en el último período de su mandato Piñera pasó a dedicar sus esfuerzos a preparar las condiciones para su relanzamiento político en 2017. Así, en reunión en Cerro Castillo junto a diputados electos y en ejercicio, alcaldes y consejeros regionales, explicó algunas funciones de la fundación que crearía después de dejar el gobierno, compuesta en su mayoría por ex colaboradores de su gobierno, y que estaría al servicio de los legisladores y dirigentes del sector con asesorías legislativas, legales y administrativas, señalando que tenía en carpeta 50 proyectos de ley para ser presentados en el próximo período legislativo. Igualmente, "instó a sus invitados a formar una bancada de parlamentarios menores de 45 años con representantes de todo el sector. Una de las misiones que tendría el grupo sería la de defender el legado de su gobierno"⁵. En apoyo de esa cohorte de colaboradores, ex candidatos a parlamentarios de RN, la UDI y Evópoli, y a pocos días después de perder en los comicios, estos fueron contratados a honorarios -la llamada por la oposición, "beca Piñera"- en distintas reparticiones públicas⁶.

En esta misma línea, informó que no volvería al mundo de los negocios y que dejaría su fortuna en fideicomisos en el que decidiría un comité ejecutivo integrado por su hijo Sebastián, el abogado Fernando Barros y su amigo José Cox⁷.

2 El Mercurio, 29 de diciembre, 2013.

3 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2014/02/917224/Pinera-por-su-mandato-Enfrente-a-una-oposicion-cerrada-y-malintencionada>

4 El Mercurio, 8 de diciembre, 2013.

5 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/12/674-555895-9-pinera-da-detalles-de-su-fundacion-y-convoca-a-seminario-a-parlamentarios.shtml>

6 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/02/10/se-extiende-la-beca-pinera-14-candidatos-perdedores-de-la-alianza-fueron-recontratados-en-el-estado>

7 http://diario.elmercurio.com/2014/01/12/_portada/_portada/noticias/7F05EA82-9031-41B6-93B8-772A358CC254.htm?id=%7B7F05EA82-9031-41B6-93B8-772A358CC254%7D

En este contexto, Adimark informaba que en enero de 2014 Piñera lograba un 49% de aprobación ciudadana, su mejor resultado desde 2010.

..... Iniciativas

Continuando con la política de expandir el mercado, el lucro y las rentas privadas, durante el mes de diciembre, el Ejecutivo cambió el plan regulador de Santiago incorporando tierras agrícolas a las urbanas, beneficiando a empresas como Bodegas San Francisco, las firmas inmobiliarias PY, Esepe, Queylen y Avellaneda, CCU, o la viña RR Wine, algunos de los cuales ya tenían planes maestros o se aprestaban a buscar socios para destinar tales predios a uso habitacional.

El mismo día, Hermann von Mühlenbrock, presidente de la Sofopa declaraba que "el estatismo fracasó", y Lucas Sierra, director interino del CEP, afirmaba que "las personas siguen pensando que el progreso depende del esfuerzo personal en la medida que hay igualdad de oportunidades, mucho más que del trato asistencialista del Estado"⁸.

Con esa inspiración, en un decreto emitido por el Ministerio de Vivienda y publicado el pasado 12 de diciembre en el Diario Oficial se modificó y flexibilizó la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, lo que despertó la crítica del Colegio de Arquitectos y decanos de Arquitectura, quienes advirtieron que de acuerdo al decreto "un hospital, torre de oficinas o un mall podrá instalarse en medio de un barrio residencial, con acceso por calles estrechas, siempre que esté relacionado con una vía troncal o expresa ubicada a 300 metros de su acceso vehicular [...] contrario a los conceptos más elementales de la planificación urbana [introduciendo] gran incertidumbre respecto del destino de barrios residenciales". Mathias Klotz, señaló: "Aquí hay intereses inmobiliarios y de especulación clarísimos [...] Literalmente, donde podíamos hacer casas, a contar del 12 de diciembre podemos hacer estadios de fútbol o centros comerciales [...] ya pueden haber comenzado a pedirse permisos a las direcciones de obras (municipales), y la autoridad no tiene ninguna herramienta ni ningún argumento para negar un permiso si cumple con la legislación vigente"⁹.

Fortaleciendo a las empresas constructoras, a fines de diciembre, el gobierno vía Decreto Supremo publicado el 24/12/13 en el Diario Oficial, permitió que los proyectos inmobiliarios que se ejecuten en zonas de latencia o saturada de contaminantes del país no sean evaluados ambientalmente. En el mismo período se informaba un aumento, desde 2011, del 43% en

8 El Mercurio, 8 de diciembre, 2013.

9 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/12/30/arquitectos-alertan-sobre-nuevo-decreto-del-minvu-aqui-hay-intereses-inmobiliarios-clarisimos/>

los subsidios habitacionales para familias de clase media¹⁰, y en enero de 2014 lanzó “Chao Suegra”, aporte mensual con un tope de 3 UF y por un plazo máximo de 5 años para ser utilizado en el pago de arriendo máximo de \$200.000¹¹.

Culminando su política librecambista, en febrero de 2014 Piñera firmó el acuerdo de libre comercio de la Alianza del Pacífico entre Chile, Colombia, México y Perú, dejando en cero 92% de los aranceles.

Junto con continuar con su política privatista, a fines de diciembre el gobierno siguió con su grandilocuente política comunicacional presentando nuevas iniciativas como la Política Nacional de Discapacidad e Inclusión; los compromisos relativos a la igualdad de oportunidades, participación social y accesibilidad; reactivó la ley de fármacos; la que establece la interconexión energética entre el Sistema Interconectado Central (SIC) y el Sistema Interconectado del Norte Grande (SING); la ley del lobby y la de probidad pública (que establece el fideicomiso ciego y la declaración de patrimonio e intereses); la eliminación del alza de contribuciones al adulto mayor [...]; el veto introducido a la Ley de Televisión Digital (observaciones a puntos como la multa para los concesionarios de las frecuencias, la definición del concepto pluralismo, la integración del CNTV, y la cantidad de horas de programas culturales); el proyecto de Acuerdo de Vida en Pareja (AVP); la creación de la Subsecretaría de Derechos Humanos; el control preventivo de identidad; [la modificación de] la Ley de Transparencia (con nuevos plazos y procedimientos); la prórroga del programa que revalúa los bienes raíces agrícolas en zonas afectadas por la sequía, y la creación de nuevas competencias para gobiernos regionales¹². Posteriormente anunció suma urgencia a dos proyectos de educación y a la eliminación del 6% a los jubilados de las FF.AA.

Intentando compensar las deficiencias en materia de seguridad pública (leve disminución de la victimización, pero aumento de la percepción de inseguridad)¹³, a comienzos de enero el Gobierno creó un banco de datos criminales para mejor coordinar el combate a la delincuencia, y anunció un proyecto de institucionalidad permanente para salario mínimo. Un avance importante en materia de protección al consumidor fue la implementación

10 <http://diario.elmercurio.com/2013/12/09/nacional/nacional/noticias/0583C194-A139-46B0-9116-8F5901E97D69.htm?id=%7B0583C194-A139-46B0-9116-8F5901E97D69%7D>

11 http://www.minvu.cl/opensite_20131210112618.aspx

12 <http://diario.elmercurio.com/2014/01/02/nacional/politica/noticias/D26C9070-41EB-4F53-BEB6-A84F0C52DC7B.htm?id=%7BD26C9070-41EB-4F53-BEB6-A84F0C52DC7B%7D>

13 <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-03-05&dtB=05-03-2014%200:00:00&PaginaId=6&bodyid=3>

de la Ley Nacional de Medicamentos, o Ley de Fármacos, gracias a la cual se pusieron a la venta dosis unitarias, los médicos deberán prescribir los medicamentos tanto por su nombre como por su denominación genérica, permitió la instalación de góndolas en todos los locales y la obligatoriedad de contar con todos los medicamentos bioequivalentes en su inventario. Lo mismo ocurrió con el veto presidencial a la eliminación del preservante de vacunas multidosis Tiramisol en curso en el Congreso. La aprobación de esa ley habría significado un enorme costo al fisco y cuantiosas ganancias a los laboratorios extranjeros. Y a menos de un mes de terminar su mandato el Presidente anunció el envío de cinco proyectos más al Congreso: el veto a la ley de TV digital, el control preventivo de identidad, probidad en la función pública, el programa ChileAtiende y el nuevo Código Procesal Civil. Finalmente, para la última semana legislativa de su mandato lo redujo a tres prioridades: TV digital, control preventivo de identidad, y el AVP.

Al mismo tiempo, sufrió un serio revés cuando, contradiciendo la denuncia gubernamental de tres mil falsos exonerados, la PDI informó que solo indagaría a 71 personas por entregar documentos adulterados, y no pudo alinear a todas sus fuerzas en el Senado al aprobarse la idea de legislar sobre el AVP¹⁴.

Igualmente, el Rector de Universidad de Chile, Víctor Pérez, mostró la inhibición de la ministra de Educación para ordenar una investigación formal por lucro del grupo Laureate y sus universidades, grupo asesorado por Gonzalo Molina, socio del estudio jurídico Barros y Errázuriz y esposo de la ministra Carolina Schmidt. Ante este cuestionamiento el ministerio de Educación inició procesos formales de investigación a cuatro universidades: Andrés Bello, de Las Américas, Gabriela Mistral e Iberoamericana. Investigaciones consideradas "tardías y parciales" por el Rector Pérez.

..... Conflicto con Poder Judicial

Las tensiones entre el Ejecutivo y el Poder Judicial se prolongaron hasta el final del período Piñera. Así, frente a las reiteradas críticas del Presidente a "la puerta giratoria" de los delincuentes ya que los jueces "no están aplicando la ley de acuerdo a su espíritu y letra", del ministro del Interior, Andrés Chadwick, quien polemizó por la absolución del comunero mapuche Daniel Melinao por la muerte de un Carabinero, y de un conocido columnista de la derecha que llegó a declarar que en la zona mapuche "no hay Estado de derecho"¹⁵, Sergio Muñoz, nuevo presidente de la Corte Suprema calificó tales expresiones como "políticas, generales e

14 Votaron en contra. Juan A. Coloma (UDI), Alejandro García-Huidobro (UDI), José García (RN), Carlos Kuschel (RN), Carlos Larraín (RN) y Ena Von Baer (UDI).

15 <http://diario.latercera.com/2014/01/12/01/contenido/opinion/11-155460-9-deficit-de-estado-de-derecho.shtml>

infundadas"¹⁶. Y en la inauguración del año judicial 2014, insistió en que "no está a la altura de la autoridad emitir pronunciamientos descalificatorios" y pidió respetar la independencia de los poderes del Estado, ya que cuando los cuestionamientos vienen de "autoridades estatales el tema es más sensible, puesto que es posible que ello redunde en respuesta de parte de los jueces en los mismos términos e intensidades que las críticas, con lo cual se produce un espectáculo indecoroso en el Estado"¹⁷.

El desborde de declaraciones sobre el conflicto mapuche llegó al punto que la ministra vocera de gobierno, Cecilia Pérez, afirmó: "aquí falta mayor diligencia para llegar finalmente al resultado que todos buscan, que es la pacificación de La Araucanía"¹⁸. Desafortunada referencia a la campaña realizada por el Ejército entre 1860-1883, que dejó miles de mapuches muertos. Y ante las afirmaciones del Presidente, sobre que existiría terrorismo en la zona, Raúl Castro Antipán, testigo protegido de la Fiscalía, confesó haber realizado cuatro atentados incendiarios y otros hechos calificados como "terroristas" mientras se desempeñaba como agente encubierto de Carabineros, con el objetivo de incriminar a dirigentes mapuche¹⁹.

Antes estos ataques y reiterando su independencia como poder del Estado, la Corte Suprema acogió el recurso para conocer razones por las que TVN no exhibió El Diario de Agustín, de los realizadores Ignacio Agüero y Fernando Villagrán.

La Haya

El fallo de la Corte Internacional de Justicia, si bien reconoció el Hito 1 como frontera del suelo, subsuelo y mar entre ambos países, entregó a Perú una parte de la zona económica exclusiva históricamente bajo control chileno. Esta decisión, calificada como "pérdida dolorosa" por la Presidenta Bachelet, reavivó las críticas tanto de la oposición como a sectores oficialistas a las "cuerdas separadas" (Gabriel Gaspar, Ignacio Walker, Juan

16 http://diario.elmercurio.com/2014/01/07/nacional/_portada/noticias/6E8CA15F-E6B3-4007-87E4-6EFB71DC21D8.htm?id=%7B6E8CA15F-E6B3-4007-87E4-6EFB71DC21D8%7D

17 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/03/01/presidente-de-la-suprema-sale-al-paso-de-criticas-de-chadwick-y-dice-que-no-esta-a-la-altura-de-la-autoridad-emitar-pronunciamientos-descalificatorios/>

18 <http://www.elciudadano.cl/2014/01/07/101493/los-medios-y-la-nueva-pacificacion-de-la-araucania/>

19 "Castro Antipán dijo ante los jueces haber sido infiltrado por Carabineros en el movimiento mapuche y en esta condición haber cometido delitos tales como porte ilegal de armas, atentados incendiarios y el asalto a un peaje", detalló el sacerdote jesuita Luis García Huidobro. <http://radio.uchile.cl/2014/02/12/agente-infiltrado-de-carabineros-confiesa-autoria-de-atentados-incendiarios-en-la-araucania>

Emilio Cheyre)²⁰ y a la "forma mercantil de hacer política exterior" (Marco Enríquez-Ominami)²¹.

Con todo, el presidente peruano Ollanta Humala, señaló que "el fallo no se pronuncia sobre el límite terrestre y no prejuzga ni afecta la frontera terrestre del Perú que se inicia en el punto Concordia conforme a lo establecido en el Tratado de 1929", abriendo un nuevo litigio bilateral²².

Frente a esta situación, y teniendo en mente la demanda boliviana ante La Haya, el Presidente informó que pediría estudios a favor y contra del retiro de Chile del Pacto de Bogotá.

Herencia

Una difícil herencia económica dejó la administración Piñera al gobierno Bachelet: menos ingresos fiscales para cumplir primeras metas del programa, sin recursos para un nuevo censo, 50 mil subsidios entregados sin financiamiento ni terreno para su construcción, presupuesto 2014 con baja importancia a la innovación, y una serie de contratos suscritos por el Ejecutivo dejando dineros comprometidos para los próximos años²³. De acuerdo al senador Camilo Escalona, el Gobierno entregó el país con un:

*"fardo de injusticias y desigualdad que se desconoce por mediciones de opinión hechas a la medida del gobernante [...] se debe reconocer que dejar que desde La Moneda se instale un balance hecho a imagen y semejanza de sus intereses futuros, puede devenir en un tiempo breve, en un pesado lastre para las iniciativas de las propias nuevas autoridades"*²⁴.

20 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/01/14/gaspar-critica-duramente-la-tesis-de-las-cuerdas-separadas-de-moreno-y-dice-que-chile-es-mas-que-lan-y-falabella/>
<http://www.elmostrador.cl/pais/2014/01/17/ignacio-walker-dice-que-fue-un-error-condecorar-a-alan-garcia-y-se-suma-a-criticos-de-las-cuerdas-separadas/>
<http://www.elmostrador.cl/pais/2014/01/20/cheyre-es-un-error-tener-con-peru-una-cuerda-privilegiada-de-tipo-comercial/>

21 http://www.biobiochile.cl/2014/01/27/me-o-dice-que-fallo-de-cij-representa-la-derrota-de-una-forma-mercantil-de-hacer-politica-exterior.shtml?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+radiobiobio+

22 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/02/674-564120-9-el-trianguulo-terrestre-las-posturas-de-chile-y-peru-tras-el-fallo-de-la-corte-de.shtml>

23 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20140113/pags/20140113164409.html>

24 http://www.camiloescalona.cl/noticias_nacionales_detalle.php?id=1030

Empresarios

El mundo empresarial reaccionó proactivamente frente a la elección de Michelle Bachelet. Así, avanzaron en el acuerdo CUT-CPC y formularon una serie de demandas sectoriales.

Acuerdo CUT-CPC

Adaptándose a las nuevas condiciones políticas nacionales y avanzando con el trabajo realizado en 2012, la CUT y la CPC elaboraron un acuerdo laboral base que contemplaba la protección del empleo en tiempos de crisis, seguridad laboral, avances en la reforma al seguro de cesantía, subsidio a la contratación del primer empleo y de quienes han estado mucho tiempo sin empleo, fin del multirrut, salario mínimo, empleo femenino, y sindicalización y negociación colectiva. Posteriormente incorporaron temas como el respetar el piso establecido en el contrato colectivo previo, terminar con los grupos negociadores, el reconocimiento de la titularidad de los sindicatos y la entrega de beneficios a aquellos trabajadores que se incorporan después de la negociación colectiva, mayor protección ante el desafuero sindical (la ley no especifica las razones), y la posibilidad de aumentar las horas sindicales (mayor que 6 horas a la semana) pagadas por la empresa²⁵. Desde la CPC afirmaron que "el acuerdo con la CUT se acerca al programa de Bachelet", por lo que podría tener rápida aceptación del gobierno, constituyéndose en la hoja de ruta de la nueva administración.

Demandas sectoriales

Por su parte, los gremios empresariales sectoriales comenzaron a plantear la necesidad de avanzar en una agenda público-privada. Daniel Hurtado, presidente de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), indicó que uno de los desafíos más relevantes para el próximo gobierno era equilibrar las demandas de cambio con el fortalecimiento de aquellos aspectos que han permitido las transformaciones y progresos del país. Y la clave para superar estos problemas -como la falta de energía-, era el trabajo público-privado. Compartía estas apreciaciones el presidente de la Cámara Nacional de Comercio (CNC), Ricardo Mewes, quien señaló que para avanzar hacia el desarrollo se debe trabajar unidos: "Nos interesa trabajar en conjunto las materias que el gobierno quiere desarrollar en un esquema de una buena relación pública-privada, para entregar nuestra opinión y debatir sobre cómo se pueden ir generando los cambios que la Presidenta ha planteado".

Sin embargo, el presidente de la Sociedad Nacional de Minería (Sonami), Alberto Salas, manifestó que su organización "está dispuesta a colaborar con las autoridades que se designen para que la industria minera siga

25 <http://www.pulso.cl/noticia/economia/economia/2014/02/7-38316-9-cpc-y-cut-instalaran-mesa-de-trabajo-en-marzo-para-afinar-alcances-de-acuerdo.shtml>

siendo el gran pilar del desarrollo. Para su éxito han sido claves las garantías de estabilidad y confiabilidad de las reglas del juego que ha otorgado el Decreto Ley 600 a la inversión extranjera". Decreto que el Programa de Gobierno de Bachelet contemplaba eliminar. Otros aspectos que inquietaban a la Sonami era la pérdida de competitividad, a raíz del aumento de costos y la disminución de los niveles de productividad, y la energía, que mostraba los valores más altos en la estructura de costos de la industria, lo que ha conducido a "una incertidumbre que castiga la evaluación de nuevos proyectos". Por ello llamaron a las autoridades entrantes a mejorar la matriz energética, preferentemente con energías limpias, sin desechar ningún tipo de generación, como la nuclear. Igualmente, demandaron certidumbres en el acceso al agua. Llamaron a que la nueva normativa ambiental no entrampe los nuevos proyectos y que se alcance un equilibrio con las comunidades. Este gremio también pidió mayores incentivos para incrementar los procesos de exploración, así como extender las ventajas competitivas del sector a la industria proveedora²⁶.

Finalmente, el presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), Patricio Crespo, explicitó su agenda sosteniendo que el mayor desafío a corto plazo "será mantener el ritmo de crecimiento del país y fortalecer la competitividad. Para ello, indica que se requieren avances concretos, especialmente en materia energética, en la agilización para la tramitación de proyectos de inversión, y elevar la eficiencia en los servicios públicos vinculados a las operaciones de comercio exterior, como puertos, aduanas, Servicio Agrícola Ganadero. Y, Cristián Allendes, presidente de Fedefruta, indicó que "los gobiernos centrales tienen que ver la fruticultura y al mundo del agro como herramientas para una verdadera regionalización"²⁷.

Alianza

Tal como la derrota de la Concertación en 2010, que la sumió en una profunda crisis, el fracaso de la derecha (Matthei, 37,83%), fue igualmente multifactorial. Esta produjo una "falla geológica de desgarré" en que los componentes más conservadores de ese sector comenzaron a desprenderse de las tendencias liberales incubadas en las última décadas. Al respecto, Hernán Larraín Matte, ex asesor del Presidente Piñera, ex vocero del comando de Evelyn Matthei y presidente de Horizontal, quién se ha propuesto aportar al desarrollo de una derecha moderna²⁸, señalaba que se puede:

26 Cfr. Diario La Tercera, 18 de febrero de 2014.

27 Para estas afirmaciones, ver Diario La Tercera, del 17 de diciembre de 2013.

28 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/12/674-556344-9-hernan-larrain-matte-la-candidatura-de-matthei-pudo-haber-tenido-una-sintonia.shtml>

“visualizar dos centroderechas: una tradicional, pro statu quo, conservadora, economicista y neoliberal, versus una derecha moderna, pro cambio social, abierta, diversa y democrática. Y puedes ver a un mundo que defiende un proyecto político heredado de la dictadura y la protección de ese modelo, versus la conformación de una centroderecha moderna, cuyo principal arquitecto ha sido Sebastián Piñera y este gobierno, que le ha dado legitimidad democrática al sector; que le ha permitido al país retomar el crecimiento, el empleo y el avance en diversas áreas sociales; y que le ha permitido a toda una generación entrar al mundo de lo público y valorar el Estado”²⁹.

Este proceso de “desgarre” puede analizarse desde dos perspectivas complementarias, a nivel político-partidario y político-societal.

Nivel político-partidario

A nivel político-partidario esta crisis tiene razones institucionales generadas por el sistema binominal y por las contradictorias relaciones nunca resueltas entre el Ejecutivo y los partidos de la Alianza.

Binominal

Este “desgarre”, como veremos más adelante, tuvo como componentes institucionales asociados la renuncia a RN del díscolo senador por Aysén, Antonio Horvath, a fines de diciembre, creando el referente regionalista Democracia Regional -junto al senador reelecto por Magallanes, Carlos Bianchi, Carlos Cantero por Antofagasta-, y la configuración de la agrupación Amplitud, escisión de los diputados Karla Rubilar, Joaquín Godoy y Pedro Browne y la senadora Lili Pérez, todos de RN.

Si bien la creación de estos “terceros estratégicos” tuvo explicaciones políticas e ideológicas, también fue incentivada por el sistema binominal el que generó incentivos en la derecha para romper la díada RN/UDI, creando agrupaciones autónomas que dentro o independientes de ella adquirirían una mayor capacidad de negociación. Sin un sistema de representación proporcional corregido, este sistema “rentista”, según Genaro Arriagada, “destruye la respetabilidad de la política”, en la medida que “envolviéndose en la bandera de la patria, declarando no tener otros motivos que la defensa de la libertad de pensamiento”, negocian su apoyo a cambio de “proyectos para la región o decididamente se adentra en la corrupción”³⁰.

29 <http://www.quepasa.cl/articulo/politica/2013/03/19-11297-9-la-nueva-campana-de-hernan-larrain-matte.shtml>

30 <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/01/18/18744/El-transfuguismo-y-el-camisetazo.aspx>

Crítica al Ejecutivo

Junto a este incentivo institucional, la crisis de la derecha tuvo causas políticas radicadas en el Ejecutivo. Así, la primera crítica la proporcionó el electo senador por Santiago Poniente, Andrés Allamand, el que denunció el:

“déficit político y graves errores comunicacionales [...] la desatención del debate de ideas en la sociedad. [...] el menosprecio al rol de los partidos en una democracia [...] la grandilocuencia con que se abordaron las políticas públicas y la efectividad de la llamada letra chica [...] desde el día uno hubo expectativas que no se pudieron satisfacer, sobre todo en el ámbito de la lucha contra la delincuencia, que había sido una de las promesas fundamentales del actual Presidente”³¹.

Desde los partidos, RN insistió en el error del Ejecutivo de haber postergado a los partidos en la gestión pública y en su documento, RN y la derecha que queremos, estableció que:

“Lo que realmente ocurrió es que claudicamos en la defensa de nuestro ideario. [...] debemos recuperar la nuestra de centro derecha, moldeada durante la Transición y anclada en una historia de respeto por la democracia representativa, las instituciones republicanas y la virtud cívica [...] fortalecer su vocación de centro [...] No ser frontón donde rebotan todos los cambios, políticas públicas o modernizaciones [...] Ni trinchera, para quedarse defendiendo un tercio del electorado, del Congreso, y transformarnos en actores de veto [debemos tener] vocación de mayoría [defender] el interés público con fuerza, lo hace desde la convicción más profunda de que la libertad, el mérito personal y la igualdad de oportunidades [...] no defiende intereses particulares [...] tolerancia y el respeto una opción sexual diferente adultos mayores y a los pueblos originarios [...] las autoridades y a las instituciones [...] eventual acercamiento con la Democracia Cristiana, superando las fronteras que dibujó el plebiscito del año 88 [...] una reforma al régimen político [fuimos] un poco incoherentes y demasiado tecnócratas [debemos] defender el interés público, sin doble estándar frente a los abusos a los consumidores, y al mismo tiempo resguardar al motor de Chile: nuestros emprendedores [...] La libertad, el mérito y el esfuerzo son valores esenciales”³².

31 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/12/674-557317-9-andres-allamand-el-principal-responsable-del-fracaso-electoral-es-pinera.shtml>

32 <http://static.latercera.com/20131230/1875198.pdf>

Como forma de resolver la crítica situación en que quedó RN se multiplicaron los llamados a la DC y en un texto del vicepresidente RN, Cristián Monckeberg, se propuso un giro al centro acercándose a los demócratacristianos, a lo que Francisco Chahuán replicó llamando a impulsar una federación de partidos de centro. Ante estas declaraciones, el presidente DC, Ignacio Walker, reafirmó que "No hay ninguna posibilidad de construir una coalición política con RN [...] Nosotros tenemos un domicilio político conocido, hemos sido oposición a un gobierno de derecha, somos parte de la Nueva Mayoría, vamos a ser un partido de gobierno con Michelle Bachelet, pero desde ahí se puede conversar con todo el mundo"³³.

Sorprendentemente, reaccionando a estos llamados de la derecha, Camilo Escalona apeló a la unidad de la Nueva Mayoría y a evitar la "pretensión sectaria", planteando que no se podía desatender "la estrategia de un viraje hacia el centro que se sugiere a RN por el diputado Cristián Monckeberg"³⁴.

El análisis de la UDI fue algo más pobre, afirmando que el Presidente fue "cómplice" de la derrota presidencial, además de exhibir un déficit político característico de su gestión, y se autocriticó por haberse separado de las bases ciudadanas.

Nivel político-societal

A nivel político-social, la crisis de la derecha puede analizarse desde la perspectiva de sus crecientes limitaciones ideológicas y del efecto que está teniendo en ella la emergencia más o menos organizada de un sector liberal-capitalista.

Ideologismo

La crisis de la derecha se caracterizaría por un profundo desencuentro entre su discurso e ideología y la realidad nacional. De acuerdo a Carlos Peña, "La derecha chilena nunca ha resuelto bien sus relaciones con la modernidad y la democracia de masas"³⁵.

Incluso su relación muy particular con el empresariado, cementada por una afiliación católica conservadora muy ligada a los movimientos eclesiales

33 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/12/31/ignacio-walker-no-hay-ninguna-posibilidad-de-construir-una-coalicion-politica-con-rn/>

34 <http://diario.elmercurio.com/2014/01/04/nacional/politica/noticias/F9A917B2-742F-4C4F-8CAB-473F77C073B4.htm?id=%7BF9A917B2-742F-4C4F-8CAB-473F77C073B4%7D>

35 <http://diario.elmercurio.com/2014/01/19/reportajes/opinion/noticias/CEDD2D5C-517D-458E-89AE-F9823646D019.htm?id=%7BCEDD2D5C-517D-458E-89AE-F9823646D019%7D>

más tradicionalistas³⁶, comenzó a verse erosionada producto de los importantes cambios y nuevos énfasis pastorales en la Iglesia Católica bajo el Papa Francisco, los que dejaron doctrinariamente desvalidos a la derecha y empresarios, sin un apoyo doctrinario externo que los validara como antaño.

A esta situación se sumó la crítica interna de políticos conservadores, como Iván Moreira (UDI), quien denunció el trato clasista y oligárquico que sufrió en su partido, declarando que "Saldría escapando de este partido, porque tengo rabia, ira y una contradicción muy grande. Tengo rabia con personas que están aquí, que me despreciaron y despreciaron a la gente popular. Todo por no tener currículum ni linaje"³⁷.

Este hiato entre ideología y realidad quedó de manifiesto en las exageradas apreciaciones de la consejera de Libertad y Desarrollo, Lucía Santa Cruz, quien afirmó que "el programa de Bachelet es el primer escalón en el establecimiento del socialismo en Chile"³⁸. Afirmaciones que fueron contradichas por el Catastro de la Corporación de Bienes de Capital, el que para 2014 anticipaba que se preveían inversiones privadas por US\$ 26.859 millones, lo que significaba un alza cercana al 4% respecto del tercer trimestre, correspondiendo al 29% de la cifra global para el quinquenio, dinamismo que podría compensar la desaceleración de la economía para el año³⁹.

Capitalismo liberal

La crisis ideológica de la derecha se vio orgánicamente acompañada por la emergencia visible de un agregado político-social de características capitalistas y liberales.

Las elecciones primarias, parlamentarias y la presidencial evidenciaron una crisis del sistema de partidos y profundas fracturas al interior de cada uno de ellos. Nueve candidaturas a la Presidencia, conflictos entre RN y la UDI, renuncias en la DC y RN, emergencia de grupos como Evópoli, Horizontal, Red Liberal, Espacio Público, Fuerza Pública, Revolución Democrática, o apoyos cruzados para candidatos al interior de la Concertación, mostraron

36 Cfr. Augusto Varas, *La democracia frente al poder. Chile 1990-2010*. Catalonia, Santiago, 2012, Capítulo3.

37 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/01/13/el-duro-discurso-anti-clasista-de-moreira-en-el-consejo-de-la-udi/>

38 <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2013-11-27&dtB=29-11-2013%200:00:00&PaginaId=6&bodyid=3>

39 http://diario.elmercurio.com/2014/02/13/economia_y_negocios/_portada/noticias/419E4E6D-553F-40C1-89D5-23556797B710.htm?id=%7B419E4E6D-553F-40C1-89D5-23556797B710%7D/

débiles liderazgos colectivos, caudillismo, declinante voluntad asociativa y crecientes déficits ideológicos en los partidos políticos existentes. La crisis previa al interior de la Concertación no se manifestó de la misma forma en la Nueva Mayoría dada la presencia aglutinadora de Michelle Bachelet y la cierta posibilidad de ser gobierno nuevamente.

En medio de este espacio poblado de diversas expresiones político-sociales, se pudo percibir la existencia de un imaginario liberal-capitalista, de formas cambiantes -amebiótica o de magma fluida-, constituido por compartidas "normas, valores, lenguajes, herramientas, procedimientos y métodos de hacer frente y de hacer cosas"⁴⁰, que ponen énfasis en la "primacía del individualismo, el predominio creciente y unilateral en diversos ámbitos de la existencia social de la razón instrumental y un descompromiso de los mismos ciudadanos hacia su comunidad política, ocupado cada uno con su propio autogobierno"⁴¹.

Este agregado socio-político se caracterizaría por la afirmación de comunes valores y derechos individuales en el campo político, económico y cultural. Favorecería "la primacía del individualismo, [de] los derechos civiles individuales y una actuación contenida tanto de la sociedad civil como del Estado en la dirección de la cosa pública. Esta visión tiende al desarraigo, a la pérdida de un sentido más compartido de la existencia, al exagerado autocentramiento en cada cual, empobreciendo con ello la vida de todos". A este individualismo y descompromiso con la comunidad se le suma "el predominio creciente y unilateral en diversos ámbitos de la existencia social de la razón instrumental. Mercado, Estado, mediante el prestigio de la ciencia y técnica, tienden a expandir los criterios validadores de una tecnologización creciente, puesta como vía regia para la solución de los males de la humanidad". La preeminencia de la tecnocracia y del economicismo neo-clásico en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas completa este cuadro ideológico del liberalismo-capitalista.

Sin embargo, tal como lo expresara Daniel Mansuy, este ideario tiene que modernizarse ya que su visión individualista le impide hacerse cargo de temas públicos:

"La derecha debe oponer las ideas de justicia y sociedad a las consignas igualitarias y estatistas. Debe asumir que Chile se convirtió en una sociedad de masas, pero que requiere conducción política -la modernidad está lejos de ser un fenómeno unívoco.

40 Cornelius Castoriadis, Los dominios del hombre, Gedisa, Barcelona, 2005, p.67.

41 Esta cita y las siguientes fueron obtenidas de: Pablo Salvat, "Educación para el crecimiento económico y/o educación para una ciudadanía democrática? Notas desde el comunitarismo y el republicanismo democrático. Informe de Trabajo N°2. Universidad Alberto Hurtado. Manuscrito.

A la confianza ciega en el Estado invocada por la izquierda, no hay que responder con una confianza ciega en el mercado, porque la idea central del sector no es esa, sino la confianza en las personas, la ética de la responsabilidad y la valoración del trabajo. Hay que tomarse en serio la noción de justicia social, el papel de los sindicatos y de la sociedad civil, porque es imposible leer fenómenos sociales -ni hablar de hacerse cargo de ellos- desde el individualismo⁴²".

Coincidió con esto, Luis Larraín, cuando señalaba que:

"Una reflexión serena debe tomar en cuenta que la legitimidad del modelo económico social de Chile en los últimos veinticinco años ha sido cuestionada al imponerse visiones críticas a la desigualdad, al abuso y la creencia de que un desmedido afán de lucro perjudica a los consumidores. También debe hacerse cargo de que hay hoy día una mayor valoración de los derechos humanos y del medio ambiente. Que el surgimiento de una gran clase media a partir del éxito económico ha alimentado altas expectativas que van más allá de las posibilidades financieras de un gran número de familias. Que la política se ha desprestigiado por la poca renovación de los liderazgos y cabida a nuevas ideas. Sin embargo, de esa reflexión no puede surgir la conclusión de que hay que moverse hacia la izquierda, adoptando las recetas de nuestros adversarios. Porque se supone que se está en política porque te mueven ideales, no para ganar el poder a cualquier precio. La derecha debe elaborar sus propias soluciones: para la desigualdad, mejores empleos y educación; para los abusos, más competencia y movilidad; para la clase media, seguros públicos y privados y disminución de la vulnerabilidad más que regalos del Estado; para educación y salud de calidad, libertad de elegir; para los temas de ciudad, más sociedad civil. [...]En definitiva, hay que construir identidad y legitimidad en la centroderecha. Contarle a la gente por qué queremos gobernar, que es mejor empoderar a los chilenos vulnerables para que labren con libertad su propio futuro que darles en bandeja desde el Estado la solución a sus problemas. Esa es la tarea de hoy. Ya llegará el tiempo de decidir quién liderará el proyecto⁴³."

Estas modernizaciones y ampliaciones del espacio ideológico de la derecha liberal-capitalista, podrían perfectamente proporcionar las bases conceptuales para una extensión horizontal de su identidad hacia la centro-izquierda como veremos más adelante.

42 <http://diario.latercera.com/2013/12/25/01/contenido/opinion/11-154168-9-sin-anestesia.shtml> Cuestión de principios

43 <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/01/11/18541/La-derecha-en-llamas.aspx>

Clase, intereses e ideología.

Pero su visión del "qué y cómo hacer las cosas" no solo obedece a visiones y valores compartidos, también es el producto de la contradicción entre sus intereses individuales y políticas con fuerte sentido de redistribución igualitarista propuestas desde la izquierda. Frente a estas últimas se observa una desconfianza o abierto rechazo a una redistribución radical de ingresos, a impregnar las políticas con valores solidarios, y a la expansión de derechos ciudadanos económico sociales garantizados por el Estado.

Una redistribución igualitarista fuerte pasa por la implementación de una efectiva y profunda reforma tributaria que genere los recursos permanentes para ella. Esta reforma tendría dos afectados principales. Por una parte, al 4% de las familias más ricas (sector comercialmente denominado "AB")⁴⁴. Y, por la otra, a los segmentos ubicados entre los percentiles 90 y 96 de la distribución del ingreso familiar ("C1") quienes se verían afectados por una retasación de la propiedad rural y urbana, el control de la elusión a través de sociedades de profesionales, y los aumentos de los impuestos de 1ª y 2ª categoría y global complementario, entre otros.

Además de ver afectados sus niveles de ingreso, este sector medio-alto acomodado, resentiría y resistiría culturalmente los efectos socio-culturales de una redistribución profunda que pondría en cuestión la rígida estructura de estratificación social y de movilidad social existente en el país, debilitando sus "marcadores privilegiados de clase"⁴⁵.

A la resistencia -desde los intereses- de este grupo a una reducción fuerte de las desigualdades, se sumaría -desde la ideología- otro importante segmento de la llamada "clase media", este sería el que va del 80 al 90 percentil de la distribución del ingreso familiar. La parte alta de este sector incluida en el segmento denominado "C2" -que en su conjunto incluye los ingresos de los deciles 7 y 8- entre la cual, "predomina la ideología liberal, se caracteriza por ser desconfiados de las instituciones y desligados de la religión, abiertos a las creencias alternativas, respeto a la diversidad sexual, apoyo al aborto terapéutico, lo que indica apertura al cambio".

Este agregado socio-político liberal-capitalista no homogéneo, compuesto por una proporción baja del grupo "C1", en el que prevalecerían los intereses económicos asociado a su situación de clase, y una proporción alta de individuos pertenecientes al "C2", entre quienes imperaría como hegemónico el pensamiento individualista liberal, constituiría la base

44 Las cifras y citas contenidas en estos tres párrafos son de: Criteria Research, "Clase media. Diversidad y distinciones tras el estereotipo". Estudio sindicado. Reporte para prensa. Junio 2011. http://www.criteria.cl/wp-content/files/clase_media.pdf

45 Sobre estos "marcadores", cfr.: Pierre Bourdieu, *Distinction. A social critique of the judgment of taste*. Routledge, New York, 1984, p.xxv.

social del “desprendimiento” liberal-capitalista de la derecha. Desde esta perspectiva, si bien ambos sectores de la clase media se diferencian entre sí, en conjunto constituirían un agregado social antagónico a políticas redistributivas capaces de modificar de manera importante la jerárquica estratificación social en el país. El desafío político que estos sectores presentarían a un nuevo liderazgo de derecha sería hermanarlos para mantener el actual modelo económico sobre la base ideológica de un liberalismo renovado.

Orgánica

Este agregado socio-político no tendría una sola expresión institucional, liderazgo y domicilio político. Su base social se evidenció en el apoyo ciudadano y de opinión pública a la candidaturas pre-presidencial de Andrés Velasco, así como en las propuestas de una variedad de políticos que van desde la UDI (Hernán Larraín), pasando por disidentes piñeristas en RN (Daniel Platowsky), candidatos DC (Hosain Sabag), y figuras públicas del PPD (Daniel Fernández) o del PS (Oscar Guillermo Garretón), que configurarían los bordes fronterizos de tal sector, y que de alguna forma se mostraron en el episodio Peirano y en el debate sobre la educación superior gratuita.

Desde un punto de vista estratégico, las opciones de poder de este agregado social serían, por una parte, la mantención de su informalidad, con una presencia inorgánica y la latencia de este imaginario y sus portadores influyendo en las diversas agrupaciones políticas, y, por la otra, su formalización en una institucionalidad política única, capaz de recrear el escenario político nacional bajo un nuevo liderazgo. La primera opción ofrecería una transversalidad diversificada con capacidad de veto y contención de políticas más radicales en todos sus posibles puntos de origen. La segunda, lugar que pretende ocupar Sebastián Piñera, entre otros, tiene las naturales dificultades de crear, financiar y mantener una orgánica con despliegue nacional capaz de constituirse en un tercer polo de atracción dentro del esquema político nacional, pero tiene la bondad de generar una pública voluntad de poder con cierto arrastre de masas.

En su fase pre-orgánica, esta tendencia liberal-capitalista modernizada se manifestó institucionalmente en Evópoli, Red Liberal, Amplitud y Fuerza Pública.

Evópoli⁴⁶, también integrado por miembros del gabinete de Piñera, se compromete con la lucha por la libertad individual –incluida la diversidad sexual– sin interferencias del Estado y del empresariado, y una ética de la responsabilidad. En palabras de sus dirigentes:

“Más que ser de derecha o izquierda, Evópoli es un proyecto político con la libertad como el eje sobre el cual el Estado debe actuar. Creemos en una sociedad que se articule con el Estado. Evópoli tiene una vertiente doctrinal relacionada con lo que ocurrió con David Cameron, que logró reencantar a Inglaterra con la lógica de más sociedad y no más Estado” (Felipe Kast). [...] tenemos que reconocer un domicilio en la centroderecha con sus pros y contra, que quiere crecer –como lo hicimos el 2009– haciendo alianza con un grupo de liberales o sociales cristianos que han quedado súper abandonados, porque hoy la Nueva Mayoría se ha izquierdizado y ahí hay una oportunidad” (Luciano Cruz-Coke)⁴⁷.

Su equivalente, con origen en la centro-izquierda, Fuerza Pública, se propuso:

“Defender y profundizar las libertades públicas e individuales [...] más transparencia eliminar las malas prácticas y los abusos, tanto en el mundo público como el privado [...] Exigimos más competencia y mejor fiscalización [...] un país con más libertades [...] Que a nadie se le discrimine por su apellido, ni por la comuna en que nació, ni el color de su piel, ni sus ideas, ni su religión, ni su género, ni su orientación sexual, ni sus capacidades especiales [...] Las instituciones que facilitaron la transición a la democracia le quedan chicas al Chile de hoy [...] nos falta en igualdad y dignidad para todos”⁴⁸.

46 “...movimiento político que emerge con el desafío de construir un Chile libre, inclusivo y justo. Entendemos por justicia la libertad efectiva de cada persona para desplegar sus talentos según sea su voluntad, independiente del lugar de origen. Creemos que la ruta para lograr este desafío requiere estar dispuestos a priorizar con sentido de urgencia aquello que permita emparejar la cancha y potenciar la libertad de cada uno de nuestros niños. [...] Nuestra economía necesita mercados y relaciones transparentes, libres de abusos que asfixien la competencia, el emprendimiento y la innovación. La política requiere nuevas conversaciones, nuevos acuerdos [...] Como sociedad debemos estar dispuestos a invertir lo que sea necesario para igualar las condiciones de participación en la sociedad. [...] El desafío anterior no pasa sólo por mayor inversión del Estado, sino también por asumir que la ética y calidad de nuestras relaciones humanas juegan un rol irremplazable. No llegaremos muy lejos sin una sociedad civil, anclada en los valores de la responsabilidad, la reciprocidad y el respeto a la diversidad”. http://www.evopoli.cl/portal/?page_id=2

47 <http://www.capital.cl/poder/los-desafiantes/>

48 <http://www.fuerzapublica.cl/>

Por su parte, Red Liberal, en una perspectiva más proactiva, formuló un llamado a convertir 2014 en el año de la:

“convergencia de todos los liberales [...] están los liderazgos, están los proyectos y están los ciudadanos que apoyan nuestras causas [...] Es hora que los liberales asumamos un rol activo en el nuevo escenario político [...] Llevamos mucho tiempo divididos. Hasta hace poco, las razones para esto parecían sólidos témpanos. Hoy, sin embargo, se deshacen ante el sol de los nuevos tiempos. La división de los liberales debe terminar [...] Se decía que los liberales estábamos mejor dentro de la diversidad de partidos tradicionales, cada uno empujando desde la trinchera propia. Decían que, repartidos, tendríamos mayor impacto. La evidencia muestra lo contrario: en pocos años, los partidos y las coaliciones del pasado se han movido inexorablemente hacia los extremos. Ya no son capaces de alojarnos. Allí los liberales se sienten cada día más huérfanos, mientras nuestras ideas conquistan cada día más voluntades. Seremos cada día más, pues nuestra cultura política es empujada principalmente por las nuevas generaciones. Queremos, podemos y debemos construir nuestra casa propia⁴⁹”.

Posteriormente, Amplitud, propuso crear al interior de la Alianza una colectividad liberal, un “partido con Evópoli, Amplitud y Red Liberal”⁵⁰. De acuerdo a sus formulaciones doctrinarias:

“el liberalismo es mucho más que un mecanismo económico con fines desarrollistas. El liberalismo es una opción política cuyo fin es defender las libertades individuales, cuestión que no es antagónica con creer en un Estado capaz y funcional. Estas ideas no son nuevas en Chile. Lo que hoy llamamos centro-derecha fue a lo largo del siglo XX una fiel defensora de la democracia representativa y de la progresiva liberalización de las costumbres. La dictadura militar interrumpió este proceso que hoy retomamos con fuerza’. [...] rechazan el golpe de Estado, negándose a ‘justificar los atroces crímenes y atropellos’; asumen como propias las reformas constitucionales ‘dentro de la institucionalidad’; hablan de ‘justicia y fortalecimiento de la sociedad civil’ y añaden que ‘soñamos con un partido preocupado de lo público que ofrezca respuestas de centroderecha, no sólo basadas en la defensa del mercado, a los temas de dimensión pública tales como el desarrollo de las

49 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/12/10/red-liberal-llama-a-hacer-de-2014-el-año-de-la-convergencia-de-todos-los-liberales/>

50 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2014/02/912193/joaquin-godoy-esperamos-ser-un-partido-con-evopoli-amplitud-y-red-liberal>

ciudades, la educación, la previsión, la salud, la discapacidad, la protección del medioambiente, la investigación científica y la descentralización”⁵¹.

Por el contrario, frente a estas nuevas y modernizadas propuestas, desde la orgánica partidaria tradicional, Andrés Allamand indicaba: “Yo veo el futuro con una centroderecha ampliada hacia el mundo liberal, que ojalá se organice en torno a un partido, hacia los independientes, y hacia la Democracia Cristiana”⁵². Y en materias ideológicas propuso excluir en la declaración de principios de RN la justificación al golpe militar. Su elección y la de José Manuel Ossandón, ambos críticos del gobierno, como senadores y los relativamente buenos resultados electorales de RN con Carlos Larraín a la cabeza, otro crítico de Piñera, dificultaron la estrategia piñerista de crear una Nueva Derecha desde RN, por lo que una alternativa era la formar su propio movimiento, tal como lo planteó Daniel Platovsky al renunciar a RN.

Desde la UDI, el senador Hernán Larraín propuso refundar la Coalición por el Cambio, integrando a Evópoli y Democracia Regional, propuesta que resonó inmediatamente en el vicepresidente de RN, senador Francisco Chahuán”⁵³.

Si bien este amorfo agregado socio-político ha adquirido visibilidad y potencial proyección política, sus desarrollos ideológicos e intereses de clase no han logrado el punto de fusión, ni han reconocido un solo liderazgo y orgánica institucional. Por estas razones, Sebastián Piñera en su última cuenta a sus partidarios intentaba liderarlo, definiendo las tareas que se debían enfrentar:

“Primero, diseñar y elaborar un proyecto político que en base a nuestros valores y principios, recoja con renovación, con imaginación y con solidez los problemas del presente y los desafíos emergentes de nuestra de nuestra sociedad. Segundo, definir o implementar una estrategia clara para transformarnos en una oposición constructiva en la búsqueda de diálogos y acuerdos, pero muy firme en la fiscalización del futuro Gobierno y en la defensa de nuestras ideas y de nuestras visiones. Tercero, y lo digo con claridad, defender, porque vamos a ser sujetos de ataque, lo mucho que hemos logrado avanzar, gracias al esfuerzo de todos ustedes, durante estos

51 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/01/08/diputados-renuncian-a-rn-con-declaracion-doctrinaria-que-critica-el-neoliberalismo-y-propinan-duro-golpe-politico-a-carlos-larrain/>

52 <http://www.quepasa.cl/articulo/politica/2013/07/19-12186-9-el-objetivo-politico-debe-ser-una-alianza-con-la-dc.shtml>

53 <http://diario.elmercurio.com/2013/12/25/nacional/nacional/noticias/E2C140E2-E6C1-4A68-91AC-1F54B250346E.htm?id=%7BE2C140E2-E6C1-4A68-91AC-1F54B250346E%7D>

4 años de Gobierno. Y cuarto, construir una verdadera opción de Gobierno, que logre nuevamente atraer, cautivar a una nueva mayoría de corazones y voluntades que nos permita una vez más tener los merecimientos para poder nuevamente tener el privilegio y la responsabilidad de conducir los destinos de nuestro país, desde este Palacio de La Moneda"⁵⁴.

En suma, al final de su mandato el Presidente Piñera dejó a una derecha en crisis, en medio de la cual comenzaba a emerger aquel sector imaginado por el y que trató de dirigir desde el inicio de su gestión y que intentará conducir en el futuro. Los próximos cuatro años serán cruciales en la configuración de esta tercera potencial fuerza política, la que de ser exitosa dejaría en difícil situación tanto a la Alianza como a la Nueva Mayoría.

Michelle Bachelet

Los dos primeros meses después de su elección fueron particularmente difíciles para la Presidenta Bachelet, especialmente producto de las críticas surgidas a los nombramientos de ministros, subsecretarios e intendentes.

Configuración del gabinete

La primera medida de la Presidenta electa fue la configuración de su equipo ministerial, en la mayoría de los casos respetando la presencia de los partidos de la Nueva Mayoría, pero seleccionando aquellas personas con una relación particular y previa con la Presidenta, aun cuando estos fueran partidariamente independientes, y de una generación distinta a la "transicional". Casos paradigmáticos fueron los nombramientos de Rodrigo Peña y Lillo (PPD) como ministro del Interior, Alberto Arenas (PS) en Hacienda y de Nicolás Eyzaguirre (PPD) en Educación. Así, el equipo ministerial quedó constituido por 6 PPD, 5 DC, 3 independientes, 5 PS, 1 PR, 1 IC, 1 PC y 1 MAS.

Este proceso no quedó exento de críticas. Así, con solo un tercio de mujeres en su primer gabinete, frente al 48% del de 2006, la propia Presidenta Bachelet confesó, "Me hubiese gustado tanto que hubiera más paridad"⁵⁵.

Por otra parte, el nombramiento de la senadora Ximena Rincón, como ministra Secretaria General de la Presidencia, reeditó los cuestionamientos a un procedimiento iniciado por la propia Presidenta en su anterior administración, criticado por debilitar el régimen republicano presidencial, no parlamentario, de separación de poderes.

54 <http://www.gob.cl/especiales/cuenta-publica-final/discurso/>

55 <http://diario.elmercurio.com/2014/02/03/nacional/politica/noticias/4C1357E2-9026-47FF-801C-C56FD10366E0.htm?id=%7B4C1357E2-9026-47FF-801C-C56FD10366E0%7D>

Sin embargo, las críticas más duras fueron al débil proceso de selección de los nombramientos ministeriales, de subsecretarios e intendentes. Dos ministras designadas (Cultura, Claudia Barattini, y Desarrollo Social, Fernanda Villegas) figuraban en la lista de morosos del Crédito Fondo Solidario, y la PR, Aurora Williams (Minería), ex gerenta de administración y finanzas de la empresa operadora del Puerto de Antofagasta (ATI), controlada por el grupo Luksic, con serias críticas ambientales a su gestión. De los subsecretarios, la persona nombrada en Educación (Claudia Peirano) se había pronunciado públicamente en contra de la gratuidad de la educación, lo que motivó una fuerte reacción de la Confederación de Trabajadores de la Educación, de funcionarios de su futuro Ministerio, y de los diputados electos líderes del movimiento estudiantil, lo que provocó su renuncia a pesar de la confianza que días antes le había reiterado la propia Presidenta. En su reemplazo fue nombrada Valentina Quiroga, ex directora de políticas educativas de Educación 2020.

Los cuestionamientos continuaron con los nombramientos de Carolina Echeverría (PPD) en la subsecretaria para las FF.AA. (acusaciones de chantaje por parte de marinos constitucionalistas, cuestionamientos a su gestión anterior como Subsecretaria de Marina); de Miguel Moreno (PR) condenado al pago de una multa por ofensas al pudor; **Ignacio Moreno (PPD), en Minería, ex** subgerente de Desarrollo Empresa Nacional de Minería (Enami) y gerente general de la compañía minera Cerro Dominador en 2012, donde enfrentó una huelga en Antofagasta y un fallido proceso de negociación colectiva; Hugo Lara (DC), Agricultura, enfrentaba querrela por estafa y apropiación indebida y un caso previo, solucionado en 2013, de giro doloso de cheques; **Mitchel Cartes (PS), Intendente de Tarapacá,** con dos sumarios administrativos por eventuales negligencias en la dirección de Vialidad Regional hasta 2012; Jaime Burrows (DC), Salud, con declaraciones previas contrarias al aborto terapéutico, iniciativa propuesta por la Presidenta en su campaña; y el subsecretario designado en Transportes, Cristián Bowen (DC), quien enfrentaba un juicio por injurias y calumnias en junio de ese año. Del conjunto de cuestionados, la Presidenta electa solo reemplazó a Lara por Claudio Ternicier (DC) y a Moreno por Jorge Maldonado (PR).

Aun cuando el Presidente del PS, Osvaldo Andrade, reconoció que "ha habido una desprolijidad en algunos nombramientos"⁵⁶, apuntando la crítica al designado ministro del Interior, las reacciones ante ellas evidenciaron las tensiones más profundas al interior de la Nueva Mayoría. Así, en apoyo a Peirano⁵⁷ se criticó el "dogmatismo fundamentalista" de la

56 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/02/674-563952-9-presidente-del-ps-osvaldo-andrade-ha-habido-una-desprolijidad-en-algunos.shtml>

57 Carta de Dante Contreras, María Olivia Recart, Jorge Manzi, Gregory Elacqua, Paulina Araneda y otras 25 personas. <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/02/05/19228/Renuncia-de-Claudia-Peirano.aspx>

reforma educacional (Mariana Aylwin), el "narcisismo" de los estudiantes y la gratuidad en la educación como "artículo de fe" (José Joaquín Brunner), la "pérdida de la capacidad de gobernar por ceder al poder de veto de los estudiantes y bancada estudiantil" (Sergio Bitar), y la nueva "beatería" de aceptarlo sin cuestionarlo (Genaro Arriagada). De esta forma, quedó en claro que el gobierno de la Nueva Mayoría y de Michel Bachelet, se volvía a constituir en espacio de lucha entre las tradicionales dos almas de la Concertación.

Considerando que 14 de las 50 medidas anunciadas por la Presidenta Bachelet requerían aprobación del Congreso, surgió la legítima duda si para lograr estas metas el jefe del Gabinete podría ordenar al oficialismo en el Congreso y a los funcionarios en el Ejecutivo.

Nueva Mayoría

Aun cuando la Nueva Mayoría triunfante había logrado una cómoda situación y posicionamiento político, pronto comenzaron a aparecer los problemas.

Nuevo eje PS-PPD.

A comienzos de enero, el PS y el PPD formaron un bloque, constituido por 32 diputados, para transformarse en el eje del gobierno Bachelet, afirmando el senador PS, Fulvio Rossi, que el eje histórico PS-DC "fue contra natura" ya que existiría mayor afinidad con el PS⁵⁸. Frente a esta iniciativa, parlamentarios DC reivindicaron importancia de ese eje histórico, pidieron no "encajonar a la principal bancada" del pacto Nueva Mayoría y continuaron con críticas a la integración del PC en el gabinete.

Asamblea Constituyente

Otro de los temas conflictivos al interior de la Nueva Mayoría fue el mecanismo para el cambio de la Constitución. A comienzos de enero, la Cámara de Diputados aprobó la reforma constitucional que elimina el guarismo 120 de la Constitución, abriendo el camino para hacer cambios al sistema binominal. En este contexto, el ex Presidente Lagos descartó una Asamblea Constituyente y propuso una comisión bicameral para reformarla: "Planteé al Parlamento de Chile una comisión bicameral (ocho a diez diputados y ocho a diez senadores) y que esa comisión bicameral se abra a la ciudadanía, junte una gran comisión asesora con las ONG, con los sindicatos, con los empresarios, con todas las fuerzas vivas de un país, representantes de regiones, los alcaldes, los gobernadores"⁵⁹.

58 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2014/01/904175/senador-rossi-eje-historico-dc-ps-es-contra-natura-con-el-ppd-tenemos-mayor-afinidad>

59 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/12/02/lagos-descarta-asamblea-constituyente-y-propone-comision-bicameral-para-reformar-la-carta-magna/>

Frente a esta postura, en un foro con más de 200 asistentes, Marco Enríquez-Ominami llamó a otros movimientos y federaciones de estudiantes a unirse en torno a la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

Sociedad

Entre el término del gobierno de Sebastián Piñera y el inicio de Michelle Bachelet, la sociedad chilena reaccionaba silenciosamente ante las condiciones políticas existentes. Así, en diciembre de 2013, Adimark informaba que el 53% de los chilenos prefería el voto obligatorio; el Instituto Nacional de Derechos Humanos y el Instituto de Investigación en Ciencias Sociales de la Universidad Diego Portales advertían "una curva siempre ascendente de denuncias a nivel nacional desde el retorno a la democracia. [...] lo que muestra el estudio es que el ciclo de denuncias es anterior [a 2011], produciendo una escalada relevante a partir del año 2004-2005"⁶⁰, período en que la seguridad pública estaba en manos del ministro del Interior José Miguel Insulza y, especialmente, del Subsecretario, Jorge Correa.

La violencia policial siguió siendo noticia producto de la muerte de un detenido dentro del furgón policial en Rancagua. Al respecto el Instituto de Derechos Humanos señaló que este era el resultado de un "conjunto de prácticas de Carabineros" y que no fue "un hecho aislado"⁶¹

Al mismo tiempo, se dejaron sentir los efectos sociales de las políticas económicas implementadas: Cepal observaba que entre 2002 y 2011 la **jornada laboral de los chilenos subió de 42 a 44 horas semanales**, cumpliendo horarios más largos que los de Europa, donde el promedio es de 38 horas y los salarios más altos; la Superintendencia de Pensiones detectaba que la brecha de sueldos entre hombres y mujeres llegaba al 20% en 2013, aumentando en siete puntos en una década; el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, señalaba que "la distribución de ingresos laborales totales se ha mantenido altamente desigual en los últimos dos años", la brecha entre el ingreso promedio mensual de los percentiles más bajo (10) y más alto (90) se ha mantenido desde 2011⁶²; y Techo-Chile reconocía que a octubre de 2013 había 705 campamentos y 31.783 familias en esa situación⁶³, pero el Minvu cifraba los asentamientos

60 <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/01/17/denuncias-por-violencia-policial-cifras-para-preocuparse/>

61 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/02/27/indh-apunta-contras-conjunto-de-practicas-de-carabineros-detras-de-muerte-de-detenido-en-furgon-y-asegura-que-no-fue-un-hecho-aislado/>

62 <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/02/655-564873-9-solo-el-20-de-los-ocupados-tiene-ingresos-sobre-los-570-mil-al-mes.shtml>

63 <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/12/680-554208-9-informe-de-techo-reabre-debate-sobre-campamentos-en-chile.shtml>

en 542 apuntando a la falta terrenos y familias que no acceden a planes del Estado, argumento en indirecto apoyo a la extensión urbana más arriba señalada.

Como colofón a la visión clasista y ambientalmente ciega de la gestión pública, el nuevo nudo vial Kennedy-Manquehue, entregado en marzo, no consideró obras para peatones, aun cuando en su entorno existen colegios y oficinas.

Conclusiones

En el marco de temas y procesos anteriormente reseñados, a partir del 11 de marzo de 2014, la administración Bachelet deberá enfrentar una serie de problemas tanto propios como heredados.

En primer término, la gran crisis de la derecha probablemente permanecerá durante toda la gestión de Michelle Bachelet. Esta no solo afectará a sus partidos, sino también le generará importantes dificultades a la nueva administración. En la medida que la recomposición de la derecha tomará su tiempo, la dispersión de interlocutores válidos para negociar la implementación de las reformas prometidas por Bachelet -sin pasar "la aplanadora"- tenderá a darle protagonismo a lo fáctico. A falta de partidos en forma, capaces de negociar con el Ejecutivo, este se verá en la práctica forzado a lograr acuerdos con una variedad inorgánica de actores, lo que le dará una mayor falta de transparencia a éste proceso de por sí opaco. En un contexto donde la transparencia llegó para quedarse y expandirse, esta opacidad y sus efectos serán un obstáculo y un frente abierto a la crítica pública, por lo que la nueva administración deberá superarlo con inteligencia y celeridad.

En segundo lugar, muchas de las medidas anunciadas por la Presidenta electa -y quizás otras por venir- serán generadas o propuestas por comisiones presidenciales: política para el litio; reajuste del salario mínimo; política criminal y persecución penal; cárceles concesionadas; desarrollo regional; ciudad, vivienda y territorio; enseñanza del arte; aplicación de la ley antiterrorista en territorios mapuche; delitos sexuales contra niños; discapacidad, salud mental y cuidado. En el contexto de las altas expectativas generadas por su campaña y las reacciones al nombramiento de ciertos miembros de su gabinete y subsecretarios, la integración de estas comisiones debiera responder a la orientación general e inspiración de cambios de su programa. De no ser así, cada una de estas áreas se constituirá en nuevos focos de conflictos. Algunas de estas diferencias se manifestaron en el episodio Peirano.

Al respecto, la presidenta de la FECH, Melissa Sepúlveda, explicitó la postura de los estudiantes frente a la reforma educacional: "la gratuidad que hemos planteado está bajo la lógica del derecho social"⁶⁴, política que, como se ha visto, no es plenamente compartida por la coalición que llegó al poder, al punto que importantes figuras políticas bacheletistas, como José Miguel Insulza, han afirmado que para esta política "Chile hoy no está en condiciones"⁶⁵.

En relación a la vinculación entre expectativas y realizaciones, en tercer término, el factor tiempo jugará un rol más importante que en otras administraciones. Desde ya, algunas movilizaciones previas han sido anuncios y mensajes anticipados de ciertos sectores para el nuevo gobierno (mineros, puertos, regiones, deudores habitacionales), y la sociedad ha visto que producto de la alta concentración del poder en el país la forma más expedita de hacer ver sus demandas y lograr algunas de sus reivindicaciones es la manifestación pública. En este contexto, como consecuencia de frustraciones previas y ante las "profundas diferencias con Bachelet", la Confech y el movimiento estudiantil llamaron a seguir con movilizaciones en 2014. La forma como la nueva administración reaccione antes estas movilizaciones, maneje adecuadamente el uso de la fuerza, se relaciones y vincule a los movimientos sociales a su proceso de transformaciones, determinará en gran medida su éxito o fracaso.

Una cuarta dificultad será poner en práctica las 50 medidas anunciadas para los primeros 100 días, así como la implementación del conjunto de su Programa de Gobierno, lo que requerirá de un no habitual alto ordenamiento político legislativo de la Nueva Mayoría y sus apoyos independientes ("la aplanadora"), así como de una disciplina y alto rendimiento de los cuadros administrativos.

Finalmente, este último período mostró un conjunto de situaciones altamente complejas que la administración Piñera dejó sin resolver o bien las agudizó producto de las políticas implementadas. Además de neutralizar las medidas que retrotrajeron los avances concertacionistas, el gobierno Bachelet deberá enfrentar un campo minado de nudos complejos, como, por ejemplo, un presupuesto restrictivo en una economía a la baja; un conflicto mapuche agravado; una política de energía inexistente; el estancamiento de la productividad; concesión y financiamiento del Metro de Santiago; rezago en concesiones viales; crisis de las concesiones hospitalarias y penitenciarias; inseguridad ciudadana; vivienda y reconstrucción; nueva política de defensa, y derechos de las mujeres.

64 <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2014/01/680-560441-9-confech-llama-a-seguir-con-la-movilizacion-estudiantil-en-2014-ante-las.shtml>

65 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/11/674-552102-9-jose-miguel-insulza-no-estoy-seguro-de-priorizar-gratuidad-universal-en.shtml>



Después de cuatro años, Sebastián Piñera puede irse satisfecho de su gestión: amplió el mercado, privatizó, desestatizó y debilitó el Estado, fortaleció los intereses empresariales aumentando las posibilidades de lucro y renta privados, producto de lo cual dejó al país con mayores incertidumbres de las imaginadas al inicio de su gestión. Como colofón, Adimark le entregó un 50% de aprobación al finalizar su período.

Desde esta perspectiva y con estos antecedentes, las tres grandes tareas que la nueva Presidenta y la Nueva Mayoría deberán enfrentar en el próximo período serán eliminar los retrocesos, reducir las incertidumbres heredadas y satisfacer las expectativas generadas por los profundos cambios estructurales comprometidos.

Anexo I

ELECCIÓN	CONCERTACIÓN	DERECHA	PC	OTROS	TOTAL	CONC + PC
1989	3.850.571	3.129.288			6.979.859	3.850.571
1993	4.040.497	2.132.274	327.402	468.777	6.968.950	4.367.899
1999 1a v	3.383.339	3.352.199	225.224	94.366	7.055.128	3.608.563
1999 2da v	3.683.158	3.495.569			7.178.727	3.683.158
2005 1a v	3.190.691	3.376.302	375.048		6.942.041	3.565.739
3005 2da v	3,723.019	3.236.394			6.959.413	3.723.019
2009 1a v	2.065.061	3.074.164	433.105	1.405.123	6.977.453	2.498.166
2009 2da v	3.367.790	3.591.182			6.958.972	3.367.790
2013 1a v	3.075.839	1.648.481		1.861.488	6.585.808	3.075.839
2013 2da v	3.470.055	2.111.830			5.581.885	3.470.055

Sergio Fernández Figueroa, ¿Por Qué Fue Masacrada la Derecha Chilena? El Mostrador, 19 de diciembre, 2013.

Economía

2

¿Cierre del ciclo neo-liberal después de un cuarto de siglo?

Hernán Frigolett *

* Académico. Integra el Grupo Nueva Economía

Síntesis

La administración Piñera pareciera ser el último ensayo para mantener el modelo neo liberal como eje conductor del desarrollo económico y social de la economía chilena. Finalmente, la concentración económica, la presencia transversal del lucro en la provisión de bienes públicas y la indefensión del consumidor en su presencia en el mercado, o la precaria solución previsional de la que goza la mayor parte de la población, presagian la irrupción de "Otro Modelo".

La dimensión distributiva ya no sólo pasa por un gasto público eficiente, sino que además se considera la fuente de los recursos tributarios que posibiliten simultáneamente un incremento de la carga tributaria así como un mejor cumplimiento de la misma. Para lograr impactos distributivos por el lado de los ingresos se requiere mayor apego al logro de la equidad vertical logrando un aporte efectivo de los sectores de mayores ingresos al Tesoro Nacional, pero al mismo tiempo de una equidad horizontal que cumpla con el axioma de igual carga a igualdad de renta independiente del origen de esta.

La sensación de abuso plasmó una persistente movilización social que se canalizó en la reciente elección presidencial en que las fuerzas progresistas se han alineado tras el programa esbozado por la Presidenta Bachelet. El plan de acción se ha centrado en tres dimensiones de reforma: educación como vehículo de igualdad de oportunidades, adecuadamente financiado por una reforma tributaria con objetivos de mayor recaudación y de impactos redistributivos, y en materia de un reordenamiento institucional para el futuro por la vía de la Gran Reforma de la Constitución. Los derechos sociales son un anhelo ciudadano que no están adecuadamente perfilados en la actual Carta Magna, y por ende se visualiza un proceso de reconfiguración del ordenamiento que permita la migración hacia "Otro Modelo de Desarrollo Económico y Social". Es necesaria la búsqueda de un nuevo equilibrio del quehacer público y privado, para emprender una nueva fase de desarrollo institucional, que permita articular el proceso de crecimiento y distribución más equitativa de sus frutos.

”

Hay que recordar que Piñera se instaló en La Moneda gracias al slogan del cambio, y que las cosas se harían con mayor eficiencia porque las capacidades gerenciales ahora estarían en el Estado Sin embargo, ya en el tercer cuarto el descontento afloraba por todos lados. La explicación fue que el problema radicaba en el marketing... Ese razonamiento es el que estaba en el centro de la incomprensión oficialista, ya que a todas luces el país no es una gran empresa, o un gran mall

La rebelión ciudadana frente a abusos económicos y ausencia de derechos sociales

Muchos en la centroderecha se preguntan cuál es el legado de la Administración Piñera, primer gobierno democrático con las bancadas de derecha en el oficialismo, luego de la dictadura militar. Hay que recordar que Piñera se instaló en La Moneda gracias al slogan del cambio, y que las cosas se harían con mayor eficiencia porque las capacidades gerenciales ahora estarían en el Estado y que por ende el impulso al crecimiento y al empleo sería el capital social que aseguraría la reelección para la coalición. Sin embargo, ya en el tercer cuarto el descontento afloraba por todos lados, y las encuestas eran muy desfavorables para el Presidente, el Gobierno y las bancadas oficialistas, pero la explicación era que el problema radicaba en el marketing de la magnífica gestión y de los resultados que se lograban. Justamente, ese razonamiento digno de una empresa es el que estaba en el centro de la incomprensión oficialista, ya que a todas luces el país no es una gran empresa, o un gran mall.

La ciudadanía espera que el Gobierno no sólo se preocupe de la gestión, sino que además pueda presentar una proyección de mejores oportunidades. Por cierto que las formas no son un detalle, y las personas esperan que la gestión no se centre sólo en los resultados que se pretende alcanzar, sino que además se cobre conciencia acerca de la relevancia de la participación y de la motivación de los trabajadores, de los funcionarios, de las organizaciones laborales y sociales. La complicidad es clave para lograr lidiar con el desafío del desarrollo social y económico.

La ciudadanía tuvo un despertar agitado, con manifestaciones que fueron convocadas desde distintas miradas a la insatisfacción social. Por un lado, el abuso del medioambiente puesto al servicio de capitales indolentes que negocian con la herencia de las generaciones futuras, y lo hacen con el chantaje del crecimiento y del empleo, ante lo cual los sacrificios son necesarios, y por otra parte, los estudiantes que se rebelan ante una educación cara, de mala calidad y que también ha generado una impronta lucrativa basada en la opción del consumidor como si la educación fuera un servicio cualquiera. Tal vez, la irritación llega a su máxima expresión cuando el lucro es desmedido ya no sólo para los sostenedores de colegios y universidades privadas, sino que además aparece la banca como cómplice lucrativo.

El sistema financiero cobra tasas excesivas contando con la garantía estatal a los deudores del sistema, y además entrega incentivos para que la banca participe, ante lo cual la irritación llega a su clímax para los estudiantes, pues ven perplejos que el Estado se había alineado con los intereses empresariales también en educación. La reforma de la educación pasa a ser un sentimiento para la ciudadanía que la derecha no logró comprender, pues para la Alianza se trataba de introducir ajustes, como

bajar la tasa de interés o incrementar la subvención escolar, y aún no han logrado ver la real demanda ciudadana.

Otro ámbito que ha surgido con fuerza en la opinión pública es la debilidad previsional del ciudadano, que luego de más de 30 años constata que la Gran Promesa Previsional de Piñera, el hermano mayor del ex Presidente, se había esfumado completamente con la crisis económica mundial del 2009. Los resultados están a la vista para los trabajadores próximos a retirarse de su vida laboral activa, pero ven con preocupación que su situación previsional será más precaria aún que su situación como trabajadores activos. Que les propongan ahora elevar las cotizaciones y que además deban seguir esperando para jubilarse a los 70 años es una provocación, sobre todo porque las propuestas provienen de los mismos que han estado a la cabeza del sistema que ha mantenido una rentabilidad a todo evento de las Administradoras de Fondos de Pensiones, sociedades con fines de lucro que han capitalizado todas las fallas de mercado que se les ha permitido desde la regulación.

En el caso de la salud, una situación similar ha surgido con las ISAPRES que han transformado la adopción del AUGE en una plataforma lucrativa para financiar las enfermedades de alto costo de mayor incidencia en la población chilena. Tanto las ISAPRES, como las AFP aparecen como las empresas de mayor rentabilidad en el contexto chileno, y paradójicamente son las que enfrentan el menor riesgo de mercado, porque la regulación ha permitido que estas empresas lo transfieran todo a los trabajadores y al Estado.

Los Servicios Públicos Regulados aparecen también en el mapa del abuso en Chile. Todas las empresas reguladas generan un EBITDA muy elevado que las transforma en empresas muy rentables, no sobre la base de operaciones eficientes, sino que de precios elevados que los consumidores no pueden eludir porque no hay opciones en el mercado, por tratarse de empresas monopólicas privatizadas pero reguladas de manera deficiente. Las empresas eléctricas están a la cabeza en el ranking, porque logran sustentar su rentabilidad principalmente por la aplicación de una política de precios monopolista que valida los elevados costos marginales de las plantas más antiguas que se mantienen en operación y que son las que rentabilizan las inversiones más recientes que incorporan algunas mejoras tecnológicas. Los precios de la electricidad se han elevado sustantivamente, con alzas de tal magnitud que el costo de la electricidad es de los mayores a nivel mundial, con el consiguiente impacto en el costo de vida de los chilenos y en la capacidad competitiva de las empresas nacionales.

En el caso de las empresas de comunicaciones, el sistema aparentemente se ve algo más competitivo, pero nuevamente las comparaciones internacionales dejan en evidencia que la relación precio calidad desfavorece al consumidor chileno, y la rentabilidad lograda es mudo

testigo de las falencias regulatorias. Tal vez en el caso de las empresas sanitarias se logre un mejor desempeño de la regulación por parte del Estado, pero las ciudades presentan de manera recurrente eventos de falencia de la infraestructura en uso que genera graves daños a la propiedad de las personas, o sufren de interrupciones de servicio con elevada frecuencia. Finalmente, las empresas concesionarias de carreteras urbanas e interurbanas aparecen también en la mira de los consumidores que ven tarifas elevadas, con rentabilidades en ascenso permanente en la medida que se ha incrementado sostenidamente el parque automotor de Chile.

Educación y Salud Pública en crisis estructural debido a persistentes procesos de selección que por un largo proceso ha decantado en establecimientos públicos que reciben a una población escolar con debilidades medulares derivadas de la condición socioeconómica desmedrada de sus progenitores. Los recursos destinados a los establecimientos no permiten que los proyectos educacionales puedan responder a las necesidades de los jóvenes e infantes que concurren a sus aulas, y por ende sus resultados en las pruebas estandarizadas son deficientes, cayendo entonces en un círculo vicioso en el que los recursos del Estado les son negados producto de sus bajos rendimientos.

El financiamiento público es claramente insuficiente para hacerse cargo de una formación integral de los alumnos en las comunas más desprovistas socioeconómicamente, ya que los municipios no cuentan con recursos que puedan direccionar a complementar el financiamiento público que reciben. La crisis no es económica únicamente, sino que también tiene raíces en los proyectos educacionales que no cuentan con la oferta necesaria de horas profesionales para complementar el currículo obligatorio con horas de reforzamientos y de apoyo psicopedagógico para contrarrestar el pecado de origen de la población escolar de las comunas de menores ingresos. Las estadísticas son contundentes al momento de evaluar los resultados obtenidos de maneta persistente en las pruebas estandarizadas de los distintos niveles de la educación escolar.

Los intentos por mejorar el perfil de los estudiantes de pedagogía no sólo depende de reducir los costos de la educación por la vía de becas atractivas, que no son conducentes si no se resuelve el problema de fondo ligado a las bajas remuneraciones medias que se observan en el magisterio en comparación a las obtenidas por otras profesiones, en carreras igual de largas y con exigencias similares. Los centros de formación del profesorado también presentan una gran heterogeneidad en cuanto a la calidad y exigencia de establecimiento privados y públicos, que no pueden dar con un currículo académico congruente con la problemática que en promedio les tocará enfrentar en la realidad educacional del país.

Indicadores Globales: final amargo y comprometedor

La economía mundial aún se encuentra en un ciclo de recuperación de la Gran Crisis de 2009. Cabe recordar que la crisis mundial de 1929 fue también muy profunda y la recuperación llevó prácticamente una década, y la magnitud de la de 2009 también requerirá de al menos una década para ser superada.

La economía de la Zona Euro ha tenido un desempeño errático en el que han prevalecido situaciones recesivas y de estancamiento que no han permitido superar la depresión inicial. Los niveles de desempleo han persistido con el consiguiente impacto en la demanda interna y en las expectativas empresariales que se reflejan en la inversión que tampoco ha reaccionado con lo cual el estancamiento no se supera. Estados Unidos también presenta una recuperación bastante lenta, con una persistente incertidumbre de la política fiscal debido a la confrontación política en la que los Republicanos han tenido éxito en mantener al Gobierno de Obama con la presión permanente de "abismo fiscal", debido a la contracción de la capacidad de financiamiento del gasto no autorizando, la emisión de deuda interna para financiar el déficit fiscal. La demanda interna de Estados Unidos muestra signos bastante débiles de repunte, mientras que el comercio exterior tampoco es fuente de aceleración de la recuperación del crecimiento económico.

Este contexto de estancamiento global ha tenido un impacto relevante en la desaceleración de China y Asia en general, porque la dinámica exportadora se encuentra muy debilitada debido al estancamiento o bajo crecimiento de los países de destino de la industria exportadora. El comercio mundial presenta una expansión aún moderada, que es modesta tanto en volumen del intercambio y en el precio de algunos productos relevantes para las economías en desarrollo, donde se instala la mayor capacidad productiva de las economías emergentes, en especial las de América Latina.

El Crecimiento mundial a la baja incide en el desempeño local, especialmente de los sectores exportadores que no logran compensar en el mercado externo la pérdida de dinamismo de los mercados internos. El ciclo de la inversión está muy ligado a las condiciones imperantes en la economía mundial, por cuanto la incertidumbre financiera ha obligado a una administración financiera más conservadora.

El ciclo de alto precio del cobre fue capitalizado por la Administración Piñera al impulsar una reforma tributaria regresiva, aprovechando el período de mayores ingresos fiscales provenientes de la Gran Minería del Cobre, así como de Codelco. El ciclo de precios elevados ha sido fuente permanente de subsidio a la baja carga tributaria efectiva, debido al menor cumplimiento de la misma por la profusión de mecanismos elusivos. Fue en este escenario que se planteó una reforma tributaria con un marcado sesgo regresivo, pero que en el corto plazo incrementaba la recaudación

debido al incremento del impuesto de Primera Categoría, que compensaba las rebajas aprobadas en los impuestos de las personas que benefició a todos los estratos de rentas. Este proceso tiene clara incidencia sobre la reforma tributaria presentada en el Programa de la Presidenta Bachelet, por cuanto el rendimiento de recaudación de las medidas que afectan la tributación directa es ahora menor, debido a la reducción de la tasa media de tributación de los ingresos personales.

En la coyuntura económica actual, una parte de la reforma tributaria será destinada a compensar los menores ingresos tributarios de la Gran Minería, y también de las rentas provenientes de las empresas públicas, especialmente las vinculadas a la explotación minera. El momento de presentación de la reforma es complejo porque coincide con un escenario externo poco dinamizador, y porque adicionalmente los consorcios transnacionales tampoco disponen de la liquidez de antaño, postergando así gastos de inversión en la economía real mundial, incluido por cierto Chile. Sin embargo, la reforma propuesta tiene un cariz estructural, poniendo el foco de su accionar en el mediano plazo con una estrategia de instalación muy gradual del nuevo marco tributario, que tiene como objetivo elevar la carga tributaria junto con un incremento sustantivo en el cumplimiento de la misma.

Mientras el Gobierno impulsa una reforma tributaria que proveerá los recursos para financiar acciones en la economía real vinculadas a la mayor provisión de bienes públicos, así como un incremento sustantivo en la calidad de los mismos, los analistas y especialistas tributarios ponen el énfasis en aspectos financieros y monetarios. Se está visualizando con dramatismo extremo los impactos de la reforma en los flujos de las empresas pequeñas y medianas, cuando en realidad las que están más complicadas son las empresas de mayor tamaño que son justamente el objetivo declarado de la nueva estructura tributaria. Los efectos sobre la PYME son bastante menores, así como los que puedan recaer sobre los pequeños accionistas o sobre los fondos de pensiones.

En general se adopta una postura de defensa de desvalidos que no poseen capacidad de gestión para sobreponerse a los cambios que presenta el entorno, en el cual por cierto que los cambios tributarios son frecuentes en las economías domésticas así como en los diversos mercados a los cuales se direccionan las exportaciones de Chile cada día. Los cambios son transparentes, oportunos en su comunicación y alcances para cada uno de los agentes económicos, que deberán tomar las providencias del caso para ajustar sus respectivos flujos de cajas, políticas de retiro o de distribución de utilidades. Las visiones que comprometen antojadizamente las condiciones de inversión y de empleo adolecen de una asimetría pasmosa, por cuanto entonces cuando se reduce la carga impositiva la economía irremediabilmente entraría en una fase de sobrecalentamiento y la respuesta inflacionaria sería de temer, desestabilizando a la

macroeconomía y afectando al crecimiento, razonamiento que caricaturiza el desarrollo de los detractores de la propuesta tributaria.

En el período 2010-2013, se registra estadísticamente una tenue mejora de aspectos distributivos -que es sin duda un resultado de la coyuntura- pero que no representa un cambio estructural sostenible. La comparación con la crisis de 2009 es un evento estadístico que proporciona un punto de partida auspicioso, que se complementó además con el proceso de reconstrucción que se financió con un incremento transitorio de la carga tributaria. Así, la creación de empleo junto a la evolución de las rentas promedio del trabajo dependiente, impulsaron la recuperación sostenida de los ingresos de los hogares aunque luego de dos años estos elementos comenzaron a disiparse. El cierre del año 2013 ya marcó la pauta en términos de la transitoriedad de los resultados en crecimiento y empleo, confirmando que se trató de impactos vinculados a una coyuntura interna y externa favorables, configurándose una desaceleración muy marcada en el segundo semestre de 2013 que está amenazando con dar paso a un estancamiento de la economía, que se materializará durante el primer semestre de 2014. El efecto cíclico tiene repercusión directa sobre las finanzas públicas, por cuanto los supuestos establecidos en el marco de la Ley de Presupuesto ya han quedado como muy improbables de acontecer, sino que por el contrario el crecimiento esperado es del orden de 3,5% y con sesgo a la baja.

Competitividad a la baja

Mientras el precio del cobre se mantuvo muy alejado de la referencia de largo plazo contemplada en el marco del Presupuesto de la Nación, y se mantenía un crecimiento en torno al de tendencia de largo plazo para la economía, el tipo de cambio se mantuvo con clara tendencia a la apreciación, prolongando el diagnóstico de Enfermedad Holandesa a la Chilena. El proceso de ajuste medianamente automático que aplica a economías abiertas, la desaceleración junto al incremento del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, seguida luego de un ajuste brusco en el precio internacional del cobre, han revertido parcialmente la situación y el tipo de cambio se ha depreciado. El efecto sobre los flujos de los exportadores agroindustriales será significativo, pero en la medida que no se entrevea un cambio de mediano plazo, las decisiones de inversiones en la agroindustria se mantendrán expectantes a la espera de señales más contundentes en materia de tendencia cambiaria.

Otro de los cuellos de botella que apremian la sustentabilidad y competitividad productiva de la economía chilena, radica en la matriz energética. Se han consumido las holguras disponibles derivadas de la recesión de 2009 debido a la rápida recuperación observada en 2010 y 2011, pero la mayor presión de demanda se ha traspasado al algoritmo de fijación de precios. Paradojalmente, la aceleración del crecimiento y la

preocupación por su sostenibilidad han sido referidas a la fijación tarifaria basada en costos marginales de corto plazo. El escenario es apremiante para los clientes, pero se percibe un grado de conformismo por el lado de la oferta que cosecha buenos dividendos asociados al incremento sustantivo del EBITDA de la mayor parte de las empresas eléctricas que operan en el país. El desafío es aún más complejo cuando los efectos de la sequía han causado estragos en las centrales hidroeléctricas por la baja disponibilidad de recursos hídricos, tanto para fines de riego como para generación eléctrica. El contexto de cambio climático ha llegado para quedarse, con lo cual es cada vez más necesario contar con una estrategia muy clara acerca de los cambios necesarios de introducir a la matriz energética.

Una de las carteras ministeriales con mayores cambios fue la de Obras Públicas, que siempre se ha destacado por un accionar comprometido en un marco de planificación estratégica, que en la administración Piñera fue persistentemente interrumpida por cambios en los equipos directivos de ese ministerio. La infraestructura de conectividad y de riego han sido claves en el éxito del crecimiento económico de las últimas décadas, aunque en los últimos años la menor ejecución presupuestaria fue una constante en los proyectos de inversión real consignadas con cargo a Obras Públicas. La agenda de concesiones se mantuvo en constante evaluación más sin evidenciar un proceso de ejecución con impacto macroeconómico por cuanto no se adjudicaron obras cuya evaluación social ya se encontraba afinada. Se ha acumulado un rezago importante en materia de conectividad portuaria y aeroportuaria, mientras que las vías terrestres longitudinales muestran indicadores bastante deteriorados debido a inversiones que no se han materializado.

Una Agenda parcialmente definida para 2014-2018

Las movilizaciones sociales de 2011 y 2012 pusieron el acento de los reclamos en la triada de los apremios sufridos por los ciudadanos: educación, salud y previsión. El grueso de los trabajadores queda expuesto económicamente por los gastos de educación, principalmente cuando los hijos cumplen condiciones para acceder a la educación superior porque en la escolar y pre-escolar la acción de financiamiento público tiene mayor cobertura dejando un esfuerzo de copago mucho más acotado. En materia de salud, la cobertura del sistema público presenta problemas, y los hogares deben lidiar con pagos complementarios a los del seguro público, mientras que los segmentos de ingresos medios que contratan seguros privados de salud quedan bastante expuestos a la arbitrariedad de los prestadores. Finalmente, otro aspecto gravitante para la población se relaciona con el sistema de pensiones y jubilaciones, ya que las tasas de reemplazo son insuficientes, configurando un problema de política pública cada vez más apremiante, puesto que el grupo etario que crecerá más en los próximos años será el de la Tercera Edad.

El concepto de gratuidad de la educación ha planteado un debate que se inicia de manera más abierta, ahora que el programa de gobierno debe plantear una solución configurando el real alcance de la educación pública, y por ende de la asignación de recursos para conformar la gratuidad. Esta dimensión tampoco se percibe con claridad por parte de la ciudadanía, que no vincula la necesidad de la reforma tributaria para hacer realidad el acceso individual a la gratuidad de la educación. En efecto, no son los hogares individuales los que deben concurrir al financiamiento, sino que son recursos fiscales por la vía de becas o fondos directos asignados a las instituciones los que finalmente dan cuerpo a la gratuidad en la educación, especialmente en la superior, que es dónde mayor exposición financiera se aprecia para los hogares.

En materia de salud, los problemas son de una índole diferente por cuanto se trata principalmente de variaciones sistemáticas en las condiciones de cobertura de los seguros, especialmente los privados, y de las primas asociadas. Los reajustes reales de las primas de las ISAPRES son significativos, provocando impacto significativo en el presupuesto familiar, y muchas veces, generan impactos relevantes en materia de cobertura. El seguro público tiene problemas de cobertura por cuanto se presenta una oferta de especialidades insuficiente para cubrir las necesidades de la población, especialmente en regiones.

En materia previsional, se ha develado la compleja realidad del sistema privado de pensiones que ha sucumbido frente a la crisis internacional, y con problemas más de fondo se ha evidenciado una falencia más estructural de mayor alcance. La cotización de 10% de la renta imponible es insuficiente para lograr obtener una tasa de reemplazo de la remuneración que se aproxime al 70%, incluso para los trabajadores que cumplen con una elevada densidad de cotizaciones porque la rentabilidad promedio alcanzada por los fondos es inferior al 5% contemplado en el diseño del sistema privado. Otro ámbito que causa problemas se refiere al costo de administración que no aprovecha economías de escala, y las comisiones aplicadas no son un buen incentivo para que se maximice la renta de los Fondos de Pensiones administrados. El público cada vez tiene menos paciencia cuando las utilidades de los administradores se mantienen o aumentan mientras de los fondos acumulados en las cuentas de capitalización bajan, y posteriormente se recuperan lentamente.

El diagnóstico es bastante claro en cuanto a la necesidad de un cambio profundo, pero las propuestas divergen en función de los intereses corporativos de quiénes las hacen. El debate con respecto a los beneficios del sistema de capitalización y el de reparto ha resurgido, pero la pertenencia a la OCDE proporciona antecedentes más transparentes con respecto a los sistemas en operación con sus respectivas fortalezas y debilidades. Al parecer un aumento de la cotización es necesario, pero la concurrencia bipartita de trabajadores y empresarios es ahora parte de la

discusión, porque la relevancia del sistema previsional sobre la distribución del ingreso es de relevancia en el contexto de la economía chilena.

En el plano productivo, los apremios de la pequeña empresa han irrumpido con gran fuerza en el debate económico: se marcan problemas ligados a la carga comercial y financiera, por un lado, y por otro, costos de distribución y de energía que inciden todos de manera significativa en la rentabilidad de las PYME, que finalmente ven muchas dificultades para emprender e invertir en infraestructura y tecnología. Se plantea con mucha vehemencia el impacto de la reforma tributaria sobre los flujos de las empresas, pero cuando la presión viene de los privados se recurre a razones de mercados, olvidando muchas veces que la referencia es de mercados oligopólicos o monopsonicos. En efecto, cuando se plantea acotar la tasa de interés máxima convencional reduciendo los costos financieros de las PYME, se plantea inmediatamente que se les restringirá el crédito y nadie se preocupa de los efectos sobre el empleo y la rentabilidad asociados.

La PYME es el foco de la política pública de la cartera de economía que de manera reiterada ha impulsado institucionalidad que procure generar una plataforma para el desarrollo de este segmento de la actividad productiva con un éxito muy acotado, sin resultados en términos de modernización e incorporación tecnológica para dar el salto cualitativo en materia de competitividad y productividad. Una de las dificultades más recurrentes es la poca accesibilidad al capital financiero, ya que el sistema opera sobre la base de garantías reconocidas, y una vez constituidas no hay posibilidades de transferir estas garantías de un banco a otro disminuyendo las posibilidades de mejores condiciones de financiamiento o refinanciamiento.

La Inversión Pública en el Presupuesto 2014 no es un componente dinamizador del crecimiento porque se le ha impuesto un verdadero freno presupuestario, disminuyendo el instrumental disponible para enfrentar el ciclo de desaceleración que se ha configurado para el primer semestre de 2014. El gasto privado de inversión se visualiza sin capacidad expansiva de la demanda interna, y por ende se requiere de un elemento autónomo del gasto como podrían ser las obras públicas. El impulso a la matriz energética puede ser un ámbito de acción por la vía de concesiones, así como la reactivación de obras viales de interés para privados.

Los desafíos de regulación

La institucionalidad medioambiental ha estado persistentemente presionada por las materias de desarrollo de la matriz energética. Si de una agenda pro crecimiento se trata, la materia del día es "Energía: ¿cómo romper la inercia para no tener más de lo mismo?". La necesidad de diversificación es evidente para una economía abierta y con claro sesgo exportador, por cuanto la dependencia de los hidrocarburos augura costos unitarios de producción al alza en el mediano plazo, situación que puede

ser contrapesada con la instalación de centros de investigación aplicada que desarrollen tecnología de punta en materia de generación sobre la base de nuevas fuentes que no están explotadas en Chile, como la solar, geotérmica y mareomotriz. Configurar una agenda de innovación para la instalación de conocimiento en este ámbito puede ser un polo efectivo de desarrollo complementario al de la minería en el norte, y al mismo tiempo la localización reviste interés geopolítico en términos de escasez energética en los países vecinos. Los problemas de abastecimiento hídrico de la zona norte es también un problema energético, ya que la desalación del agua de mar es una fuente de desarrollo económico para el norte minero en la medida que el cambio climático ha ido causando estragos en los acuíferos disponibles para el desarrollo productivo y de abastecimiento de la población del líquido vital.

La exploración de un nuevo modelo previsional es relevante para impulsar un mejor desarrollo financiero basado en una real diversificación sistémica, surge como la apremiante orden del día. En efecto, en la actualidad no se dispone de un real sistema de pensiones, sino que de un modelo de ahorro que ha sido muy eficiente para canalizar el ahorro atomizado hacia las corporaciones privadas, que logran zafarse del control de la banca para acceder a los fondos disponibles en la economía mediante la colocación de instrumentos de renta fija o de emisión de capital de riesgo. Los efectos de concentración han sido muy relevantes al momento de analizar las políticas crediticias que controla la banca, consignando los privados de menor tamaño una marginación del sistema financiero local que privilegia operaciones de mayor envergadura, aduciendo economías de escala operativas.

Frente al inmovilismo que supone la invariabilidad tributaria pactada para la Minería del Cobre, se requiere un accionar más proactivo del Estado para lograr una mayor capitalización de los recursos naturales metálicos y no metálicos no cobre. Buscar formas más eficientes para asegurar una adecuada renta compensatoria del proceso extractivo del recurso natural es de primera relevancia para asegurar el desarrollo con cohesión territorial. Son varios los países que han perfilado un modelo de royalty en beneficio de los territorios que sufren la descapitalización de su acervo natural.

La búsqueda de nuevos emprendimientos productivos requiere de acceso a capital de riesgo que permita instalar nuevas capacidades productivas y competitivas, que sean fuente de mayor integración económica con las zonas de desarrollo emergente en el Área Pacífico.

Política Social

3

La situación del sistema previsional privado al inicio del nuevo gobierno: el debate que viene

Eugenio Rivera Urrutia *

Introducción.

Michelle Bachelet ha iniciado su gobierno con una ambiciosa agenda de transformaciones. Entre ellas destacan la creación de la AFP estatal y una profunda reingeniería del sistema de ISAPRES. Mientras que la primera iniciativa ha generado una crítica desembozada por parte de la derecha, que teme se vea afectado uno de los ejes estructurantes del modelo económico, la segunda representa un nuevo esfuerzo por abordar problemas de largo aliento y cuya reforma se ha visto dificultada por la gran resistencia que pone el mundo empresarial vinculado a la salud privada.

”

El presente artículo busca presentar un estado de situación del sistema previsional privado a casi seis años de entrada en vigencia de la reforma previsional aprobada en la primera administración de Michelle Bachelet. Sobre esa base se analiza el llamado “libro blanco” de las pensiones que Piñera heredó al nuevo gobierno, y profundiza en la discusión sobre las características que debería tener lo que en estas páginas hemos denominado la Administradora Estatal de Fondos de Pensiones.

305 mil jubilados por vejez bajo la modalidad de retiro programado (que corresponden al 72% del total de pensionados por este concepto), recibieron en el mes de febrero una pensión promedio de 115.427 pesos. Esta cifra representa un 55% del salario mínimo

El sistema privado de pensiones al inicio del gobierno de Michelle Bachelet.

¿Cuál es la situación del sistema AFP que encontrará la Presidenta de Chile? Como se observa en el cuadro número 1, existen 9 millones y medio de afiliados al sistema. No obstante, el número efectivo de cotizantes supera ligeramente los 5 millones, lo que significa que 47% de los afiliados no están cotizando de manera continua, lo que evidencia un primer problema preocupante. Con la creación de la AFP Modelo el número de AFP aumentó a 6. En la cuarta columna del cuadro número 1 se observa la participación de cada AFP en el total de cotizantes. Un análisis de la concentración del sector deja en evidencia que el C 3¹ alcanza una participación de 76,5%. Por su parte, el Índice Herfindahl – Hirschman (HHI por sus siglas en inglés) de concentración alcanza 2265 puntos, cifra que según las autoridades internacionales de competencia si bien es alto no alcanza a ser peligroso².

1 El C 3 es una medida de concentración que indica la participación de las 3 primeras empresas en un sector económico.

2 En general las autoridades de competencia consideran una señal de alerta el que el HHI supera los 3000 puntos.

Cuadro 1: Chile. Antecedentes generales del sistema privado de pensiones (al 31 de enero del 2014)

AFILIADOS	COTIZANTES (1)	PARTICIPACIÓN AFP EN TOTAL COTIZANTES (%)	% COTIZANTES / AFILIADOS	
CAPITAL	1.847.593	987.159	19,4	53,4
CUPRUM	632.616	442.033	8,7	69,9
HABITAT	2.111.076	1.179.953	23,2	55,9
MODELO	1.268.792	599.671	11,8	47,3
PLANVITAL	386.650	169.495	3,3	43,8
PROVIDA	3.326.695	1.700.475	33,5	51,1
TOTAL	9.573.422	5.078.786	100,0	53,1

Corresponde al número de afiliados activos y afiliados voluntarios que cotizaron en Enero de 2014, por remuneraciones devengadas en diciembre de 2013.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Superintendencia de Pensiones

El cuadro 1 permite además observar las diferencias de participación de los cotizantes en el total de afiliados de las diferentes AFP. Dicha participación va desde un 43,8% en Plan Vital hasta un 70% en Cuprum. Esto está asociado al nivel promedio de ingresos de los afiliados a las distintas AFP. En efecto, Como se observa en el cuadro número 1, las dos AFP con una menor participación de cotizantes en el total de afiliados son Modelo y Plan Vital que corresponden a las dos AFP en que el ingreso promedio de sus afiliados cotizantes es menor, específicamente 434 mil pesos y 444 mil, respectivamente (Ver cuadro 2). El cuadro deja además en evidencia la alta disparidad salarial entre hombres y mujeres.

Cuadro 2: Ingreso imponible promedio por sexo y por AFP \$ corrientes (al 31 de enero del 2014)

AFP	TOTAL	MASCULINO	FEMENINO
CAPITAL	681.891	734.503	606.094
CUPRUM	1.150.307	1.195.955	1.076.747
HABITAT	697.619	737.673	647.105
MODELO	434.391	472.569	394.057
PLANVITAL	444.222	475.412	389.131
PROVIDA	537.559	579.640	466.485
TOTAL	640.821	685.731	576.120

Fuente: Tomado de Superintendencia de pensiones.

Existe bastante consenso en la sociedad chilena que las pensiones que está pagando el sistema AFP son bajas. No obstante, no parece estar suficientemente claro el grado de precariedad que alcanzan las pensiones efectivamente pagadas. En efecto, en el mes de febrero del presente año, 525 mil personas, cifra equivalente a la mitad del total de pensionados del sistema AFP, recibieron una pensión promedio equivalente a 122 mil pesos bajo la modalidad de retiro programado. Por otra parte, 482 mil personas, equivalente al 46% del total de pensionados del sistema AFP, recibieron como pensión, el mismo mes indicado, en promedio 237 mil pesos bajo la modalidad de Renta Vitalicia³.

Cuadro 3: Número y monto promedio, en UF y Pesos de las pensiones pagadas en el mes por modalidad y según tipo de pensión (al 28 de febrero 2014)

TIPO DE PENSIÓN	MODALIDAD DE PENSIÓN					
	RETIRO PROGRAMADO			RENTA VITALICIA (2)		
	NÚMERO	MONTO PROMEDIO UF	MONTO PROMEDIO \$	NÚMERO	MONTO PROMEDIO	MONTO PROMEDIO \$
VEJEZ EDAD	305.731	4,91	115.426,54	121.175	11,38	267.526,27
VEJEZ ANTICIPADA	25.098	15,36	361.089,95	215.035	10,92	256.712,38

Fuente: Superintendencia de Pensiones

Para profundizar este tema, en el cuadro número tres se muestra la situación de las pensiones de vejez y pensión anticipada en las modalidades posibles, Retiro Programado y Renta Vitalicia.

3 Naturalmente que el concepto “bajo” es poco preciso. Más adecuado es el concepto de “Tasa de reemplazo”, esto es la relación entre los ingresos recibidos por ejemplo en los últimos 5 o 10 años de trabajo con el nivel de las pensiones. Una aproximación a este concepto puede ser comparar las pensiones promedio con el ingreso mensual promedio sobre el cual cotizan los afiliados. En este caso, volviendo al cuadro número dos se constata que dicho ingreso promedio era a enero del 2014, 640 mil pesos. Si por otra parte, se supone que la pensión promedio sigue siendo como en diciembre del 2012, UF 7,11 que equivale en pesos de 28 de febrero del 2014 a \$ 167 mil, significaría que la tasa de reemplazo alcanza a un 26%. Se trata eso sí de una estimación gruesa. Este tema se abordó en más profundidad en Rivera, 2013.

..... ¿Cuál es el estado de cosas?

305 mil jubilados por vejez bajo la modalidad de retiro programado, que corresponden al 72% del total de pensionados por este concepto, recibieron en el mes de febrero una pensión promedio de 115.427 pesos. Esta cifra representa un 55% del salario mínimo. Por su parte, 121 mil pensionados por vejez bajo la modalidad de Renta Vitalicia, que corresponde al 28% de los jubilados bajo ese concepto, recibieron en el mes indicado una pensión de 267 mil pesos, cifra que supera en sólo 22% el salario mínimo legal vigente.

Cuadro 4: Número y monto promedio en UF de las pensiones pagadas en el sistema previsional

	VEJEZ EDAD		VEJEZ (RETIRO PROGRAMADO)		VEJEZ RENTA VITALICIA	
	NÚMERO	MONTO U.F.	NÚMERO	MONTO U.F.	NÚMERO	MONTO UF
dic-02	109.804	6,64	71.857	5,07	37.169	9,25
dic-03	118.839	6,74	77.831	5,17	40.066	9,36
dic-04	134.207	7,22	84.528	5,11	48.472	10,44
dic-05	148.096	7,32	93.860	5,11	51.989	10,61
dic-06	163.223	7,70	104.385	5,56	56.023	10,85
dic-07	179.146	7,98	115.969	5,92	59.937	11,02
dic-08	202.066	8,10	129.777	5,90	67.482	11,28
dic-09	232.718	7,91	153.364	5,78	75.239	11,38
dic-10	310.983	7,50	221.948	5,68	83.794	11,35
dic-11	374.694	7,02	275.720	5,25	92.823	11,34
dic-12	399.732	7,11	285.763	5,12	104.924	11,37

Fuente: Superintendencia de Pensiones

El cuadro 4 complementa este diagnóstico con una perspectiva histórica. A la constatación realizada más arriba de que las pensiones del sistema AFP son bajas, se agrega que éstas vienen cayendo en los últimos años. En efecto, las pensiones totales pagadas por vejez en las distintas modalidades alcanzaron un promedio de 8,10 UF en el año 2008. A partir del año 2009 esta cifra cae persistentemente hasta 7,02 UF en el 2011, para recuperarse levemente el 2012, alcanzando un promedio de 7,11 UF. Si se compara la cifra alcanzada en el 2008 con la del 2012 queda en evidencia que la pensión de vejez promedio ha caído en 12,2% en términos reales. ¿Qué ocurre en el caso de las pensiones por vejez del sistema de

retiro programado? En este caso las pensiones promedio cayeron de 5,9 UF a diciembre del 2007 a 4,91 UF en febrero del 2014, lo que representa una caída de 17% en poco más de 6 años, lo que representa una pérdida de poder adquisitivo cercana a una quinta parte.

La situación de las pensiones pagadas contrasta con la alta rentabilidad que muestran las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Cuadro 5: Rentabilidad de la Administradoras de Fondos de Pensiones. Al 31 de diciembre 2013 (1)

ADMINISTRADORAS	RENTABILIDAD EJERCICIO	RENTABILIDAD EJERCICIO
	31 DE DICIEMBRE DE 2013	31 DE DICIEMBRE DE 2012
CAPITAL	11,92	10,53
CUPRUM	68,80	43,81
HABITAT	33,82	34,73
MODELO	95,15	211,3
PLANVITAL	13,91	22,59
PROVIDA	43,62	33,32
SISTEMA	31,38	26,50

(1) Corresponde a la Ganancia (Pérdida) sobre el patrimonio neto inicial de la Administradora.

En efecto como se observa en el cuadro número 5, las Administradoras de Fondos de Pensiones logran en promedio una rentabilidad sobre patrimonio de 26,5% en el 2012 y de 31,38% en el 2013. Como punto de referencia, la banca chilena alcanzó en los años 2012 y 2013 rentabilidades después de impuestos de 14,65 y 14,85 respectivamente. Más aún, en los años 2010 y 2011, la banca obtuvo rentabilidades de 18,62 y 17,5 % respectivamente después de impuestos lo que fue considerado de las rentabilidades más altas del mundo. No obstante ello, la rentabilidad de los bancos chilenos parece modesta comparada con la de las AFP.

Contrasta con esta situación, la última información disponible sobre la rentabilidad de los Fondos de Pensiones. En efecto, como se observa en el cuadro número 6, el mes de febrero del presente año fue muy positivo para los fondos más riesgosos. Sin embargo, si se mira la rentabilidad de los fondos en el mes anterior, esto es enero del presente año, el comportamiento fue radicalmente distinto. En efecto, el Fondo A sufrió una caída de menos 1,77%, el Fondo B, menos 1,16%, el Fondo C, menos 0,10% mientras que los Fondos D y E rentaron 0,35 y 1,31% respectivamente. Esto denota la

gran volatilidad de la rentabilidad de los distintos fondos lo que representa una grave vulnerabilidad del sistema.

Por su parte, la rentabilidad en los últimos 12 meses a febrero del 2014 aparece como positiva pues los distintos fondos tuvieron una rentabilidad de entre 4,23 y 6,31%. Sin embargo, si estas cifras se comparan con la rentabilidad a Enero del presente año, el problema de la volatilidad reaparece con fuerza para los fondos más riesgosos. En efecto, en el período indicado los Fondos A y B tuvieron una rentabilidad de 1,18 y 0,31%, cifras las cuales contrastan con las que muestra el cuadro 6 para los 12 meses que terminan en febrero. En la cuarta columna se muestra la rentabilidad acumulada en los últimos 36 meses. Los Fondos más riesgosos logran una rentabilidad en torno al 2%, muy por debajo del 4 a 5% que debe alcanzar la rentabilidad de los fondos para asegurar pensiones adecuadas. Al analizarse en la quinta columna el período comprendido entre septiembre 2002 (fecha en que se diversificaron los fondos) la situación de la rentabilidad parece mejor, en particular la de los fondos más riesgosos.

El problema es que esta cifra viene cayendo sistemáticamente en los últimos años y por tanto esa cifra se ve inflada como efecto del período 2006 – 2007 en que se formó la burbuja financiera que terminó en la crisis del 2007 – 2008 que todavía tienen a maltraer a la economía internacional. Como hemos mostrado en otros informes, parece más adecuado tener como punto de referencia el período que se inicia en el 2005, pues incorpora tanto las bonanzas como las depresiones a las cuales ha estado siendo sometido el sistema financiero. Desde ese año hasta julio del 2013 la rentabilidad alcanza sólo un 4% y es parejo para todos los fondos.

Cuadro 6: Rentabilidad real de los Fondos de Pensiones deflactado por la UF

FONDOS DE PENSIONES	FEB-14	ÚLTIMOS 12 MESES	PROMEDIO ANUAL	PROMEDIO ANUAL
		MAR 2013- FEB 2014	ÚLTIMOS 36 MESES	SEP 2002-FEB 2014
		MAR 2011-FEB 2014		
Tipo A - Más riesgoso	4,65	6,25	2,02	6,9
Tipo B - Riesgoso	3,71	4,23	1,99	5,75
Tipo C - Intermedio	2,70	5,39	3,16	5,22
Tipo D - Conservador	1,36	6,31	3,89	4,79
Tipo E - Más conservador	0,09	5,78	4,70	4,04

Fuente: Superintendencia de Pensiones

En el cuadro número 7 se muestra la forma en que está distribuida la cartera de inversiones de los Fondos de Pensiones. Cabe destacar en primer lugar que la inversión en instrumentos nacionales alcanza un 58% de los fondos, mientras que la colocada en activos extranjeros representa el 42% de los fondos. De los recursos invertidos en instrumentos nacionales, sólo 11 puntos están invertidos en instrumentos de renta fija y el resto (47 puntos) en instrumentos de renta variables. En lo referido a la inversión extranjera casi 30 puntos están invertidos en instrumentos de renta variable y el resto (12 puntos) en instrumentos de renta fija. Los recursos se distribuyen de manera bastante homogénea entre los distintos fondos, con excepción del Fondo C que dobla al resto de los fondos.

Cuadro 7: Cartera agregada de los Fondos de Pensiones por tipo de fondo. (Al 28 de febrero del 2014)

	A		B		C		D		E		TOTAL	
	MMUS\$	%FONDO	MMUS\$	%FONDO	MMUS\$	%FONDO	MMUS\$	%FONDO	MMUS\$	%FONDO	MMUS\$	%Fondo
INVERSIÓN NACIONAL												
TOTAL	6.355,96	24,79	11.329,36	43,14	34.715,95	59,08	17.698,23	72,81	20.918,94	94,36	91.018,45	57,92
RENTA VARIABLE	3.906,94	15,24	4.328,78	16,48	7.844,99	13,35	1.292,28	5,32	168,78	0,76	17.541,76	11,16
RENTA FIJA	2.615,02	10,2	7.123,48	27,13	26.979,37	45,92	16.466,32	67,74	20.762,37	93,66	73.946,57	47,06
DERIVADOS	-167,51	-0,65	-127,25	-0,48	-136,73	-0,23	-68,3	-0,28	-15,48	-0,07	-515,27	-0,33
OTROS NACIONALES(2)												
	1,51	0,01	4,36	0,02	28,31	0,05	7,93	0,03	3,28	0,01	45,38	0,03
INVERSIÓN EXTRANJERA												
TOTAL	19.284,56	75,21	14.930,92	56,86	24.041,98	40,92	6.609,03	27,19	1.249,82	5,64	66.116,30	42,08
RENTA VARIABLE	16.377,04	63,87	11.291,79	43	15.278,77	26	3.426,62	14,1	555,09	2,5	46.929,32	29,87
RENTA FIJA	2.917,65	11,38	3.643,27	13,87	8.753,87	14,9	3.182,75	13,09	694,1	3,13	19.191,64	12,21
DERIVADOS	-10,14	-0,04	-4,14	-0,02	9,34	0,02	-0,34	0	0,62	0	-4,66	0
OTROS EXTRANJEROS(3)												
	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,01	0
TOTAL ACTIVOS	25.640,52	100	26.260,28	100	58.757,93	100	24.307,26	100	22.168,76	100	157.134,75	100

Fuente: Superintendencia de Pensiones

En los cuadros 8 y 9 se muestran las empresas radicadas en Chile que más acceden a los recursos de los Fondos. En el caso de los Bancos, 10 entidades usan el 31% del total de los Fondos de Pensiones invertidos en instrumentos nacionales (cuadro 8). Por su parte, 20 empresas controlan el 16% del los fondos invertidos en la economía nacional (Cuadro 9) lo que significa que 30 empresas, algunas de ellas relacionadas entre sí controlan la mitad de los ahorros previsionales invertidos en el país.

Cuadro 8: Cartera Nacional de los Fondos de Pensiones por emisores bancarios

Monto MM US \$ y % (al 28 de febrero del 2014)

							PARTICIPACIÓN
							INVERSIÓN NACIONAL
INSTITUCIÓN	FONDO A	FONDO B	FONDO C	FONDO D	FONDO E	TOTAL	TOTAL %
	TOTAL ACTIVOS	TOTAL ACTIVOS	TOTAL ACTIVOS	TOTAL ACTIVOS	TOTAL ACTIVOS	TOTAL ACTIVOS	
BANCO BICE	59,01	50,13	243,98	259,58	708,46	1321,16	1,45
BBVA, CHILE	60,85	196,69	512,11	471,33	794,65	2035,63	2,24
BANCO DE CHILE	329,26	550,86	2.262,45	1.237,16	1.128,42	5508,15	6,05
BCI	239,81	433,38	1.059,71	643,74	1.083,27	3459,91	3,80
BANCO ESTADO	150,77	659,32	2.330,22	1.352,28	1.593,36	6085,95	6,69
BANCO ITAU CHILE	86,91	197,5	381,1	360,42	613,1	1639,03	1,80
BANCO SANTANDER							
CHILE	216,47	351,99	1.285,29	774,67	922,68	3551,1	3,90
BANCO SECURITY	31,61	52,34	240,12	118,83	269,98	712,88	0,78
CORPBANCA	167,31	194,74	636,48	311,75	305,63	1615,91	1,78
SCOTIABANK CHILE	28,66	161,54	786,16	576,69	878,51	2431,56	2,67
Total	1.370,66	2.848,49	9.737,62	6.106,45	8.298,06	28.361,28	31,16
INVERSIÓN							
NACIONAL TOTAL						91.018,45	

Cuadro 9: Cartera Nacional de los Fondos de Pensiones por emisores empresas

Monto MM US \$ y %

	FONDO A	FONDO B	FONDO C	FONDO D	FONDO E	TOTAL	PARTICIPACIÓN INVERSIÓN NACIONAL
							TOTAL %
EMPRESAS (SOCIEDADES ANONIMAS)	TOTAL ACTIVOS	TOTAL ACTIVOS	TOTAL ACTIVOS	TOTAL ACTIVOS	TOTAL ACTIVOS	TOTAL ACTIVOS	
AES GENER S.A.	195,4	157,53	315,14	66,38	19,36	753,8	0,83
AGUAS ANDINAS S.A.	18,12	47,28	220,01	53,52	54,18	393,1	0,43
AUTOPISTA DEL MAIPO SOC. CONCESIONARIA S.A.	15,14	25,08	144,68	46,79	19,8	251,5	0,28
CAP S.A.	48,99	69,49	112,75	28,47	19,88	279,6	0,31
CELULOSA ARAUCO Y CONSTITUCION S.A.			223,67	103,24	92,74	419,7	0,46
CENCOSUD S.A.	368,26	469,39	841,58	221,04	96,42	1996,7	2,19
COLBUN S.A.	220,49	225,36	349,59	102,81	21,6	919,9	1,01
COMPANIA GENERAL DE ELECTRICIDAD S.A.	25,46	66,87	200,65	94,16	46,54	433,7	0,48
E.CL S.A.	90,58	92,4	98,79	18,77	3	303,5	0,33
EMBOTELLADORA ANDINA S.A.	21,61	39,24	119,96	34,01	51,3	266,1	0,29
EMPRESA NACIONAL DE ELECTRICIDAD S.A.	338,41	398,62	1.029,27	154,08	74,79	1995,2	2,19
EMPRESA NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES S.A.	50,83	93,67	75,35	26,15	12,53	258,5	0,28
EMPRESAS CMPC S.A.	84,61	140,02	331,32	31,71	0,61	588,3	0,65
EMPRESAS COPEC S.A.	160,1	174,22	487,97	119,91	63,3	1005,5	1,10
ENERSIS S.A.	388,77	381,64	925,02	79,73	6,47	1781,6	1,96
LATAM AIRLINES GROUP S.A.		390,55	441,77	125,99	16,85	975,2	1,07
S.A.C.I. FALABELLA	134,19	160,08	455,67	126,86	55,43	932,2	1,02
SOCIEDAD QUIMICA Y MINERA DE CHILE S.A.	25,22	55,24	228,42	69,32	45,68	423,9	0,47
SONDA S.A.	72,59	72,99	172,17	64,5	13,7	396,0	0,44
TRANSELEC SA	25,84	71,93	366,8	183,7	118,3	766,6	0,84
TOTAL MONTO MMUS\$	2.284,61	3.131,60	7.140,58	1.751,14	832,48	15.140,41	16,63
INVERSIÓN NACIONAL TOTAL						91.018,45	

La propuesta previsional (tardía) que Piñera hereda a Bachelet.

Resulta sin duda extraño que un gobierno saliente, herede una propuesta de política pública. La pregunta obvia es por qué no la impulsó durante su administración. Es poco probable que el documento tenga mayor importancia en el debate que viene. Es sin embargo de interés analizarlo, pues de alguna manera prefigura el tipo de argumentación que desarrollará la derecha y el empresariado en el debate que viene sobre el sistema previsional.

¿Cuál es el diagnóstico que realiza el documento de los problemas del sistema de pensiones?

El objetivo central del documento es defender la idea de que los problemas del sistema de AFP, no derivan de las características propias del sistema de AFP. Esto es, que las bajas pensiones no son un resultado del carácter privado del sistema de capitalización individual ni que esté basado en cuentas individuales. El problema radica, pues, en el empedrado: "tendencias sociales y económicas y sobre las cuales el diseño del sistema solo tiene influencia parcial e indirecta". En efecto, la propuesta adjudica las dificultades del sistema a que mientras el crecimiento de salarios en la vida laboral alimenta las perspectivas de mejores pensiones de vejez, éstas se encuentran bajo la presión de una insuficiente densidad de cotizaciones, del aumento en expectativas de vida de los pensionados y de la menor rentabilidad del ahorro previsional. Estos fenómenos, a su vez, tienen su origen en las características del mercado laboral, los avances en salud y las tendencias en el mercado de capitales, y no en el diseño específico del sistema de pensiones.

El trabajo no se hace quizás una de las preguntas fundamentales que debería responder todo sistema previsional: ¿se adecúa el sistema de capitalización individual a un mercado de trabajo crecientemente inestable, con continuas interrupciones de la vida laboral? En tal sentido, la baja densidad de las cotizaciones es propia de la sociedad actual y un sistema previsional debe estar en condiciones de enfrentar. Por consiguiente, cabe preguntarse si en este contexto ¿tiene sentido un sistema donde todos los riesgos caen sobre el individuo en circunstancias que es perfectamente posible enfrentar colectivamente los riesgos para minimizar sus efectos sobre las personas individuales? La reforma previsional del 2008, que universalizó el derecho a pensión y creó la pensión solidaria y el aporte previsional solidario, es justamente relevante porque reconoció que para cerca de la mitad de las personas no resultaba posible por si solos garantizarse un mínimo de pensión. Para el resto de la población sin duda el ahorro previsional garantiza solventar ese mínimo, pero lo cierto es que no garantiza una tasa de reemplazo razonable.

Se dice además que no es problema del sistema privado de pensiones el que la rentabilidad del ahorro previsional esté bajando. Este aserto resulta sorprendente pues el sistema de capitalización individual parte del supuesto que el ahorro financiero genera una rentabilidad por encima del crecimiento de la economía. Es justamente la gestión de los recursos por parte de administradoras especializadas lo que justifica las altas comisiones que pagan los afiliados al sistema. Pierde sin embargo todo sentido la "industria" de las AFP cuando la rentabilidad de los fondos acumulados no supera el nivel de pensiones que permite el crecimiento económico a través del sistema de reparto.

La historia reciente demuestra que sólo producto de circunstancias muy especiales, la rentabilidad financiera supera en el largo plazo el efecto decisivo del crecimiento económico. En el caso chileno por ejemplo, los períodos de altas rentabilidades de los fondos de pensiones tienden a coincidir con períodos críticos de la economía nacional⁴ o con booms accionarios internacionales que terminan en colapsos como fue la crisis de las empresas .com y luego la crisis financiera internacional, que en un breve período licúan las ganancias y generan grandes pérdidas a los fondos de pensiones. Más aún, como efecto de la crisis, se están introduciendo regulaciones cada vez más estrictas que tendrán como consecuencia reducciones permanentes en la rentabilidad de los instrumentos financieros. Es por esta razón que la

”

¿Se adecúa el sistema de capitalización individual a un mercado de trabajo crecientemente inestable, con continuas interrupciones de la vida laboral? ¿tiene sentido un sistema donde todos los riesgos caen sobre el individuo, en circunstancias que es posible enfrentar colectivamente los riesgos para minimizar sus efectos sobre las personas?

4 Quizás el mejor ejemplo de ello es la década de los 80 en que los fondos se beneficiaron de las altas tasas pagadas por los instrumentos públicos de deuda que se veían obligados a pagar altos intereses por la gravedad de la crisis de la deuda externa agudizada por la natural alta desconfianza existente. En la misma década de los 80 y también en parte de los 90, la alta rentabilidad de los fondos de pensiones derivó en buena medida de la privatización a bajo precio de numerosas empresas públicas. El bajo valor de venta se traducía luego en un aumento del precio de sus acciones (acentuado claro está por procesos de racionalización que con frecuencia contribuyeron a su desempeño más eficiente) que redundaba también en altas rentabilidades. Es poco probable que se vuelvan a poner en marcha políticas como las aplicadas por la dictadura militar que llevaron a la grave crisis de los años 1982-83 y que generaron es "ambiente propicio" para los fondos de pensiones. Tampoco existen tantas empresas públicas privatizables. En consecuencia, esas altas rentabilidades no volverán.

mayoría de los países desarrollados estructura su sistema previsional sobre la base de sistemas de reparto en múltiples variaciones y los sistemas de capitalización individual operan sólo como un complemento menor de esos sistemas.

A reglón seguido, el documento sostiene que todos los factores que llevan a una baja densidad de cotizaciones en el sistema de ahorro previsional individual, como carreras laborales interrumpidas, movimientos entre sectores formales e informales de la economía, retiros anticipados, entrada tardía al mundo laboral y desempleo, también reducen las pensiones en un modelo de reparto. Se trata esta de una verdad a medias que se constituye en definitiva en una falsedad. Es sin duda cierto que los problemas de la economía como los indicados afectan también las pensiones en el sistema de reparto. No obstante, su gran ventaja radica justamente, en que el efecto de esas dificultades se suaviza como resultado de su distribución solidaria entre todos los afiliados al sistema.

El análisis reconoce lo que se demostraba más arriba en el presente trabajo respecto de que la rentabilidad de los fondos de pensiones para sucesivas cohortes de afiliados cae sostenidamente desde los inicios del sistema. Así es como, según los cálculos del estudio, mientras para quienes se afiliaron al sistema en 1981, la tasa interna de retorno a junio de 2013 fue de 7,3%, la rentabilidad promedio anual para quienes se afiliaron en 1990 es de 5,9% y para los afiliados desde 2000 cae a 5,1%.

Como objetivo principal de las reformas propuestas, el documento sostiene que combinando componentes obligatorios y voluntarios, la meta debiera ser que estos cambios ayuden a obtener una tasa de reemplazo en un rango de 60% a 70%⁵. En tal sentido se propone en primer lugar, subir las cotizaciones en 2 puntos a cargo del trabajador. Esta sugerencia representa un retroceso, ya que fueron numerosas las voces de varios defensores del sistema que durante la campaña presidencial propusieron que el aumento de las cotizaciones se hiciera con cargo a un aporte patronal. Por otra parte, resulta dudoso que la ciudadanía esté dispuesta a apoyar esta medida. Una situación similar encuentra la idea de que la cotización sea por el total de las remuneraciones. En la actualidad, la percepción dominante en la población es que cada peso que se agrega a la cotización ello va en beneficio de las Administradoras y de los grandes grupos que utilizan el ahorro forzoso de la ciudadanía a bajísimos costos.

Del mismo modo se propone elevar la edad de jubilación. La propuesta establece en 65 años la edad de jubilación legal para las mujeres menores de 43 años al momento que entre en vigencia la nueva ley; entre 61

5 Llama la atención que se presente una propuesta de reformas que promete alcanzar un determinado rango de tasas de reemplazo, en circunstancias que los partidarios del sistema han sostenido que nunca se prometió una tasa de reemplazo de 70% y que por la naturaleza del sistema no puede hacerlo.

hasta 64 años para las que tuvieran a esa fecha entre 42 y 49 años, y mantenerla en 60 años para las cotizantes que a la fecha del cambio legal tuvieran 50 o más años. En el marco del sistema de AFPs esta es una propuesta inconducente. Como se sabe, la decisión de jubilar es una decisión personal. No ocurre como en el sistema de reparto que una edad determinada (asociada a un cierto número de años de cotización) permite acceder a ciertos beneficios. En tal sentido, los que deseen trabajar por más tiempo lo harán sin necesidad de la modificación legal sugerida. Y los que no quieran hacerlo no recibirán ningún incentivo adicional para alargar su vida laboral. Haciendo caso omiso de lo indicado, se propone además indexar edad de jubilación a las expectativas de vida de hombres y mujeres.

Entre otras propuestas cabe destacar la modificación de la licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia para diferenciar por edad, lo que permitiría aumentar la tasa en otro punto adicional y la masificación del Ahorro la Previsional Voluntario Colectivo (APVC) y un nuevo mecanismo para incorporar a los trabajadores independientes al sistema. Por el lado del Pilar Solidario que instaló la reforma previsional de 2008 impulsada por la Presidenta Bachelet, se propone subir en 10% la Pensión Básica Solidaria (PBS) e incrementar los montos del Aporte Previsional Solidario (APS), complemento fiscal para los pensionados de las AFP de menores ingresos, si se posterga la edad de jubilación.

La AEFPP y el efecto demostración.

La reforma previsional del 2008 de la Presidenta Bachelet, en la que cupo un papel destacado al actual ministro de Hacienda y al entonces ministro del Trabajo, constituyó una revolución en el sistema al otorgar una pensión universal. Esto rompía con un sistema caracterizado por que cada chilena(a) o debía enfrentar por sí mismo y solo el desafío de la vejez.

En este contexto, una AFP estatal orientada hacia los más pobres es fundamentalmente redundante. Para aquellos que enfrentan dificultades para cotizar, el pilar solidario y el aporte previsional solidario son instrumentos, al menos por ahora, suficientes.

No es el caso de los sectores medios. Estos grupos no van a acceder a pensiones razonables. Son múltiples las razones que explican esa situación⁶.

La Administradora Estatal de Fondos de Pensiones (AEFP) constituye en primer lugar un mecanismo para sincerar las comisiones. Las licitaciones de los nuevos afiliados han dejado en evidencia que los costos de administración de las cuentas individuales son sustancialmente menores de lo que la "industria" de AFPs había hecho creer. Dicho mecanismo de licitación es probablemente el principal cambio que introdujo en el sistema privado de pensiones la reforma previsional del 2008. No obstante, si bien

6 Para un análisis detallado de estas razones remitimos a Rivera (2013)

se ha demostrado que las comisiones pueden ser más bajas, de las que impusieron históricamente a los afiliados al sistema (y que varias de ellas mantienen todavía) la AEFP en un convenio con el IPS, haría posible que los afiliados de la AEFP pagaran una comisión de 0,1% lo que permitiría destinar hasta 1,3 % de su ingreso imponible a su cuenta individual (o en su defecto aumentar sus salarios por ese concepto).

Por otra parte, como se indica más arriba, el sistema enfrenta el problema de que el uso del ahorro previsional de los chilenos está concentrado en un número limitado de grandes empresas. Esta concentración en el uso de recursos tiene graves consecuencias. En primer lugar, las modalidades de colocación implican que son las grandes empresas y bancos los que pueden acceder a esos recursos. El limitado universo de usuarios presiona a la baja a la tasa de interés sobre esos recursos, lo que afecta la rentabilidad de los ahorros de los afiliados. Como contrapartida, las Pymes que constituyen en torno al 80% de las empresas chilena no acceden a estos recursos de bajo costo, encuentran dificultades para acceder al financiamiento privado y cuando lo hacen deben pagar tasas en torno al 20%. El ahorro de los chilenos no les llega.

Es en este contexto, en que es necesario ubicar la AEFP. En efecto, la AEFP tiene el potencial de generar un inmenso efecto de demostración. Manteniendo la arquitectura básica del sistema, esto es la cuenta individual, puede captar una mayoría de los cotizantes cambiando desde dentro su lógica básica. Esto ocurre en dos ámbitos.

La previsión deja de ser un negocio, pues la comisión de 0,1% remunera estrictamente los costos de la administración de las cuentas.

El ahorro de los chilenos deja de ser administrado por administradoras privadas en su propio beneficio y termina de ser utilizado para el beneficio de los grandes grupos. La AEFP, manteniendo como prioridad la seguridad de los fondos, constituye una alternativa pública de administración que puede dentro de las normas del sistema reorientar hacia las empresas medianas y pequeñas el ahorro de los chilenos. Estas últimas podrán acceder a los fondos de pensiones a costos de hasta un 50% de lo que hoy deben pagar si es que logran acceder al sistema financiero. Por otra parte, y quizás lo más importante desde el punto de vista del interés nacional, es que el ahorro de los chilenos ayudará a abordar el gran problema que enfrenta la economía nacional, el estancamiento crónico de la productividad resultado de la falta de modernización de la PYME sector crucial de la economía nacional.

El debate en torno a la AEFP presenta llamativas singularidades. Los defensores del sistema privado de pensiones, generalmente muy vinculados a las Administradoras y a las empresas que usan estos recursos, han reaccionado con gran virulencia frente a la idea de crear una AFP. Frente a una pequeña mención del tema tiene lugar una masiva reacción de los dos grandes medios de comunicación del país, de la AFP y su asociación y

de los gremios empresariales. Sostienen que la AFP estatal no va a resolver ninguno de los problemas del sistema privado de pensiones. Por su parte, los críticos del sistema privado y partidarios de crear un sistema de reparto y solidario, coinciden en la opinión empresarial.

Se requiere en consecuencia impulsar un debate que analice el sentido profundo de una AAFP.

A manera de conclusión.

El análisis de la situación del sistema privado de pensiones deja en evidencia, nuevamente, los graves problemas que le afectan. Se constató en primer lugar que sólo un 53% de los afiliados al sistema cotizaron en el mes de febrero. Ello deja en evidencia que la continuidad en las cotizaciones sigue siendo un problema insuperable.

Se confirma una vez más lo bajo que son las pensiones que garantiza el sistema. 305 mil jubilados por vejez bajo la modalidad de retiro programado, que corresponden al 72% del total de pensionados por este concepto, recibieron en el mes de febrero una pensión promedio de 115.427 pesos. Esta cifra representa un 55% del salario mínimo. Por su parte, 121 mil pensionados por vejez bajo la modalidad de Renta Vitalicia, que corresponde al 28% de los jubilados bajo ese concepto, recibieron en el mes indicado una pensión de 267 mil pesos, cifra que supera en sólo 22% el salario mínimo legal vigente. Si se compara el ingreso promedio imponible de los cotizantes al sistema con el monto promedio de las pensiones, como indicador de la tasa de reemplazo global ésta llegaría a un 26% (lo cual deja en evidencia la precariedad del sistema desde el punto de sus afiliados).

Más aún, si el monto promedio de las pensiones actuales se compara con el promedio en los años 2007 y 2008 queda en evidencia que éstas vienen cayendo en los últimos años. Un ejemplo de ello es el caso de las pensiones por vejez del sistema de retiro programado promedio que cayeron desde 5,9 UF en diciembre del 2007 a 4,91 UF en febrero del 2014, lo que representa una caída de 17% en poco más de 6 años. Ello representa una pérdida de poder adquisitivo cercana a una quinta parte.

Lo indicado contrasta con las altas rentabilidades alcanzadas por las administradoras. En efecto en los años 2012 y 2013 alcanzaron un promedio de 26,5% y 31% respectivamente sobre patrimonio, muy por encima de la rentabilidad alcanzada por el sistema bancario que destaca a nivel internacional por lo alto de su rentabilidad.

El análisis permite observar una vez más la alta concentración del uso de los recursos por parte de 10 bancos y 20 empresas. En este contexto, se analiza el libro blanco de pensiones que la Administración Piñera legó a su sucesora. El objetivo principal del documento es "demostrar" que las bajas pensiones no son un resultado del carácter privado del

sistema de capitalización individual sino que de tendencias sociales y económicas y sobre las cuales el diseño del sistema solo tiene influencia parcial e indirecta. El documento de Piñera no se hace quizás una de las preguntas fundamentales que debería responder todo sistema previsional: ¿se adecúa el sistema de capitalización individual a un mercado de trabajo crecientemente inestable, con continuas interrupciones de la vida laboral? Por consiguiente, cabe preguntarse, si en este contexto ¿tiene sentido un sistema donde todos los riesgos caen sobre el individuo en circunstancias que es perfectamente posible enfrentar colectivamente los riesgos para minimizar sus efectos sobre las personas individuales?

El libro blanco sostiene además que no es problema del sistema privado de pensiones el que la rentabilidad del ahorro previsional esté bajando. Este aserto resulta sorprendente pues el sistema de capitalización individual parte del supuesto que el ahorro financiero genera una rentabilidad por encima del crecimiento de la economía. Es justamente la gestión de los recursos por parte de administradoras especializadas lo que justifica las altas comisiones que pagan los afiliados al sistema. Pierde sin embargo todo sentido la "industria" de las AFP cuando la rentabilidad de los fondos acumulados no supera el nivel de pensiones que permite el crecimiento económico a través del sistema de reparto.

Finalmente, se concluye que una AAFP para los pobres no tiene sentido. Ellos están adecuadamente cubiertos por el pilar solidario que creó la reforma previsional del 2008. Si tiene sentido, en cambio para los sectores medios, sujetos a altas comisiones. Más aún, la AAFP tiene el potencial de generar un inmenso efecto de demostración. Manteniendo la arquitectura básica del sistema, esto es la cuenta individual, puede captar una mayoría de los cotizantes cambiando desde dentro su lógica básica. Esto ocurre en dos ámbitos. La previsión deja de ser un negocio, pues la comisión de 0,1% remunera estrictamente los costos de la administración de las cuentas. El ahorro de los chilenos deja de ser administrado por administradoras privadas en su propio beneficio y termina de ser utilizado para el beneficio de los grandes grupos.

La AAFP, manteniendo como prioridad la seguridad de los fondos, constituye una alternativa pública de administración que puede, dentro de las normas del sistema, reorientar hacia las empresas medianas y pequeñas el ahorro de los chilenos. Estas últimas podrán acceder a los fondos de pensiones a costos de hasta un 50% de lo que hoy deben pagar si es que logran acceder al sistema financiero. Por otra parte, y quizás lo más importante desde el punto de vista del interés nacional, es que el ahorro de los chilenos ayudará a abordar el gran problema que enfrenta la economía nacional, el estancamiento crónico de la productividad resultado de la falta de modernización de la PYME sector crucial de la economía nacional.

Bibliografía

La Tercera (2014). El libro blanco de las pensiones que Piñera le heredó a Bachelet, <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2014/03/655-569685-9-el-libro-blanco-de-las-pensiones-que-pinera-le-heredo-a-bachelet.shtml>

Rivera, Eugenio (2013), La herencia de Piñera en AFP y Salud: los grandes problemas siguen pendientes, en Barómetro de Política y Equidad, diciembre 2013

Superintendencia de Pensiones. Base de Datos, http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?_cid=0

Educación Superior

4

Las tareas inconclusas del Gobierno de Piñera y los desafíos que deberá enfrentar la administración de Bachelet

Oscar Espinoza Díaz *

Luis Eduardo González **

* Director del Área Política y Gestión Universitaria de Cinda

** Director del Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF

Introducción

El propósito del presente texto es discutir y reflexionar en torno a las tareas no concluidas por la administración de Sebastián Piñera y los desafíos que deberá enfrentar el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). Con ese objetivo en mente se pasa revista a temas asociados con el régimen de financiamiento de las instituciones de educación superior (IES), el lucro, la calidad del sistema, la regulación, la formación de técnicos, el desarrollo coherente de un sistema de ciencia y tecnología, y, el rol que deberían jugar el Estado y las universidades estatales en este nuevo escenario.

Los planteamientos y propuestas que se formulan en este documento deben ser entendidos en el marco de un sistema educacional complejo que atañe a la formación de personas a lo largo de su vida (long life learning). En tal sentido, las propuestas están circunscritas exclusivamente a una etapa de la trayectoria educativa de las personas por lo que implícitamente suponen la implementación de reformas en los niveles educativos precedentes.

”

La mayor proporción del gasto en educación superior proviene de las familias (gasto privado) lo que se contrapone abiertamente con los modelos impulsados por las sociedades más desarrolladas del orbe, donde el Estado juega un rol preponderante en el financiamiento del sistema, contribuyendo con ello a la consolidación de sociedades más justas y cohesionadas

Financiamiento

Situaciones actuales y problemas

El régimen de financiamiento que guía los destinos del sistema terciario chileno por sus características deja diversos temas sin abordar, en particular lo concerniente a las universidades estatales.

El gasto en educación superior en relación al PIB en Chile es del 2,4%. Dicho gasto se descompone en 0,7% que absorbe el Estado y el 1,7% que aporta el sector privado (OECD, 2013). El gasto total en cuestión es razonable y se halla sobre el promedio de los países OECD (1,6%). Sin embargo, el gasto público en educación superior está muy por debajo del gasto observado en otros países latinoamericanos y en el promedio de los países de la OECD (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1. Gasto en educación superior en relación al PIB en Chile (2010)

PAÍS	GASTO PUBLICO	GASTO PRIVADO	TOTAL
Chile	0,7%	1,7%	2,4%
Argentina	1,1%	0,3%	1,4%
Brasil	0,9%	s/i	s/i
México	1,0%	0,4%	1,4%
Promedio Países	1,1%	0,5%	1,6%
OECD			

Fuente: OECD (2013)

Como ya se mencionó previamente, la mayor proporción del gasto en educación superior proviene de las familias (gasto privado) lo que se contrapone abiertamente con los modelos impulsados por las sociedades más desarrolladas del orbe (incluyendo a los países de la OECD), donde el Estado juega un rol preponderante en el financiamiento del sistema contribuyendo con ello a la consolidación de sociedades más justas y cohesionadas.

Es importante consignar que en Chile recién hacia el año 2005 se logró igualar el gasto en educación superior (en moneda constante) existente a comienzos de la década del 80. Esta relación de gasto, obviamente, no contribuye al fortalecimiento de la educación pública puesto que se ha dado en un contexto de creciente privatización tanto a nivel institucional como a nivel de la matrícula.

Las universidades estatales en Chile reciben solo un 25% de aporte fiscal directo debiendo obtener el resto de los recursos para sus operaciones por la vía de las matrículas, aranceles y prestación de servicios. Esta situación impide que haya un desarrollo armónico y más dinámico al interior de estas entidades.

En la actualidad, los recursos que se obtienen por concepto de matrícula en las universidades estatales no solo financian actividades docentes sino que también actividades de investigación, gestión y extensión. Esto se traduce, por una parte, en la reducción de los recursos necesarios para la implementación de la docencia, y, por otra, en la insuficiente provisión de recursos para sostener debidamente toda la investigación y extensión que debería realizarse en estas instituciones. Se agrega a lo anterior que no siempre se hacen los esfuerzos necesarios para optimizar los recursos propios de la gestión. Por ejemplo, varias universidades estatales tienen más administrativos que académicos de jornada completa.

El Estado, en las últimas décadas, se ha focalizado aunque de manera muy parcial solo en las universidades y no ha dado suficiente atención a los Institutos Profesionales (IPs) y Centros de Formación Técnica (CFTs). En otras palabras, el Estado no ha generado ni políticas ni mucho menos acciones orientadas a este subnivel. En consecuencia, el Estado ha dejado en manos de los empresarios y grupos económicos todo el desarrollo de este sector. De igual modo, se han generado CFTs al amparo de algunas universidades del CRUCH con el objeto de recaudar recursos adicionales para financiar a dichas universidades.

Desafortunadamente, en lugar de buscar una mayor articulación con los otros niveles y de atender a estudiantes vulnerables que no pueden acceder a las universidades por razones económicas, han creado CFTs de administración privada con la intencionalidad de generar recursos que permitan subsanar problemas financieros al interior de las propias universidades dueñas de los centros. Este proceso de gestión privada de los centros universitarios fue propiciado y promovido por el propio Ministerio de Educación (MINEDUC) a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior (MECESUP). Resulta incongruente que en una sociedad como la chilena, que se jacta de promover la justicia social y la equidad a través de la educación, las carreras más cortas (técnicas) tengan menos financiamiento del Estado en circunstancias que reciben a los estudiantes más vulnerables.

En función de lo señalado puede afirmarse que el financiamiento estatal está especialmente fundado en los costos de los aranceles y no en relación con las necesidades reales de los estudiantes (especialmente, los más pobres). Tampoco está vinculado con los requerimientos de instituciones que son de distintas características (Por ejemplo, se mide con la misma vara a las universidades de regiones apartadas que reciben una menor cantidad de postulantes con altos puntajes PSU, en particular, en ciertas carreras de menor demanda como las científicas).

Esto se explica por la lógica privatizadora que se ha promovido desde el año 1981 en adelante y por la inexistencia de una política pública orientada a fortalecer el financiamiento de las universidades estatales a lo largo del país. En esta perspectiva, no puede ignorarse que el financiamiento se ha

”

El régimen de financiamiento ha producido un endeudamiento significativo en las familias de los estudiantes de clase media, media baja y baja. Esta situación se ha tornado inmanejable, constituyéndose en una de las banderas de lucha del movimiento estudiantil

venido definiendo en las últimas décadas en función a la coyuntura sin considerar una planificación de mediano o largo plazo, tal como acontecía hasta comienzos de los años 70.

El aporte fiscal indirecto (AFI) refuerza el apoyo a las universidades metropolitanas que son las más selectivas en desmedro de las universidades regionales que tienen menos acceso a estudiantes que consiguen altos puntajes en la PSU. Como se sabe, además, los puntajes en dicha prueba tienen una directa correlación con el nivel socio-económico de los estudiantes. Por ende, este mecanismo de financiamiento representa un aporte regresivo que debiera revisarse.

En el plano de las ayudas estudiantiles, el régimen de financiamiento ha producido un endeudamiento significativo en las familias de los estudiantes de clase media, media baja y baja. Esta situación se ha tornado inmanejable constituyéndose en una de las banderas de lucha del movimiento estudiantil (Melo, 2012). Todavía más, la calidad de la formación ofertada, en general, no se condice con los altos aranceles que se cobran en las carreras.

Los programas de crédito estudiantil, con excepción del Fondo de Crédito Solidario, han estado y están en manos de la banca privada que ha fijado onerosas tasas para cada uno de dichos instrumentos. Esto, obviamente, ha ido en directo beneficio de la banca y en detrimento de los estudiantes y de sus familias. Más aun, con ocasión de las movilizaciones estudiantiles, el gobierno de Piñera optó por bajar la tasa de interés del CAE del 5,6% al 2%, asumiendo de este modo el Estado de Chile el costo de esa rebaja de intereses. Esta situación, a no dudarlo, representa una transformación cosmética al modelo de financiamiento de los estudios que no contribuye a paliar la enorme deuda que han adquirido los estudiantes y sus familias con las entidades financieras. Para un botón de muestra, en el caso del crédito CORFO también se rebajó la tasa de crédito pero su aplicación solo tendría lugar en el caso de los deudores que se encontraban al día en sus pagos, vale decir, la medida terminó beneficiando únicamente al 30% del total de deudores (González & Espinoza, 2013).

Complementando lo anterior, se corrobora que, la proporción de gasto público en IES por estudiante como porcentaje del PIB per cápita, en el caso de Chile es la menor de América Latina alcanzando solo al 11,5% frente a un promedio regional de 24,3% (Brunner y Ferrada, 2011). Esta situación se explica porque el Estado tiene menos injerencia en el financiamiento del alumnado.

Propuestas y sugerencias

Plantear que la educación sea totalmente financiada por el Estado en el corto plazo no parece viable, frente a las demandas de otros sectores como salud, previsión social e infraestructura. Sin embargo, las cifras de otros países de la Región Latinoamericana muestran que es posible incrementar el gasto público en educación superior focalizándolo en el sector público. En consecuencia, parece conveniente que el financiamiento de la educación superior continúe siendo mixto (público y privado), con restricciones sobre el lucro para todas las instituciones de educación superior, y no solo para las universidades como estipula actualmente la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE).

Con el fin de transparentar el gasto en educación superior y aminorar la carga que implica para los estudiantes asumir parte importante del costo de las otras funciones académicas, es recomendable diversificar los recursos para las funciones de docencia, investigación, extensión, prestación de servicios y gestión, asociándoles recursos provenientes de diversas fuentes. Además, es indispensable fomentar la eficiencia en el uso de recursos públicos, sobre la base de indicadores adecuados.

En el plano de la docencia en donde el Estado de Chile gasta menos de la mitad de lo que se gasta en promedio en América Latina, debería incrementarse este monto hasta alcanzar el nivel de gasto observado en la región, traspasando el gasto privado de los sectores más vulnerables y de la clase media al Estado.

Si bien la educación es un derecho, la actividad docente tiene un costo por alumno insoslayable, que puede ser financiado de diversas maneras. Por el Estado (en ese caso sería gratis para el estudiante); por la familia del estudiante (sin costo para el Estado); o por el propio estudiante (lo cual implica otorgar un crédito blando, o la posibilidad que el alumno(a) trabaje y autofinancie sus estudios).

Frente a estas tres opciones cabe la posibilidad que algunas de ellas se combinen de una manera flexible dependiendo de un conjunto de variables determinadas por las condiciones y características de los estudiantes, la región, la carrera, la tasa de retorno, la demanda social, y otras. Además, en relación al financiamiento de los estudiantes, las solicitudes de ayudas estudiantiles (créditos y becas) actualmente radicadas en INGRESA, deberían ser pre evaluadas por las instituciones de educación superior y, posteriormente, sometidas a una jerarquización única de carácter nacional.

Para los estudiantes de menos recursos debería ampliarse, adicionalmente, el apoyo para sobrevivencia (alimentación, movilización, materiales de estudio, etc.).

Se sugiere también que se refuercen los programas de ayudas estudiantiles, transfiriendo a éstos los fondos que actualmente se destinan al AFI.

Asimismo, para permitir que los alumnos estudien y trabajen es necesario plantearse cambios curriculares importantes. Se podría considerar un financiamiento más amplio para los dos primeros años de las carreras, dando la opción horaria a los estudiantes de los cursos superiores para que puedan estudiar y trabajar. Además, esta sería una forma de incrementar el financiamiento de carreras técnicas, en especial de aquellos centros dependientes de las universidades estatales con la condición que se articulen con las carreras profesionales de manera de asegurar la perspectiva de la educación a lo largo de la vida.

Al plantear el tema del financiamiento de la docencia, se debe tener en consideración la gran cantidad de estudiantes y familias endeudadas y la necesidad de enfrentar esta situación con realismo mediante la reprogramación y/o condonación de las deudas. Para el cobro de las deudas derivadas de los distintos créditos (CAE, Fondo Solidario y CORFO) sería recomendable centralizarlas en una sola entidad (Por ejemplo, el Banco Estado). De este modo, podría conseguirse una mayor tasa de retorno de parte de los deudores y evitar la mora que se observa en la actualidad y que puede explicarse porque las universidades del CRUCH, en este caso, no asumen la responsabilidad de la cobranza como una tarea propia de su quehacer. Esta sugerencia se basa en la experiencia de otros países de América Latina, tales como Colombia y República Dominicana que tienen fundaciones crediticias a cargo de los préstamos y las cobranzas.

En el ámbito de la investigación debieran mantenerse los actuales fondos concursables. Debiera aprovecharse la sinergia del trabajo en red para proyectos de mayor envergadura y más larga duración, en especial aquellos de interés y desarrollo social. Igualmente, se debiera hacer una evaluación de cumplimiento de logros e impacto de los distintos proyectos.

En el plano de la extensión, se puede apoyar aquellas actividades de interés social que se justifiquen a nivel regional. En el ámbito de la prestación de servicios, deberían favorecerse los acuerdos con aquellas actividades que propicien el bien social como, por ejemplo, el Instituto de Sismología de la Universidad de Chile, el servicio de asistencia judicial, etc.

En cuanto a la gestión de las entidades de educación superior debería, por un lado, legislarse de modo que los estatutos no resulten restrictivos para el manejo de sus fondos, y, por otro, establecerse ciertos patrones de rendimiento mínimo y de estímulo a la eficiencia que trasciendan los existentes en la actualidad.

LUCRO

Situaciones actuales y problemas

A la fecha el Estado solo posee universidades. No obstante, algunas de las universidades del CRUCH han creado centros de formación técnica que operan como entidades privadas. Ahora bien, las universidades privadas y estatales, de acuerdo a la LOCE, no pueden perseguir fines de lucro. En cambio, tanto los CFTs como los IPS sí lo pueden hacer. Esta situación es anómala e incomprensible, puesto que Chile firmó la Declaración de la Conferencia Mundial de UNESCO en que se establece que la educación es un derecho y no un bien transable, por lo cual las entidades educativas no pueden lucrar.

En Chile existe evidencia que revela que varias universidades privadas nuevas lucran solapadamente burlando la ley. Al respecto se ha planteado que no existirían los instrumentos necesarios para identificar, controlar y combatir estas prácticas fraudulentas. La excepción que rompe esta regla está dada por la Universidad del Mar, cuyos procedimientos fraudulentos fueron denunciados por sus propias autoridades superiores. Una de las maneras de evadir la legislación referida al lucro es mediante la creación de empresas relacionadas mediante las cuales se retiran utilidades que son reinvertidas en otros proyectos distintos al educativo. Sin lugar a dudas, la fiscalización en torno al lucro ha sido laxa.

En la otra vereda, puede constatarse que un grupo de universidades privadas reinvierten la totalidad de sus utilidades en pro de su crecimiento institucional y en beneficio de sus miembros. En esta misma línea, puede indicarse que la recuperación de inversiones no necesariamente implica lucro, siempre y cuando las utilidades se reinviertan en el proyecto educativo.

Propuestas y sugerencias

En general, en los servicios y bienes de utilidad pública que satisfacen necesidades básicas, esto es, educación, salud, alimentación, vivienda, transporte, entre otros, no debiera existir motivaciones para lucrar. No obstante, dicho supuesto no se cumple en el caso de Chile dado que el modelo económico vigente, amparado en los fundamentos del neoliberalismo, avala la persecución del lucro. Si no fuera posible introducir una reforma radical al modelo económico imperante, a lo menos en el corto plazo, debiera tenderse a promover un cambio en el sector educación. Con ese fin, debiera mejorarse la legislación y generar las instancias y organismos con las atribuciones necesarias para intervenir y sancionar las transgresiones a la legislación actual.

Por las mismas razones que las universidades no pueden tener fines de lucro, tampoco debieran tenerlo los CFTS y los IPS. Por consiguiente, debiera modificarse la LOCE en tal sentido. A ello se debiera agregar la posibilidad de tener una contabilidad pública con acceso total a los entes fiscalizadores. Por otra parte, las entidades que no estén dispuestas a someterse a estas normativas deberían perder su personalidad jurídica.

CALIDAD

Situaciones actuales y problemas

La calidad de las instituciones, carreras y programas de educación superior es heterogénea no existiendo una relación unívoca. Este fenómeno rara vez ocurre en otros países. En efecto, en Chile se dan casos de instituciones acreditadas que tienen carreras no acreditadas y viceversa, lo que resulta francamente paradójico.

En la actualidad el régimen de aseguramiento de la calidad no necesariamente garantiza que la oferta reúna efectivamente los estándares que deberían tener las instituciones, las carreras y los programas. La certificación, en el plano institucional, se concentra fundamentalmente en la revisión y cumplimiento de normativas, reglamentos y sistemas de gestión apropiados e ignora los procesos de formación y los logros de aprendizajes.

La legislación vigente ha amparado el desempeño poco confiable de agencias privadas que han evidenciado problemas de idoneidad y de rigurosidad en el control de los procesos analizados. Los mecanismos usados por la CNA para controlar y supervisar el funcionamiento de las agencias son básicamente dos: amonestación y multa, en este último caso, de poca significación. Las pocas multas que se han cursado a la fecha no se condicen con la naturaleza de las actuaciones poco éticas detectadas en algunos casos (Espinoza & González, 2013). Por ejemplo, se han identificado diversas instancias de negociación entre las agencias y las carreras para definir la composición de los comités de áreas lo que no contribuye a dar garantías públicas de la calidad e idoneidad de las carreras.

Otro aspecto crítico en el régimen de aseguramiento de la calidad que prevalece hasta hoy dice relación con la presencia de consultoras vinculadas a algunas agencias acreditadoras (teniendo un mismo propietario) que asesoran con anterioridad y posterioridad los procesos de acreditación. De igual manera, existen casos de autoridades de universidades que son dueñas de agencias de acreditación o bien que sus consejeros o dueños forman parte de juntas directivas o cuerpos colegiados superiores de las entidades que acreditan (Espinoza & González, 2013).

En el caso de la CNA, los consejeros (quince) representan intereses corporativos lo que incide en la toma de decisiones aun cuando, en general, se abstienen en el caso de acreditarse las instituciones a las cuales pertenecen.

En el proceso de acreditación institucional, existe poca claridad para evaluar las áreas anexas. En efecto, los criterios para evaluar las actividades no obligatorias como la investigación y la extensión son bastante amplias y, por ende, no permiten discernir de manera coherente y apropiada su acreditación. A ello se suma, las evaluaciones de los programas de postgrado que son evaluados mediante la visita de un solo par externo nacional lo que ciertamente puede generar sesgos de subjetividad (Comisión Nacional de Acreditación, 2009).

A nivel de los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, los procesos de acreditación institucionales desarrollados a la fecha son escasos, por lo cual resulta difícil certificar su calidad.

En general, los pares académicos (evaluadores externos) no tienen la suficiente experiencia ni la homogeneidad de criterios para llevar adelante los procesos de acreditación, debido a que no se ha establecido un sistema de capacitación permanente y adecuado al interior de la CNA.

La información pública que deriva de la acreditación es muy general y no permite valorar efectivamente la calidad de la enseñanza a nivel de instituciones, carreras y programas.

Para corregir los vicios que presenta la ley de aseguramiento de la calidad promulgada en noviembre de 2006 se formuló un proyecto de ley para reestructurar completamente el sistema de aseguramiento de la calidad. Dicho proyecto, que fue preparado solo por funcionarios de gobierno, sin consulta a especialistas en el tema, fue enviado al Congreso a fines del año 2011 y permanece aún en trámite. Uno de los aspectos críticos que contiene el proyecto es que da la posibilidad de acreditar a las instituciones por un lapso de seis años y en caso que no se alcanzara esa exigencia se da la opción de acreditar por un mínimo de tres años, siempre y cuando en el proceso siguiente acreditara por seis años. En caso contrario, se le caducaría el reconocimiento (Ministerio de Educación, 2013). Esta medida pone en riesgo a la mayoría de las instituciones de educación superior ya que en la actualidad un número reducido de ellas ostenta seis o siete años de acreditación.

En la misma perspectiva, y casi en forma simultánea, se envió al Congreso Nacional el proyecto que crea la superintendencia de educación superior, y continúa pendiente su aprobación. La no aprobación de dicha iniciativa legal supone naturalmente, que se siga ignorando uno de los aspectos más relevantes del sistema cual es el cumplimiento de las normativas y la potestad para solicitar antecedentes e intervenir en caso de ser necesario.

en las instituciones que no actúen en conformidad a la legislación vigente y a su normativa interna. Se suma a lo anterior que las normativas existentes son débiles, no permiten una fiscalización adecuada ni dan espacio para recibir reclamos o denuncias de incumplimiento de parte de los distintos actores (profesores, estudiantes, apoderados) (Cámara de Diputados de Chile, 2011).

Propuestas y sugerencias

En materia de calidad se torna imprescindible definir un modelo integral de aseguramiento de la calidad hacia el cual debiera tender la educación superior, y establecer los criterios de referencia que permitan apoyar el fortalecimiento del modelo en consonancia con el desarrollo del país. Ciertamente, ello no es tarea fácil puesto que todo modelo debiera trasuntar los fundamentos valóricos que lo trasminan. Conforme a lo señalado, resulta deseable lograr un amplio consenso a nivel país mediante un acuerdo en el plano académico, económico y político que pueda trascender los cambios contingentes y que pueda satisfacer a la mayoría de los actores involucrados. Sobre esa base será posible elaborar un esquema para evaluar la calidad de las instituciones y los programas y establecer la estructura, los organismos y el perfil de los funcionarios que deban implementarlo.

Por lo pronto es necesario considerar algunas medidas inmediatas, varias de las cuales ya han sido debatidas y sobre las que no ha habido consenso. En primer término, es conveniente revisar la constitución de la Comisión Nacional de Acreditación y de las agencias acreditadoras privadas. Se propone la creación de una Comisión de Aseguramiento de la Calidad Única, de carácter estatal (no gubernamental),¹ que debería estar conformada por consejeros estables e independientes de las instituciones. A esta nueva agencia le corresponderían todas las funciones de evaluación institucional y de programas. Para ello debe contar tanto con el personal estable idóneo, como con una cantidad suficiente de pares académicos adecuadamente entrenados y actualizados que operen sobre la base de criterios claros preestablecidos y que corrijan aquellos elementos que en la actualidad son difusos o poco claros.

Estos aspectos debieran ser considerados en la reformulación del proyecto de ley de aseguramiento de la calidad que se encuentra en el congreso. Sería ideal crear una comisión de expertos que preparara un primer borrador de proyecto de ley que consignara todos los aspectos técnicos necesarios para implementar un sistema acorde a las necesidades del país y que permitiera superar las deficiencias que presenta el sistema vigente.

1 Esta medida supone, inevitablemente, la supresión de las agencias privadas de acreditación.

Es importante, igualmente, mejorar los sistemas de información y capacitar tanto a los orientadores de los establecimientos de la educación media como a los potenciales postulantes que mediante una lista de cotejo puedan tomar decisiones más informadas sobre la oferta educativa terciaria.

Es necesario concretar la creación y puesta en marcha de la superintendencia de educación superior con atribuciones para solicitar información necesaria e intervenir, si fuera necesario, tanto en temas normativos y administrativos, como en los aspectos financieros de las instituciones. El proyecto actual ingresó al Congreso en noviembre del 2011 y hasta fines del 2013 se continuaban recibiendo indicaciones (Melo, 2013).

La regulación de un sistema en expansión

Situaciones actuales y problemas

El sistema postsecundario no ha sido analizado en su globalidad en relación a su estructura, a su vinculación con los otros niveles educativos y a su interacción con el sector productivo. Por ejemplo, no se ha trabajado suficientemente la articulación entre la educación media y la de nivel terciario, ni tampoco la concatenación que debiera existir entre el pregrado y el postgrado, ni menos aún entre la formación de técnicos (carreras cortas conforme consigna la LOCE) y profesionales (González, 2011, 2013).

En el caso de la relación entre educación secundaria y terciaria, subsiste la discriminación que afecta a los estudiantes provenientes de la Educación Media Técnica Profesional (EMTP), que deben rendir las pruebas de selección a la educación postsecundaria en condiciones totalmente desventajosas respecto a sus pares de la modalidad científico-humanista. Según lo planteado en algunos estudios (Espinoza & González, 2011; Tapia, et al., 2013), no se ha trabajado en el país con una perspectiva de educación a lo largo de la vida ni con la concepción de un sistema nacional de cualificaciones, que evite la discriminación de personas con distinto background para continuar perfeccionándose durante toda su vida laboral y productiva, independiente de su origen social y de donde haya adquirido sus conocimientos (MECESUP, 2010).

Hasta la fecha, el sistema se ha regulado de acuerdo a una lógica de mercado y su crecimiento ha estado basado en la demanda por matrícula más que por los requerimientos de los distintos campos ocupacionales. Este fenómeno, desde el punto de vista de la planificación en las instituciones privadas, satisface una demanda de corto alcance pero sin tener una mirada de largo plazo sustentada en el desarrollo del país y sus necesidades. Este crecimiento desregulado de la matrícula, especialmente, en carreras de tiza y pizarrón que son de bajo costo de implementación y alta rentabilidad para las instituciones privadas, ha redundado en la última década en un aumento notable del número de egresados (110.000 titulados al año) y en el incremento del desempleo ilustrado o sub-empleo.

La carencia de normativas relativas a la estructura curricular y las condiciones mínimas de desarrollo de las carreras ha provocado un desorden de la oferta educativa. En la actualidad, la ley solo define la duración de las carreras técnicas superiores que no debe ser inferior a las 1.800 hrs. pudiendo ser parte de ellas de carácter no presencial o de estudio personal del alumno (Gobierno de Chile, 1990). Considerando las nuevas estructuras imperantes en el mundo desarrollado (Europa o Norteamérica), la licenciatura está tendiendo a desaparecer, cediendo el paso al modelo británico que la homologa, en general, a una maestría. En cambio, en Chile por ley, ambos grados se mantienen de manera independiente y escalonada. La tendencia actual es tener una estructura ciclada con bachilleratos, maestrías y doctorados, siendo la entrega de los títulos profesionales habilitantes simultánea a la realización de estudios de maestría, acortándose sustantivamente la especialización (Gobierno de Chile, 1990).

En la legislación del año 1981 se crearon universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica con la idea de ampliar la oferta educativa incluyendo la formación técnica y emulando al sistema norteamericano de "community colleges", "colleges" y universidades. Sin embargo, por la tradición europea prevalente en el país, los institutos profesionales se fueron desperfilando, y transformándose algunos en universidades o cerrándose en otros casos. Se generó así una duplicidad de la oferta educativa en desmedro de los IPs debido al mayor status que genera para los alumnos estudiar en una universidad. Esta situación no ha sido enfrentada por el Estado, que incluso se desprendió de todos sus IPs en los años ochenta. En la actualidad, varios de los IPs sirven de subterfugio para retirar excedentes amparados por la LOCE (Gobierno de Chile, 1981, 1990).

No hay, por otra parte, una estandarización de la duración de las carreras, produciéndose situaciones extremas como acontece con las carreras de ingeniería, donde existe una gran diferencia en la duración de los planes de estudios asociados a esta disciplina (oscilan entre cuatro y seis años). El hecho que haya un mismo título con distinta formación asociada, produce incertidumbre respecto de la calidad de la preparación que se les da a los egresados y genera desconcierto, tanto para los postulantes a las carreras como para los estudiantes y los empleadores.

Otro aspecto crítico dice relación con el desequilibrio que existe entre la formación de técnicos y profesionales (en la actualidad se gradúa 1 técnico por cada 11 profesionales) que es contradictorio con las demandas reales del sector productivo y tampoco se ajusta a las necesidades del país ni se condice con las tendencias observadas en las naciones desarrolladas.

En otro orden de cosas, la información existente sobre las tendencias ocupacionales para los egresados de las carreras técnicas superiores y

profesionales es, por el momento, muy limitada y carece de una mirada prospectiva. En la actualidad el cálculo de la renta que obtienen los profesionales y los técnicos al cabo de dos y cinco años de egreso está basado en las declaraciones de impuesto con todos los sesgos que ello supone, incluyendo: la pertinencia de la formación recibida, el pago de impuestos de los trabajadores independientes, el sub-empleo y el doble empleo. Estas debilidades no se observan en países desarrollados donde existen observatorios de empleo que consideran otras fuentes, tales como: encuestas de seguimiento a egresados que se aplican periódicamente, censos, y bases de datos de las cotizaciones previsionales.

Propuestas y sugerencias

Frente a la desregulación del sistema postsecundario se torna necesario establecer algunas normas generales que, manteniendo el principio de la autonomía, permita una cierta homogeneidad mínima para ordenar el sistema, sus grados y sus titulaciones, con una lógica asociada a la educación a lo largo de la vida.

La preponderancia del esquema británico en los países desarrollados, que establece un sistema de ciclos asociado a los grados (bachillerato, maestría y doctorado), podría adoptarse como modelo para el país, suprimiendo la licenciatura que obedece a una orientación más bien profesionalizante del antiguo modelo europeo continental.

El primer ciclo de formación general, podría asociarse a un bachillerato, preferentemente de dos años. Ello permitiría abrir un abanico curricular con más opciones para los niveles siguientes, incluyendo la posibilidad de realizar estudios más avanzados conducentes a grados superiores y a los títulos habilitantes, tanto de carreras cortas (técnicos superiores) como profesionales. Este modelo permitiría tener una formación inicial más sólida e integral a todos los estudiantes del nivel terciario y, además, dada la posibilidad de contar con una salida laboral en el corto plazo, permitiría a un amplio sector de estudiantes autofinanciar sus estudios posteriores, compatibilizando estudio y trabajo. El título habilitante de técnico superior (asociado a lo que hoy se denomina carrera corta), tal como puede ser el título de procurador, auxiliar de enfermería o técnico dental) sería posterior al bachillerato que entrega una formación general en su área, adicionándole un programa de especialización operacional, normalmente de dos semestres.

El segundo ciclo de mayor especialización correspondería al nivel de Maestría que sería previa al título profesional, como lo es hoy en el caso de la licenciatura.

El tercer ciclo conduciría al doctorado. Los diplomados deberían estar regulados, teniendo una duración mínima, y podrían existir tanto para

el nivel de técnico como para el nivel profesional. En ciertas carreras de riesgo social (como las del área de educación y salud) debería exigirse una actividad de especialización y actualización periódica, fortaleciendo la perspectiva de la educación permanente. Se sugiere que los ciclos tengan una duración similar al adoptado por el sistema europeo tras el Acuerdo de Bolonia y que se asimile el sistema de créditos transferibles (SCT-CHILE) (Espinoza & González, 2014).

Otro aspecto crítico de la actual estructura curricular que se requiere revisar es el proceso de transición entre educación media y superior. Se propone modificar el actual proceso selectivo que discrimina a los sectores más vulnerables por otro que facilite el tránsito entre un nivel y otro, pero con la exigencia de disponer de las competencias mínimas para realizar estudios superiores. Ello implica establecer programas propedéuticos o de nivelación, previo al inicio del primer ciclo superior, siempre con la perspectiva de la educación permanente. En particular, se debiera trabajar de manera muy especial con los egresados de la educación media técnico profesional que en la actualidad se encuentran muy desfavorecidos para continuar sus estudios postsecundarios.

Dada la situación que enfrentan los IPs dentro del sistema actual, donde la mayoría no ha sido nunca acreditado, debiera revisarse en profundidad su situación y su continuidad.

Paralelamente, debería replantearse un esquema basado en un marco nacional de cualificaciones que permitiera articular la educación formal y la no formal, con un sistema pre establecido de reconocimiento de estudios y experiencia y con la apertura para la recuperación de jóvenes excluidos del sistema (Espinoza & González, 2009).

Otra medida posible es la de incorporar al sistema de educación superior mecanismos y procesos que faciliten la transición entre el egreso de este nivel y la incorporación al mundo del trabajo. Esto existe en la actualidad en muchas instituciones pero corresponde a experiencias descentralizadas sin ninguna sistematización ni normativas claras (González, 2011, 2013).

LA PREPONDERANCIA DE LA FORMACIÓN DE TÉCNICOS

Situaciones actuales y problemas

Resulta evidente la falta de una política clara para potenciar la formación de técnicos de nivel superior. En consonancia con ello, el financiamiento de las carreras técnicas y el desinterés evidenciando por el Estado hacia este nivel formativo, corrobora la inexistencia de políticas públicas. Un ejemplo de lo anterior, es que solo en el año 2001 se creó el Programa de Becas Milenio orientado a financiar los estudios técnicos de nivel

superior y, más recientemente, a contar del año 2006-2007 se incrementó sustantivamente –en el marco de dicho programa– el número de beneficios para este sector. A pesar de lo señalado, todavía la cobertura del programa está muy por debajo de las necesidades reales de los estudiantes (Gobierno de Chile, Ministerio de Educación, 2013).

A su turno, se puede sostener que existe en la actualidad gran confusión acerca de la denominación y alcance de la formación de técnicos en Chile. En efecto, co-existen varias certificaciones para el título de técnico. Entre ellas, cabe mencionar los técnicos provenientes de la formación profesional (OTEC), los técnicos de nivel medio formados en la EMTP, y los técnicos superiores formados en los CFTs, IPs y universidades.

Por otra parte, no existe ninguna articulación entre estas distintas certificaciones de técnicos, ni tampoco una descripción clara del perfil laboral de cada uno de ellos. Es así como en las carreras técnicas postsecundarias suele privilegiarse una formación centrada solamente en la operación y en las manualidades, sin un fundamento conceptual adecuado que permita el posterior perfeccionamiento y facilite la articulación. A lo anterior, se suma que prácticamente no existen opciones de especialización para los egresados de carreras técnicas de la educación postsecundaria, lo cual limita su actualización, su perfeccionamiento y, por ende, su trayectoria laboral.

Propuestas y sugerencias

Las debilidades que se observan en la formación de técnicos en el país son importantes y requieren de una atención especial que contemple todos los niveles. En la actualidad los requerimientos del sector productivo son cada vez más exigentes y demandan una sólida formación científica y teórica para adaptarse a situaciones laborales más complejas. En esta línea, adquiere mucha relevancia la formación de técnicos superiores que posean una formación general adecuada y que no tengan limitaciones para su perfeccionamiento permanente. En consecuencia, se podría plantear que la formación de técnicos de nivel medio podría realizarse en centros de alta especialización, abiertos a todos los estudiantes de nivel medio, en vez de tener liceos técnicos profesionales que usualmente no alcanzan los estándares de calidad y el grado de actualización que se necesita. Las carreras técnicas de nivel superior deberían estar articuladas con estos centros, facilitando así la transición entre ambos niveles. En este escenario, el Estado debiera asumir la responsabilidad de formar técnicos, para lo cual debiera invertir en la creación y equipamiento de dichos centros, así como en la fundación de CFTs públicos. Además, debiera apoyar más decididamente a los CFTs asociados a las universidades públicas, exigiendo su articulación con las carreras profesionales.

Como ya se ha señalado, sería además conveniente que los egresados de las carreras técnicas tuvieran la posibilidad de disponer de diplomados y postítulos de especialización, además de poder continuar estudios más avanzados.

En necesario, por último, insistir tanto en el reforzamiento de los programas de becas y créditos para carreras técnicas, como en los procesos de aseguramiento de la calidad.

EL CRECIMIENTO COHERENTE DE UN SISTEMA DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y DESARROLLO

Situaciones actuales y problemas

En el país no ha podido consolidarse un sistema único e integrado de ciencia, investigación, innovación y desarrollo, a pesar que se han realizado esfuerzos en este sentido (Espinoza & González, 2009). Sobre este particular, es posible observar en Chile dos grandes tendencias. Una en la cual prima la innovación vinculada al sector productivo. Y otra, vinculada a la investigación científica asociada a la generación de nuevos conocimientos por su valor en sí mismo. Ambas se han mantenido en contraposición, sin lograr una articulación para el trabajo mancomunado y colaborativo. En la actualidad, cada una de estas tendencias conforma un ámbito de trabajo que se mantiene en Ministerios independientes. Por una parte, el área más científica radicada en CONICYT en concomitancia con las universidades, y por otra, el área productiva dependiente de CORFO (Ministerio de Economía).

Uno de los mayores problemas que enfrenta CONICYT en la actualidad es la desarticulación entre los distintos programas, lo cual no permite canalizar de buena manera los recursos disponibles ni tampoco contribuye a dar cuenta de las demandas nacionales.

Cabe señalar, por otra parte, que la mayoría de los ministerios cuenta con institutos y organismos de investigación, que aun cuando tienen vínculos con investigadores de las universidades, no necesariamente se han traducido en convenios o instancias formales de trabajo conjunto. En la misma línea, se carece de instancias que permitan detectar los principales requerimientos del sector productivo que pudieran dar origen a proyectos de investigación, tesis de grado o semilleros de empresas en las universidades. Del mismo modo, son escasos los mecanismos formales que faciliten el intercambio y el trabajo en red entre grupos de investigación de distintas universidades.

De otro lado, es importante relevar que ha habido un esfuerzo para otorgar becas de postgrado y apoyar la formación de nuevos investigadores. Ello ha permitido canalizar la oferta en este campo como así también la

selección de los candidatos. No obstante aquello, la producción científica y de patentes tecnológicas en el país es aun baja en comparación con la observada en los países desarrollados.

Propuestas y sugerencias

Es necesario establecer a nivel nacional una entidad única de coordinación de los distintos organismos tanto estatales como privados que trabajan en investigación, innovación y desarrollo. Dicho ente, debería : colaborar en una mayor sistematización de las demandas del sector productivo, promover la investigación científica, apoyar los procesos de divulgación científica, dar apoyo a la generación de innovaciones, registrar patentes y estimular su posterior utilización en el sector productivo. De igual manera, este organismo debería vincularse, y trabajar en estrecha coordinación, con las instituciones formadoras de investigadores y científicos, en la incorporación de capital humano avanzado, en el financiamiento de emprendimientos y de parques científicos y tecnológicos en cooperación con las universidades y los distintos institutos de investigación existentes en el país.

Un aspecto crítico para el desarrollo futuro de la investigación, innovación y desarrollo es la vinculación de las universidades con los organismos de investigación externos, principalmente, con aquellos dependientes de los ministerios. En este caso, resulta fundamental el rol que pueda jugar CONICYT o el Consejo Nacional de Ciencias e Innovación Tecnológica para impulsar un trabajo tripartito (universidades e institutos de investigación, el Estado y el sector productivo) que redunde en un mayor desarrollo económico de la nación.

EL ROL DEL ESTADO Y DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES

Situaciones actuales y problemas

Desde comienzos de los años 80 el Estado se marginó de asumir su responsabilidad como proveedor de recursos y como gestor de políticas públicas para el sector educación, siendo sustituido por el sector privado, primando el criterio de la rentabilidad por sobre el del bien común o bienestar social. Producto de este abandono, se ha producido un enorme deterioro en la educación pública y la consolidación del sector privado, que en la actualidad alberga al 77% del estudiantado que cursa estudios de nivel terciario.

En ese marco, en la actualidad no existe ni consenso ni claridad entre los distintos actores sobre el rol de las universidades estatales y sus características identitarias en relación con el resto de las entidades de

educación superior. Aun cuando todas ellas pertenecen al Consejo de Universidades Estatales (CUE), y reciben aportes fiscales directos (tal como acontece con el resto de las universidades privadas del CRUCH), aquello no es suficiente para establecer sus rasgos distintivos.

A esto se suma que las universidades estatales se rigen por estatutos obsoletos establecidos a comienzos de los años 80 los que no se condicen con los requerimientos y el contexto actual. Esta situación no les permite asumir en plenitud la dinámica que requiere una gestión moderna y las deja en desventaja respecto de las otras universidades.

..... Propuestas y sugerencias

Es indispensable fortalecer las entidades estatales de modo que lideren la educación superior a nivel nacional y en sus respectivas regiones. Para ello no solo requieren un mayor presupuesto sino también perfeccionar su gestión. Se necesita reforzar su autonomía y tender a generar modelos de administración estatal centralizados y competitivos, tal como ocurre con otras empresas del Estado.

Lo anterior supone implementar dos tareas de corto plazo. En primer lugar, definir mejor sus perfiles y la función que debiera tener el Estado en la educación superior a través de ellas. En segundo término, reformular sus actuales estatutos de modo que operacionalicen sus perfiles de gestión de modo puedan desarrollarse con un funcionamiento más innovador y competitivo.

Bibliografía

Brunner, J.J. & Ferrada, R. (Coordinadores) (2011). Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011. Santiago, CINDA.

Cámara de Diputados de Chile (2011). Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que Inicia un Proyecto de Ley que Crea la Superintendencia de Educación Superior. En http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=8447&prmBL=8041-04

Comisión Nacional de Acreditación (2009). Circular N°6, 06 de abril. Materia: Informa sobre el procedimiento para la acreditación de programas de postgrado. En <http://www.cnachile.cl/wp-content/uploads/2010/08/circular06b.pdf>

Tapia C.P, Del Valle, R., Kaechelle M., Escobedo, C. (2013). Marco Conceptual e Institucional para el aprendizaje a lo largo de la Vida en las Instituciones de Educación Superior Chilenas. En González, L.E. (Editor) (2013), Articulación entre el pregrado y el postgrado: Experiencias Universitarias (pp.239-269). Santiago: CINDA.

Espinoza, O. & González, L.E. (2014). Impacto del Acuerdo de Bolonia en el Sistema de Educación Superior en Chile. En Altair A., Pinto de Almeida M de L., Mendes A. (Eds), Políticas de Educação Superior no Brasil e na América Latina: Impactos do processo de Bolonha. Editora Mercado de Letras (Campinas/SP/Brasil) (En imprenta).

Espinoza, O. & González, L.E. (2013). Accreditation in Higher Education in Chile: Results and

Consequences. En Quality Assurance in Education, Vol.21 (1), 20-38. Sydney, Taylor & Francis.

Espinoza, O. & González, L.E. (2011). Experiencias y Aspectos a Considerar para la Implementación de un Sistema de Información de Apoyo para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida en Chile. En Revista Calidad en Educación, 34 (Julio), pp.125-163. Santiago, Consejo Nacional de Educación. En http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionRevistaCalidad/doc/70/cse_articulo974.pdf

Espinoza, O. & González, L.E. (2009). Propuesta para el Desarrollo de un Sistema de Información que Apoye el Aprendizaje a lo Largo de la Vida. Working Paper. Santiago: CNIC.

Gobierno de Chile, Ministerio de Educación (2013). Reglamenta el Programa de Becas de Educación Superior. Publicado en el Diario Oficial/Normas Generales/Octubre 2013/DO 09/10/2013 DCTO 97 2013.

Gobierno de Chile (1990). Ley 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza. Publicada en el Diario Oficial del 10 de marzo de 1990.

Gobierno de Chile, Ministerio de Educación (1981). Decreto con Fuerza de Ley DFL-5 que Fija Normas sobre los Institutos Profesionales. Publicado en el Diario Oficial el 16 de febrero del año 1981.

González, L.E. (Editor). (2013). Articulación entre el Pregrado y el Postgrado: Experiencias Universitarias. Santiago: CINDA.

González, L.E. (Editor) (2011). El Proceso de Transición entre Educación Media y Superior: Experiencias universitarias. Santiago: CINDA.

González, L.E. & Espinoza, O. (2013). La Consolidación del Movimiento Estudiantil y las

Consecuencias de sus Demandas. En Barómetro de Política y Equidad, La Cuenta Regresiva,

pp.104-121 (Volumen 6, Capítulo 5, Junio). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.

MECESUP (2010). Diseño de un Marco de Cualificaciones para el Sistema de Educación Superior Chileno Santiago: MECESUP Ministerio de Educación Chile. En

http://www.consejoderectores.cl/innovacion_curricular/marco_cualificaciones/documentos/Revista_Mc.pdf

Melo, F. (2013). Schmidt anuncia nuevo plazo para entregar indicaciones a proyecto de Superintendencia de Educación Superior. Diario la Tercera 05 de agosto del 2013 En:

<http://www.latercera.com/noticia/educacion/2013/08/657-536411-9-schmidt-anuncia-nuevo-plazo-para-entregar-indicaciones-a-proyecto-de.shtml>

Melo, F. (2012). Comisión de diputados detecta siete universidades con irregularidades. La Tercera 19 de junio. En <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/06/657-467415-9-comision-de-diputados-detecta-siete-universidades-con-irregularidades.shtml>

Ministerio de Educación (2013). Proyecto de Ley Nuevo Sistema de Acreditación de Instituciones de Educación Superior. En <http://www.divesup.cl/usuarios/1234/File/2013/ocde/04HaraldBeyer.pdf>

OECD (2013). Education at a Glance 2013. En [http://www.oecd.org/edu/eag2013%20\(eng\)--FINAL%2020%20June%202013.pdf](http://www.oecd.org/edu/eag2013%20(eng)--FINAL%2020%20June%202013.pdf)

Género

5

Igualdad de género y rol del Estado: la línea base de la administración Piñera

Pamela Díaz-Romero *

* Directora Ejecutiva de Fundación Equitas

Durante los 20 años de administración concertacionista que precedieron al gobierno de Sebastián Piñera, las mujeres alcanzamos crecientes grados de autonomía social, económica y sobre el propio cuerpo.

A estos avances contribuyeron profesionales, académicas, políticas, tecnócratas y dirigentes de base que asumieron como propia la agenda feminista y de género heredada del movimiento de mujeres por la democracia.

A través de intensos debates, tensiones y mucho lobby dentro y fuera de las filas de los partidos entonces en el poder, estas mujeres alimentaron un proceso acumulativo que alcanzó sus mejores resultados durante el primer gobierno de la hoy presidenta Bachelet.

Desde la recuperación de la democracia, fueron configurando lo se conoció como trama inter institucional de equidad de género¹: coalición de hecho que aglutinó a agencias gubernamentales, ONGs, centros académicos independientes y universitarios, tecnoburócratas y líderes feministas. La tarea secularizante y liberadora a la que se abocaron se vio potenciada por la llegada al poder de la primera mujer en alcanzar la presidencia del país.

Durante su primer mandato, iniciado en 2006, además de designar al primer -y hasta ahora único- gabinete paritario de la historia, Bachelet incorporó explícitamente la equidad de género como parte del programa de gobierno, dando impulso a la elaboración e implementación de la Agenda de Género 2006/2010².

En este instrumento oficial, elaborado por destacadas feministas³ y publicado por Sernam, se dejó atrás el lenguaje centrado en la "igualdad de oportunidades", para reivindicar directamente la igualdad de las mujeres y la equidad de género. Estas reivindicaciones y su carácter político fueron confirmadas en el primer Mensaje de la Presidenta ante el Congreso

”

A pesar de la ausencia de cambios estructurales, el primer gobierno Bachelet contribuyó a instalar pública y masivamente la equidad de género como un valor social relevante para la sociedad chilena, siendo esta la línea base sobre la cual la siguiente administración debía seguir avanzando en los desafíos pendientes

1 Una descripción y análisis sobre las principales actrices en este espacio de interacción, en: Ríos, Godoy y Guerrero, páginas 135-145, y 154-165. También ver: Augusto Varas, La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-estado. Editorial Catalonia, Santiago, 2006.

2 Descargable en http://estudios.sernam.cl/documentos/?eNDA4NjA2-Agenda_de_G%E9nero_2006-2010

3 Equipo coordinado por Teresa Valdés, compuesto por Alejandra Valdés, Victoria Hurtado, Patricia Provoste y Heidi Fritz.

Pleno el 21 de mayo de 2006, marcando un hito en la visión pública de las dimensiones estructurales de la discriminación de las mujeres y en el compromiso explícito del gobierno por superarla, recuperando conceptualizaciones y propuestas feministas hasta ese momento ausentes del lenguaje oficial.

Este cambio de enfoque otorgó legitimidad a la acción del Estado dirigida a corregir la desigualdad de género, dando nuevo impulso a un conjunto de reformas legales largamente postergadas en el Congreso y profundizando los alcances de la multiplicidad de programas transversales materializados por los gobiernos anteriores de la Concertación,⁴ que habían ido extendido progresivamente la vigencia práctica de los derechos de las mujeres.

Sin embargo y a pesar del amplio despliegue de medidas de la administración Bachelet, estas no redundaron en transformaciones sistémicas a nivel de la legislación, ni en el conjunto articulado de las políticas y programas⁵, concentrándose los avances en ciertos ámbitos como la autonomía económica y en algunas dimensiones de la violencia de género (principalmente la violencia doméstica). No se lograron, en cambio, mejoras significativas en temas transversalmente resistidos de la agenda feminista, como han sido la participación política y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres⁶.

Las dificultades de la primera administración Bachelet para materializar avances en los ámbitos más conflictivos en materia de igualdad de condiciones y derechos de las mujeres se explican parcialmente en la limitada inserción en la estructura productiva⁷ con una participación

4 Dentro de éstos destacan iniciativas del Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) tales como: el Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos; el Programa Trabajadoras Temporeras; el Programa contra la Violencia Intrafamiliar; los Centros de Información en Derechos Sexuales y Reproductivos, y Laborales; programas de participación en general y en especial de participación política; el programa de apoyo a las microempresarias; un Sistema Equidad de Género a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión que incluye asesoría y capacitación a unos 170 organismos del Estado para que incorporen el enfoque de género en sus políticas.

5 Para una descripción más detallada, ver: María de los Ángeles Fernández-Ramil, "Análisis exploratorio de la Presidencia de Michelle Bachelet", en: Teresa Valdés (Editora) ¿Género en el Poder? El Chile de Michelle Bachelet. CEDEM, Santiago, 2010.

6 Mención especial al empeño desplegado en conseguir la entrega de la contracepción de emergencia en los consultorios públicos. Para lo demás ver Soledad Díaz y Verónica Schiappacasse, "Derechos sexuales y reproductivos en el Gobierno de Michelle Bachelet" y Lorena Fries, "Avances y desafíos en torno a la autonomía política"; en Teresa Valdés (ed.) ¿Género en el Poder? El Chile de Michelle Bachelet, CEDEM, Santiago 2010.

7 Fernando Medina y Pablo Paredes. Documento de Trabajo Horizontal, enero 2013, disponible en <http://www.horizontalchile.cl/publicaciones/radiografia-al-mercado-laboral-femenino-en-chile/>

económica femenina que sigue siendo la más baja de la América Latina- y la reducida representación de las chilenas en el sistema político⁸, que se mantuvo en lo sustancial.

Ambos factores se mantienen a la base de las escasas cuotas de poder efectivo que ejercen directamente las mujeres en los espacios de toma de decisiones, reconocidamente concentrados y centralizados, lo que sumado a la heterogeneidad y escasa visibilidad del movimiento de mujeres en el espacio público⁹, limita la capacidad de exigir y concretar transformaciones sustantivas resistidas por las elites económicas y políticas de matriz conservadora y patriarcal.

Estas limitaciones concretas convivieron con la tendencia reflejada por las opiniones recogidas en diversas encuestas realizadas en el periodo¹⁰, en las que se evidencia un mayor reconocimiento en la sociedad chilena de los aportes de las mujeres y la consideración de las desigualdades de las que son objeto como un obstáculo para el desarrollo. Como se planteó en el Informe de Desarrollo Humano 2009 en Chile, "el objetivo de la igualdad de género goza de legitimidad para una amplia mayoría de los chilenos"¹¹.

Así, a pesar de la ausencia de cambios estructurales, el primer gobierno Bachelet contribuyó a instalar pública y masivamente la equidad de género como un valor social relevante para la sociedad chilena, siendo esta la línea base sobre la cual la siguiente administración debía seguir avanzando en los desafíos pendientes.

La agenda de género en el gobierno de Piñera

La amplia popularidad de la presidenta Bachelet al término de su mandato y la mayor sensibilidad de la sociedad ante las desigualdades de género no se vieron reflejadas en los contenidos del programa de gobierno con el que Sebastián Piñera llegó a la presidencia.

8 El número de mujeres en los gabinetes concertacionistas pasó de ninguna en el primero de la administración Aylwin, hasta uno paritario en el primero de la administración Bachelet, lo que no se mantuvo en todo su período.

9 Marcela Ríos, Lorena Godoy y Elizabeth Guerrero, ¿Un nuevo silencio feminista? La transformación de un movimiento social en el Chile post-dictadura. Centro de Estudios de la Mujer/Cuarto Propio, Santiago, 2003

10 Ver por ejemplo las encuestas nacionales "Mujeres y Política" de 2008 y 2009 de la Corporación Humanas en http://www.humanas.cl/?page_id=275

11 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo (PNUD-OIT). 2009. Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con responsabilidad social, pág 46.http://www.undp.org/spanish/publications/pdf/undp_ilo.pdf

Diversos reportes de las ONGs y centros académicos independientes que revisaron las propuestas de los cuatro candidatos (Piñera, Frei, Enriquez Ominami y Arrate) mostraron que las iniciativas alusivas a las mujeres del entonces postulante de la derecha estaban organizadas en torno la división sexual del trabajo y la adscripción de estas a sus funciones de esposa y madre¹².

Consistentemente, tanto su programa como su posterior gestión se basaron en una concepción tradicional del orden de género, combinada con las ideas neoliberales que antepusieron el rol del mercado a la responsabilidad que le cabe al Estado en reconocer y garantizar los derechos de quienes están en posiciones discriminadas y en desventaja para hacerlos efectivos.

El seguimiento semestral a la administración de Sebastián Piñera puso de manifiesto el continuo fortalecimiento y la ampliación del enfoque privatizador de los problemas sociales, esbozado desde su llegada al palacio de La Moneda.

Los discursos y las iniciativas presentadas evidencian que el gobierno ignoró sistemáticamente la dimensión estructural de la discriminación de género (sus causas de orden político, cultural y/o económico) para enfatizar la dimensión subjetiva, centrándose en atender las consecuencias de la desigualdad a nivel de las relaciones interpersonales (i.e.: al interior de la pareja, en la relación trabajadora/empleador(a)).

Se confirmaron así las aprehensiones más pesimistas, que anticipaban en el cambio de enfoque una voluntad tácita de desandar la politización de lo privado¹³ tan arduamente conquistada por el movimiento de mujeres chileno en los años 80 y 90, y legitimada como tema de agenda pública por los gobiernos de la Concertación.

En los hechos, en el gobierno de la Alianza los temas de género se presentaron a través de cuñas comunicacionales y con la "estética power point"¹⁴ que tempranamente caracterizó el lenguaje del Ejecutivo, reducidos a problemas entre individuos particulares que debían idealmente ser resueltos en el marco de las relaciones privadas.

12 <http://www.cem.cl/argumentos/ediciones/argu83.htm>

13 Ver: La dimensión de género en la administración Piñera. En: Una nueva forma de gobernar: la instalación, Barómetro Política y Equidad. Fundación Equitas; octubre 2010. En <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro01-07.pdf>

14 Oscar Contardo, periodista y escritor.

Despolitización de la desigualdad de género

La re-privatización de los problemas sociales asociados a las desigualdades de género se reflejó claramente en las campañas públicas sobre violencia intrafamiliar, responsabilidades doméstico-familiares y también en el debate que acompañó la extensión de permiso parental¹⁵. En todas estas instancias, fue el propio Sernam -y a través de él, el Estado- el que propuso a las mujeres la necesidad de resolver individualmente al interior de la familia problemas que habían logrado instalarse como sociales en las décadas anteriores.

Los mensajes y programas lanzados por el servicio en la administración Piñera re trasladaron a cada mujer la responsabilidad de llevar a cabo negociaciones exitosas con la pareja para una mejor distribución del trabajo productivo y reproductivo. Más grave aún, hasta la violencia doméstica dejó de ser abordada como un ejercicio de poder socialmente amparado en las desigualdades de género -y por lo tanto de carácter sistémico y relacional- y se redujo a relaciones disfuncionales al interior de la pareja.

Discriminación como problema de pobreza

Más allá de las campañas mediáticas, las prioridades (medidas en programas y recursos) de la acción gubernamental hacia las mujeres se enfocaron en los temas de "empleabilidad" y "emprendimiento femenino", por cierto, focalizados en los segmentos más pobres de la población. Esto en sintonía con una restrictiva comprensión de la discriminación y la desigualdad de género, asimiladas un "problema de pobreza".

Como resultado, al retroceso observado en el abordaje de la discriminación, se sumó un giro en la política pública, a través del cual el gobierno ajustó su acción hacia las mujeres en tanto grupo vulnerable, aproximación que quedó ampliamente reflejada en el diseño de la propuesta de "extensión del postnatal" presentada al Congreso¹⁶.

Desde el punto de vista de género, de su rol como garante de ciertos derechos sociales universales reclamados por el movimiento de mujeres, el Estado pasó a tener una función puramente subsidiaria, con argumentos que enmarcaron el debate en la necesidad de mejorar y ampliar las transferencias hacia las madres trabajadoras más pobres.

15 Ver: Nuevos imaginarios para viejas ideas: la agenda de género en la administración Piñera. En: El Primer año: modelo para armar. Barómetro Política y Equidad; Fundación Equitas, abril de 2011. En <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro02-07.pdf>

16 Agenda de género: de la desinstalación a la extinción; en Nuevos actores, nuevas banderas. Barómetro Política y Equidad. Fundación Equitas; octubre de 2011. Disponible en <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro03-05.pdf>

En este enfoque, las mujeres “no pobres” no fueron consideradas como sujetos de discriminación y se instaló el juicio de que podrían alcanzar la “igualdad de oportunidades” en base a sus méritos, sin necesidad de apelar a mecanismos estructurales -como cuotas, por ejemplo- que distorsionarían la libre competencia entre individuos “con talentos equivalentes pero con distintas naturalezas”.

Esta lógica refuerza el impulso privatizador de los problemas sociales: el éxito en clave femenina dependería de la voluntad personal de emprendimiento y la capacidad individual de conciliar vida laboral y familiar. Consecuentemente, el camino para la equidad en los grupos sociales menos favorecidos está íntegramente asociado a aumentar la participación económica.

..... El rol del sector privado en la política pública y la agenda de género

El seguimiento a la administración de Piñera desde su instalación permite notar un giro progresivo en la relación entre el Estado y los privados respecto al financiamiento, provisión y evaluación de servicios y bienes sociales.

Si bien en un primer momento el nuevo gobierno declaró su intención de dar continuidad a la política social de sus antecesores concertacionistas, fortaleciendo el rol del Estado en la provisión de servicios y bienes hacia los grupos con menor capacidad de pago¹⁷, es posible que las dificultades administrativas, de gestión y ejecución presupuestaria enfrentadas a los pocos meses, dieran un creciente impulso a las alianzas del gobierno con gestores privados, intermediando a través de ellos la asignación condicionada de los recursos públicos.

..... Desarticulación de la trama inter-institucional de equidad de género

El giro hacia las empresas lucrativas y organizaciones con o sin fines de lucro asociadas simplificó la interlocución del Estado con el sector privado, la que había sido ampliada gradualmente por los gobiernos de la Concertación, limitando nuevamente el rol de los organismos no gubernamentales, el tercer sector y las organizaciones sociales en el debate político-técnico acerca de las prioridades e instrumentos de política¹⁸.

Observamos así un progresivo desplazamiento de las ONGs, think tanks progresistas, centros académicos y líderes feministas que habían sido

17 Raczynski, Serrano et al., Relaciones público-privado en la política social de superación de la pobreza. La experiencia chilena. Informe final de investigación proyecto 95-8762. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CIID), mayo 1999.

18 Op Cit.

claves en la adopción pública de la agenda de género en la etapa anterior, resultando en la mencionada sustitución del objetivo de la equidad de género por el aumento de la empleabilidad femenina.

Esto, sumado a la continua salida de las "femócratas" desde el aparato público¹⁹, redundó en la pérdida de la interfase entre los distintos sectores del Estado y la sociedad civil, eliminándose el sistema de permanente retroalimentación formal e informal entre las antiguas integrantes del movimiento de mujeres desde sus diversas ubicaciones institucionales²⁰.

Esta trama había sido clave no sólo para viabilizar la contribución de la sociedad civil a las políticas públicas en defensa de las mujeres, sino también en permear las dinámicas del Estado para responder a las demandas de éstas. Su disolución sepultó cualquier expectativa de que la política pública pudiese retomar la orientación transformadora que quiso imprimirle el primer gobierno de Bachelet, dejando fuera del foco de la acción de Estado aspectos como la organización de la producción, la reproducción, la sexualidad y los roles de género.

Sin una oposición articulada y consistente en los primeros años del mandato de Piñera, asistimos a la creciente preponderancia del rol intermediador de estos "nuevos" agentes privados en el diseño y la provisión de los servicios y bienes públicos, quedando en manos del Estado la transferencia directa (bonos y vouchers) y el subsidio condicionado para los sectores más vulnerables, entre ellos las mujeres.

Atrás queda lo que en los gobiernos de la Concertación se logró instalar como objetivo prioritario: la "autonomía económica de las mujeres". Se eliminó de los instrumentos y transferencias condicionadas cualquier referencia a los mecanismos estructurales de discriminación y segregación que operan en el mercado de trabajo y que limitan las oportunidades laborales de las mujeres. Por el contrario, las acciones desarrolladas las ubican como trabajadoras secundarias (segundo ingreso) y las medidas para fomentar su participación económica apuntan a políticas que refuerzan los estereotipos de género²¹.

19 Ver: María de los Ángeles Fernández, *Mujer y política en Chile: los límites de la incidencia*; Revista *Nomadías*, noviembre 2012, Número 16, 187-223. Disponible en <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/NO/article/viewFile/25012/26362>

20 Al respecto, ver: Augusto Varas, "La (re)construcción democrática del espacio público", en Augusto Varas et. alia., *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-Estado*. Catalonia, Santiago, 2006.

21 Ver informe *Género en la agenda pública 2012 y minuta Las mujeres y el trabajo remunerado. Desafíos para la agenda progresista*, ambos documentos preparados como parte del Programa de Seguimiento "Políticas públicas y equidad de género" llevado a cabo por las Fundaciones Ebert y Equitas.

Desapareció del discurso público el reconocimiento y valoración del trabajo reproductivo que acompañó el cambio a la reforma previsional durante la administración de Bachelet que, aún con limitaciones, había contribuido a la configuración de un imaginario femenino en el que la corresponsabilidad no sólo alude a la concertación de voluntades privadas al interior de la pareja, sino que es una responsabilidad social en la que el Estado tiene también un rol.

Escencialismo femenino y maternalismo social

En las postrimerías de su gestión, el Ejecutivo cristalizó el discurso en el que asimiló a las mujeres a su función de madres trabajadoras. Los roles de género asociados al cuidado familiar fueron relevados como esenciales a "lo" femenino, situándolas como responsables principales del bienestar material y emocional de la familia idealizada, "fuente de felicidad", "anhelo natural de todas las personas" y "núcleo básico de nuestra sociedad"²².

Este escenario marca un nuevo distanciamiento entre la elite gobernante y la sociedad real, característico de la dictadura y lentamente superado por las administraciones de la segunda década concertacionista²³.

En un retroceso inesperado para muchos/as luego de la elección de la primera mujer presidenta de Chile el año 2006, los mandatos del matrimonio y la maternidad, tan bien reflejados por la ex vicepresidenta ejecutiva de la JUNJI, Ximena Ossandón²⁴, volvieron a señalarse desde la autoridad pública como horizontes culturales de realización para las mujeres.

Esta impronta refundacional del Gobierno de Sebastián Piñera²⁵ fue permanente y transversal, con algunos hitos ilustrativos que generaron amplia polémica pública. Este fue el caso de acciones como la minuta del Sernam sugiriendo a los adolescentes postergar su sexualidad hasta el matrimonio para evitar embarazos no deseados y el VIH²⁶.

Pero no sólo se trató de acciones aisladas. Consistente con este imaginario fueron todas las campañas contra el VIH/Sida que, apuntando centralmente a quienes no se saben portadores, insistieron en sus spots en

22 <http://www.gobiernodechile.cl/especiales/mensaje-presidencial-21-de-mayo/>

23 Ibid. Augusto Varas:2006.

24 <http://www.theclinic.cl/2010/07/26/ximena-ossandon-vice-directora-de-la-junji-%E2%80%99Cel-trabajo-hecho-al-alero-de-la-virgen-es-mucho-mas-eficiente%E2%80%99D/>

25 http://blog.latercera.com/blog/mafernandez/entry/la_orfandad_del_g%C3%A9nero

26 http://www.cooperativa.cl/minuta-del-sernam-recomienda-a-jovenes-abstenerse-del-sexo-antes-del-matrimonio/prontus_notas/2010-08-02/161848.html

la promoción de la abstinencia sexual entre los jóvenes y la monogamia hasta la muerte^{27 28}.

Algo similar se observó en la acción de Sernam, servicio que perdió visibilidad y relevancia como mecanismo articulador de reformas legales y/o propuestas de políticas con contenido de género. Su falta de centralidad para el Ejecutivo se reflejó entre otras cosas en la rotación y largas vacancias en el cargo de subdirección del servicio en los dos primeros años de gobierno, y la abrupta salida de la ministra Carolina Schmidt para remplazar al destituido ministro de educación Harald Beyer en el último año.

En su reducida agenda institucional, el área originalmente encargada de apoyar programas de educación sexual en establecimientos escolares, en coordinación con el MINEDUC para prevenir el embarazo adolescente, cambió totalmente su enfoque, limitándose al programa "Comprometidos con la vida", dirigido a "dar apoyo a las madres de Chile".

Desvinculado del trabajo con el sistema educativo, el 2011 incorporó al quehacer institucional un nuevo eje programático con el que sustituye cualquier referencia a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Este nuevo eje, "Mujer y Maternidad" apunta a "contener emocionalmente" y eventualmente "acoger a las mujeres en conflicto con su maternidad", principalmente a las adolescentes, orientándolas para "que construyan un proyecto de vida que compatibilice su maternidad con la educación formal, la vida familiar y laboral".

La preocupación por este giro y el desdibujamiento del servicio fue tempranamente levantada por Teresa Valdés, ya a comienzos de 2011:

El portal del Sernam muestra una simplificación extrema de su quehacer, coherente con el despido del 30% del personal, gran parte altamente calificado. En el Presupuesto 2011 el Sernam dejó sin recursos al programa que apoyaba la participación social y el liderazgo de las mujeres, no amplió los recursos requeridos para prevenir la violencia y ampliar la atención a las

”

La falta de consideración a los temas de género para una reforma profunda y estratégica del trabajo, que permita avanzar hacia un desarrollo económico inclusivo, termina por reproducir y perpetuar las brechas entre hombres y mujeres no sólo en la actividad económica, sino en el conjunto de la vida social

27 www.quientienesida.cl

28 <http://www.elparadiario14.cl/admin/render/noticia/21421>

víctimas y no hay señales de un trabajo intersectorial (se están cerrando Centros de Atención, incluso), en cambio asignó recursos para programas cuyo objetivo y validez se desconoce²⁹.

En los años siguientes, el Sernam consolidó su acento "familista" y las iniciativas con contenido de género fueron sustituidas en los hechos por un set de acciones hacia aspectos más bien superficiales de lo estereotipado como "femenino" (su Línea de capacitación de las mujeres para el ingreso al mundo laboral incluye "tips de maquillaje, peinado y vestuario"³⁰) y desde una lógica paternalista focalizada en la pobreza, más adecuada a una organización confesional de filantropía privada que a la labor de un servicio público promotor de derechos en un estado laico.

Por el contrario, la promoción de la igualdad de hombres y mujeres fue relegada como amenaza al modelo de familia a la base del imaginario gubernamental de la administración saliente. Esto es particularmente evidente en el plano de los derechos sexuales y reproductivos.

..... La familia y el orden social

En defensa del ideal familiar y el rol que en este se le asigna a la mujer-madre, no fueron pocas las ocasiones en que distintas autoridades del Ejecutivo y legisladores evidenciaron su voluntad de superponer sus convicciones religiosas sobre cualquier argumento científico o técnico, confundiendo de paso la función de gobernar con la de establecer los patrones morales con los que pretenden normar la convivencia social y el cuerpo de las mujeres³¹.

Ejemplo emblemático de esta confusión fue la columna titulada "Mi compromiso con la vida"³² publicada en El Mercurio por el entonces presidente Piñera, en medio del debate para la aprobación de la idea de legislar sobre causales acotadas de aborto. Aunque en ella el presidente admitía que se trata de "un debate legítimo y necesario en una sociedad democrática y plural como la nuestra", su intención ya anticipada de vetar cualquier iniciativa al respecto aprobada por el Congreso (espacio

29 <http://observatoriogeneroyequidad.cl/index.php/la-nueva-forma-de-gobernar/3718-el-Sernam-y-las-politicas-de-igualdad-a-la-deriva>

30 Para detalles: <http://www.observatoriogeneroyequidad.cl/index.php/la-nueva-forma-de-gobernar/4276-enfrentandonos-al-mundo-laboral-o-como-en-sernam-refuerza-los-estereotipos>

31 ¿Gobernar o moralizar? Políticas de género y la agenda valórica de la derecha, en A mitad de camino. Punto de no retorno. Barómetro Política y Equidad. Fundación Equitas; abril de 2012. Disponible en <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro04-06.pdf>

32 <http://www.gob.cl/blog/2012/03/18/mi-compromiso-con-la-vida.htm>

privilegiado para ese debate legítimo) puso de manifiesto que sus principios y convicciones no quedarían subordinados a ningún argumento contrario y se impondrían por encima de cualquier razonamiento.

Esta actitud doctrinaria es consistente con la de buena parte de los parlamentarios de la Alianza (y de un sector de la Democracia Cristiana), quienes sistemáticamente se han negado a resolver las discrepancias sobre “temas valóricos” por la vía del diálogo y el debate. Oponiéndose a la idea misma de legislar sobre estas materias, han puesto sus convicciones personales como hechos irrefutables fuera de toda discusión y, como bien planteaba Carlos Peña en una de sus columnas sobre el tema³³, se eximen de justificar sus ideas ante sus pares en el Parlamento y ante la opinión pública.

Como resultado de esta supuesta superioridad a priori de los principios que se imponen, se sigue permitiendo al Estado sustituir la voluntad de la mujer exigiéndole conductas “moralmente heroicas”³⁴, o al menos ajustadas a los patrones morales del catolicismo.

La misma vocación moralizante se observó en el plano de la identidad de género y la orientación sexual, tanto en la dilatada tramitación de la ley anti discriminación, finalmente aprobada en 2012 como “ley Zamudio”, en honor al joven asesinado por su condición homosexual, como en la voluntad de congelar el debate sobre el Acuerdo de Vida en Pareja, ingresado por el anterior Ejecutivo en agosto de 2011, sin avances en el Congreso hasta la reciente urgencia impuesta a su tramitación por el nuevo Gobierno.

Las consecuencias extendidas del giro ideológico

La visión conservadora de la identidad y roles de género tuvo consecuencias directas en las dificultades enfrentadas por el gobierno de Sebastián Piñera para orientar integralmente el diseño y desarrollo de las medidas con que en teoría buscó favorecer a las mujeres³⁵, redundando en los retrocesos de Chile en el “Informe Global sobre Desigualdad de Género” elaborado por el Foro Económico Mundial y publicado en 2012, en el que el país pasó del puesto 46 al 87.

33 http://www.elmercurio.com/blogs/2012/03/25/1461/monsenor_ezzati_y_el_aborto.aspx

34 http://www.elmercurio.com/blogs/2012/03/18/1446/el_aborto_no_siempre_es_pecado.aspx

35 La ausencia del género. El poder de espaldas a la ciudadanía. En: Tan lejos, tan cerca. De la ciudadanía y del poder; Barómetro Política y Equidad. Fundación Equitas; octubre de 2012. Disponible en <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro05-05.pdf>

Los límites del enfoque se expresaron incluso en la promocionada extensión del postnatal de tres a seis meses, uno de los principales hitos de la administración saliente. A pesar de las mejoras introducidas al proyecto en el debate legislativo, la ley omite completamente temas como la corresponsabilidad parental en el cuidado, o la responsabilidad social en la reproducción y la consecuente consideración del subsidio laboral correspondiente como salario de maternidad. Como resultado, la nueva ley priorizó la responsabilidad de la trabajadora como madre y mantiene el supuesto de su ingreso como secundario, castigando en la práctica a aquellas mujeres con remuneraciones por sobre el tope establecido por la nueva ley y sin evaluación de las consecuencias de esta merma en los ingresos para los hogares que encabezan.

En su análisis para el Observatorio Parlamentario³⁶ de la propuesta de ley para reformar la sociedad conyugal, presentada por el Gobierno de Piñera en abril de 2011³⁷, la Corporación Humanas confirmó una vez más la preeminencia del enfoque conservador, en este caso "por omisión": el carácter formalmente igualitario de la propuesta promovida por el Ejecutivo ignora que son las mujeres quienes mayoritariamente -sino exclusivamente- "desempeñan el trabajo no remunerado de cuidado de los/as hijos/as y del hogar común, y los hombres preferentemente el trabajo remunerado; y cuando ambos participan del mercado laboral, la brecha salarial perjudica a las mujeres con salarios inferiores a lo que se suma la denominada doble jornada. Sin pretenderlo, la normativa propuesta viene a reforzar esta desigualdad (...)", y con ella la posición de subordinación de las mujeres al interior de la familia.

Madres como instrumentos de las políticas públicas

Algo análogo sucedió a nivel de las políticas públicas. Desde el comienzo, la administración Piñera amplió el uso de los roles y el tiempo de las mujeres como recursos no valorizados para los programas sociales en educación pre escolar y básica y en los programas de salud primaria, tanto preventivos como paliativos, dirigidos a lactantes, menores, enfermos crónicos, discapacitados y ancianos que se presume deben estar bajo cuidado femenino³⁸.

Ejemplo paradigmático fue la implementación del Ingreso Ético Familiar, presentada por el Presidente como "verdadera alianza estratégica, con derechos y obligaciones, para el Estado y para los más de 700 mil

36 <http://www.observatorioparlamentario.cl/>

37 Boletín Legislativo N° 7567-07

38 Desigualdad de género. Crónica de un retroceso anunciado. En: La cuenta regresiva; Barómetro Política y Equidad, Fundación Equitas mayo de 2013. Disponible en <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro06-06.pdf>

chilenos que participan o han participado de este programa". A la acotada transferencia directa de recursos y servicios de asistencia social y laboral, se suman "premios" para aquellas familias que logran altos índices de asistencia escolar y mantienen al día los controles de salud de sus hijos/as, siendo ambas responsabilidades tradicionalmente asumidas por las madres, por lo que acceder o no al incentivo queda en sus manos. Una vez más, el Estado apostó por la compatibilización de roles de las mujeres: para las que se ubican en el 30% más pobre, a través del Bono al Trabajo de la Mujer el gobierno ofrece complementar los salarios de 170 mil mujeres hasta en \$34 mil pesos mensuales.

Este diseño deja en evidencia hasta qué punto el gobierno de la Alianza no tuvo en cuenta las diferencias de género y la división sexual del trabajo en los hogares, ni la prevalencia del trabajo no remunerado entre las mujeres.

Sin detenerse ante la evidencia, el gobierno pasado llevó la identificación de los conceptos de mujer y madre al extremo, instrumentalizando a las mujeres³⁹ a través del "maternalismo social" tipificado en el último informe del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de CEPAL⁴⁰.

Tal como lo puso de manifiesto la ministra de Sernam en la última etapa, Loreto Seguel: "el Presidente Piñera ha puesto a la mujer en el centro de las políticas públicas"⁴¹. Se ignora de plano cómo esta estrategia, en un comienzo dirigida a aumentar los ingresos de los hogares más pobres para mejorar los indicadores en este ámbito, no sólo no aumentó si no que probablemente atentó contra una mayor autonomía económica de las mujeres en el periodo analizado: reforzó y amplió su rol como responsables principales -cuando no exclusivas- de las tareas domésticas y de cuidado (no remuneradas), imponiendo exigencias adicionales al uso de su tiempo que limitan aún más sus opciones en el mercado laboral.

La ausencia de una reflexión crítica se extiende a la proliferación en los últimos años de programas de transferencias condicionadas (PTC) para las mujeres, a pesar de haber sido criticados por CEPAL como "trampa de la inactividad laboral", dada la dificultad de los PTC para desarrollar mecanismos de salida de los programas, especialmente en el caso de las mujeres.

Según el mismo informe, la excepción parcial habría sido Chile Solidario diseñado y desarrollado por la primera administración de Bachelet:

39 La desigualdad de género en el gobierno de Piñera: de la ignorancia a la invisibilidad. En: Cae el telón; Barómetro Política y Equidad; Fundación Equitas; noviembre de 2013. Disponible en

40 CEPAL, 2013: "Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres". Disponible en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/49307/2012-1042_OIG-ISSN_WEB.pdf

41 En <http://portal.sernam.cl/?m=sp&i=3698>

"es el programa que más promueve la inserción laboral y, aunque insuficientemente, en él se contempla el acceso a una oferta de cuidados para facilitar a las mujeres esa inserción. En el programa no se promueve una reorganización de roles de género, pero se reconoce -al menos formalmente- que la inserción laboral femenina conlleva una atención de necesidades de cuidados de otras personas de la familia, en particular de niños y niñas" (Martínez, Franzoni y Voorend: 2008; citado en CEPAL, 2013: 69). Y es justamente ese programa el que fue parcialmente remplazado por el de Ingreso Ético.

Los límites de la participación laboral de las mujeres

El desconocimiento de las brechas de género en el mundo del trabajo remunerado terminaron por limitar el impacto gubernamental en uno de los temas relevados como centrales para la administración Piñera: aumentar la proporción de mujeres económicamente activas (PEA femenina), alineando las cifras de Chile al contexto regional y contribuyendo a reducir la pobreza.

Es efectivo que el foco de la acción pública parece haber tenido éxito en consolidar una tendencia de los últimos 20 años, arrojando buenos resultados a nivel agregado: según la última medición del INE del trimestre noviembre 2013 - enero 2014, la tasa de participación económica femenina en Chile fue de un 48,5%⁴², muy por encima del 43,5% reportado por la CASEN 2011. Durante la administración Piñera, este aumento representó más de la mitad de la variación total del empleo; es decir, más de la mitad de los nuevos puestos de trabajo generados por la actividad económica en el último tiempo, fueron ocupados por mujeres.

Sin embargo, una mirada detallada de los datos evidencia que la creciente inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y el aumento sostenido en la tasa de ocupación femenina, profusamente promocionado por el gobierno y que, además, es mayor entre las jefas de hogar en todos los niveles de ingreso⁴³, no ha sido suficiente para contrarrestar el aumento de los hogares indigentes y pobres encabezados por mujeres. Según la CASEN 2011, el 51% de los hogares pobres y 55% de los hogares en situación de indigencia tienen jefatura femenina.

El rol subsidiario del Estado, que sólo genera incentivos económicos a la contratación de las mujeres pobres y no considera las desigualdades dentro del mercado laboral que incluyen menores salarios por empleos

42 http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/mercado_del_trabajo/nene/cifras_trimestrales.php

43 Situación laboral de las mujeres ocupadas y las brechas salariales que inciden en la estructura ocupacional chilena. Análisis de Género y Mercado de Trabajo. INE; Diciembre 2011. http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/estudios_y_documentos/documentostrabajo/situacion_laboral_mujeres.pdf

equivalentes, mayores tasas de desempleo y un acceso segregado a empleos menos protegidos y de menor calidad, termina por limitar los efectos que la mayor participación laboral podría tener en aumentar la autonomía económica de las mujeres.

"Si bien, las mujeres explican el 55,7 % de la variación de la ocupación en los últimos 46 meses (con 552 mil empleos), el 34,7% de estos empleos femeninos son por cuenta propia, personal de servicio doméstico y familiar no remunerado"⁴⁴ (Fundación Sol: 2014)

Estos resultados están directamente asociados a la incapacidad del Estado de abordar los mecanismos estructurales de discriminación y segregación que operan en el mercado del trabajo y que limitan las oportunidades laborales de las mujeres⁴⁵. Del mismo modo, en lugar de contribuir a la revisión de los estereotipos de género en el ámbito doméstico -uno de los principales factores que explican la limitada autonomía económica que las afecta- puso en marcha medidas donde la preocupación por la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar quedó a cargo de las mujeres a través de la implementación de formas de trabajo flexible (parcial o teletrabajo), o de pequeñas empresas en sus hogares⁴⁶.

En consecuencia, la falta de consideración a los temas de género para una reforma profunda y estratégica del trabajo, que permitiera avanzar hacia un desarrollo económico inclusivo que asegure la participación de todas y todos en los beneficios que genera, termina por reproducir y perpetuar las brechas entre hombres y mujeres no sólo en la actividad económica, sino en el conjunto de la vida social. Más grave aún: condena a las mujeres pobres a reproducir el círculo de la pobreza y limita su inclusión en los beneficios de una sociedad que busca equipararse a los estándares de los países de la OECD.

La ausencia de la autonomía política en la agenda gubernamental

En el discurso oficial, la imagen de la mujer madre en lo público quedó circunscrita al mundo del trabajo. La participación política de las mujeres no contó con una estrategia articulada por parte del Gobierno, situación que se reflejó tempranamente en la omisión de este aspecto en la agenda programática de Sernam durante el primer año de la administración saliente⁴⁷.

44 <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2014/03/Minuta-Empleo-NDE-13.pdf>

45 http://www.archivochile.com/Chile_actual/elecciones_2009/pinera/doc_part/pinerapart0007.pdf

46 <http://www.cdc.gob.cl/2012/07/18/postulaciones-al-bono-de-empleo-a-la-mujer/>

47 Para detalles, ver : <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro02.pdf>

Esto pareció revertirse ante la anunciada propuesta para la inclusión de algún mecanismo que aumentara la representación de las mujeres en los cargos de elección popular, que sería incluido en el paquete de reformas políticas de 2011, y que finalmente no fructificó. A la falta de piso político al interior de la Alianza, se sumó el silencio de las directivas de los partidos de oposición, lo que condenó a priori a la iniciativa⁴⁸.

"En el contexto de las reformas políticas, esta ley de cuotas para mujeres debiera aplicarse a partir de las elecciones municipales", había señalado ese año la senadora Lily Pérez (entonces de RN), quien planteó la propuesta en el comité político de La Moneda.

En cambio, terminó por imponerse la misma lógica presuntamente meritocrática y apuntando a la autoregulación vía competencia aplicada al mercado laboral, ahora trasladada al ámbito político. Esto a pesar de la urgencia asignada por la Cedaw a aumentar la participación política de las mujeres en Chile, lo que constituyó una de sus principales recomendaciones en el 2011.

Como era previsible, el informe presentado en 2012 por la delegación oficial chilena no tuvo avances que exhibir al respecto, destacando la ausencia de esfuerzos para incrementar la participación de mujeres en política y de medidas destinadas a cumplir con el principio de igualdad entre hombres y mujeres en el poder⁴⁹.

En las elecciones municipales de 2012 el tema nuevamente saltó al debate⁵⁰. En las primarias de la Concertación, de 336 candidatos/as que participaron del proceso, sólo 53 eran mujeres, y de ellas fueron elegidas 21 en todo el país: "hubo comunas en las cuales no hubo ninguna mujer compitiendo", señala Más mujeres al poder⁵¹ en el artículo "Elecciones municipales 2012: mujeres en lista de espera".

48 <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro05-05.pdf>

49 <http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/index.php/reportajes2/6269-municipales-mas-mujeres-al-poder>

50 <http://www.elnortero.cl/noticia/sociedad/mujer-y-politica-las-luces-y-sombras-de-las-municipales>

51 <http://www.masmujeresalpoder.cl/?p=1266>

La meritocracia y la elite

Para el Ejecutivo encabezado por Piñera, esta ausencia debía ser resuelta por las propias mujeres que, con sus talentos, deberían ser capaces de promover el valor agregado que aportan. Una vez más, la ilusión meritocrática reduce temas estructurales a problemas de "voluntad" y de responsabilidad individual⁵². Es probable que este razonamiento explique por qué a partir del Presupuesto 2011 el Sernam dejó sin recursos al programa que apoyaba la participación social y el liderazgo de las mujeres.

El enfoque quedó crudamente al descubierto en la campaña lanzada por el Ejecutivo en torno a la conmemoración del día internacional de la mujer el 8 de marzo de 2013. En base a videos unitarios protagonizados por la entonces Primera Dama y las ministras en actividades recreativas que realizarían regularmente en su tiempo libre y en el espacio privado, se invitaba a las mujeres a sumarse a la "semana de la mujer" bajo el slogan "tenemos mucho que celebrar"⁵³.

Con imágenes como la (en ese momento) ministra del trabajo Evelyn Matthei impecablemente ataviada tocando un fino piano en su gran sala frente a un imponente ventanal, o de la titular del MOP, Loreto Silva, atendiendo su cuidado parque personal -de proporciones impensables para el común de las ciudadanas- acompañadas por sus propias voces en off, cada autoridad interpelaba a aquellas otras mujeres que, como ellas, tienen es sus manos la opción de su propia realización.

Esta interpretación a la vez elitista e individualista de la realidad femenina divide a las mujeres en dos categorías: las pobres y las que no lo son. Estas últimas deberían sentirse identificadas con el perfil de las ex ministras que ostentaban en la campaña no sólo abundantes recursos económicos, sino sobre todo abundante tiempo personal -recurso todavía más escaso que el monetario entre muchas mujeres-, lo que por cierto fue motivo de mofa en las redes sociales⁵⁴.

A pesar de las críticas, la visión está sin embargo bien anclada en el imaginario de la derecha. Así fue refrendado el 7 de marzo de 2013, cuando se firmó en la Moneda el proyecto que, para mejorar la bajísima representación de las mujeres en cargos de elección popular, promoviendo su presencia en las listas de candidaturas de los respectivos partidos, establece un sistema de incentivos económicos. Con la firma del proyecto, el ex presidente declaró que pretendía abrir las puertas de los cargos de

52 Para más detalles ver http://www.fundacionequitas.org/archivo.aspx?cod_idioma=ES&id=57

53 <http://www.gobiernodechile.cl/especiales/semana-de-la-mujer/>

54 <http://www.theclinic.cl/2013/03/05/semana-de-la-mujer-la-campana-publica-que-no-dice-nada/>

elección popular. Presumiblemente, correspondería a cada una decidir libre e individualmente dar el paso y entrar.

Desafíos del próximo periodo: la igualdad de las mujeres y la ampliación de la democracia

El gobierno de Sebastián Piñera profundizó el rol del Estado en la reproducción de la desigualdad de género, particularmente en los sectores más pobres. Su concepción tradicional de las mujeres combinada con el enfoque neoliberal, que determinó la falta de atención a las diferencias de género y la división sexual del trabajo en los hogares, amplió la instrumentalización que hacen las políticas sociales "maternalistas" del ya sobreexigido tiempo de las mujeres y de sus roles de género como recursos no valorizados, limitando su autonomía económica.

Esta revitalización del enfoque conservador y patriarcal de la mujer y la familia fue sin duda una forma de impedir o retrasar transformaciones estructurales demandadas desde la sociedad civil, particularmente en todas aquellas áreas en las que la desigualdad de género ha sido condición para la reproducción del actual orden social.

Es por eso que retomar decididamente el camino hacia la igualdad de género en el país debería ser tarea prioritaria del segundo gobierno de Michelle Bachelet, recuperando el valor de ésta para la sociedad chilena y permitiendo con ello el despliegue de la fuerza secularizante y modernizadora del imaginario compartido contenida en el proyecto feminista, en línea con la sociedad real de la cual las elites en el poder han vuelto a alejarse.

Desandar esa distancia es condición para la ampliación y profundización de la democracia, para restablecer la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y para buscar de forma participativa y cohesionada las políticas que permitan compatibilizar la estrategia de desarrollo con una mejor distribución de los beneficios que este genera. La participación efectiva y en igualdad de condiciones de las mujeres es requisito para revertir el hoy insostenible desacoplamiento entre crecimiento y equidad, el que ha dejado de ser socialmente aceptado y se ha vuelto una amenaza a la legitimidad democrática y la paz social.

El regreso de Michelle Bachelet a la Moneda, con la experiencia acumulada y el aval de la enorme confianza depositada en ella por la ciudadanía, dibuja un escenario en que es posible plantearse transformaciones sistémicas a nivel de la legislación y en el conjunto articulado de las políticas y programas, retomando el impulso en ámbitos como la autonomía económica y re enfocando la violencia de género, pero también son esperables avances en aquellos temas transversalmente resistidos de la agenda feminista, como han sido los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y la participación política femenina.

Esto exige superar las dificultades que para la proyección de una agenda progresista implican la aún limitada inserción en la estructura productiva -con una participación económica femenina que sigue siendo la más baja de América Latina- y la reducida la representación de las chilenas en el sistema político y las posiciones de poder, situación que no fue decididamente confrontada con el nombramiento de su nuevo gabinete ministerial.

Retomar el camino abierto en su primer mandato pasa por re instalar pública y masivamente la equidad de género como un valor social relevante y comprometer en su consecución al conjunto de la sociedad chilena.

Esto requiere restablecer la interfase entre los distintos sectores del Estado y la sociedad civil y recuperar y ampliar el sistema de permanente retroalimentación formal e informal entre investigadoras, tecnócratas y líderes políticas con agenda de género, diversificando sus ubicaciones institucionales para permear las dinámicas del Estado. Exige también ampliar y mejorar los instrumentos que permitan viabilizar la contribución de la sociedad civil a las políticas públicas dirigidas a ampliar la autonomía de las mujeres

En cuanto al Ejecutivo, generar un contexto que permita concretar las transformaciones necesaria fija como desafíos principales: 1) articular una estrategia que promueva la participación política de las mujeres, revirtiendo la ilusión meritocrática y terminando con la presunción de autoregulación vía competencia trasladada desde el mercado hacia el ámbito político, y 2) avanzar en una reforma al sistema social de cuidados articulada con modificaciones sustantivas al mundo del trabajo, que considere las dimensiones productivas y reproductivas que este involucra y explicita los supuestos que la actual organización de la producción tiene respecto de la organización familiar y los roles de género.

Esto último está íntimamente relacionado con la necesidad de abrir el debate sobre la voluntariedad de la maternidad y los derechos de las mujeres sobre nuestros cuerpos, no como una cuestión sanitaria sino como requisito fundamental para una ciudadanía plena, libre de coacción, control o violencia.

Las expectativas son tan grandes como los desafíos, y su concreción requiere de un acompañamiento y auditoría desde la sociedad civil que otorgue piso político para las transformaciones demandadas y mantenga el sentido estratégico en la implementación de las acciones graduales implicadas. Quid pro quo.

Pueblos Originarios

6

En el debate sobre una Nueva Constitución, recién entraremos a un diálogo de verdad sobre Derechos Indígenas en Chile

Domingo Namuncura*

* Ex Director Conadis, profesor de DD.HH. y Procesos Culturales, UAHC

El 24 de junio del 2013, en el Día Nacional de los Pueblos Indígenas, el Presidente Sebastián Piñera, en un acto oficial en el Palacio de La Moneda se refirió extensamente al significado de este acontecimiento y su política gubernamental en materia de política indígena. En su discurso reconoció la vigencia de una "deuda histórica" que el país mantiene con los pueblos ancestrales y destacó las iniciativas que el gobierno había impulsado. Al respecto señaló:

"Tenemos una deuda histórica con nuestros pueblos originarios. Todos sabemos que desde el punto de vista del progreso material y espiritual no hemos sido capaces de estar a la altura de lo que merecen y de lo que el país puede entregar. Se trata de un número muy significativo de chilenos, más de un millón de chilenos, que se identifican con los pueblos originarios y que hoy viven en general en condiciones muy precarias, con índices de desempleo y pobreza más altos, oportunidades de desarrollo más bajas y ésta es una deuda histórica que nuestro gobierno decidió enfrentar".

De acuerdo a lo señalado, una de las modalidades de la decisión de encarar la deuda histórica fue la idea de un "Nuevo Trato" basado en cuatro pilares:

"El primero, promover un re-encuentro con nuestros pueblos, pasando de una cultura que pretendía asimilar y hacerlos desaparecer, hacia una visión que pretende integrarlos reconociendo y validando su identidad, lengua y costumbres. Por eso estamos impulsando una reforma constitucional que le de reconocimiento a una nación que definitivamente es multicultural".

El Presidente reconoció la existencia de importantes problemas pendientes en materia de integración y desarrollo:

"Tenemos una deuda en materia de desarrollo económico y social de nuestros pueblos y debemos pasar de una cultura meramente asistencialista que no dio resultado, hacia una cultura más participativa que base su fuerza en las propias capacidades y valores de nuestros pueblos. Por eso, en los planes Arauco y Araucanía hemos aumentado en un 60% los fondos públicos regionales de inversión para ellos, con prioridad en la vivienda, educación, salud y creación de oportunidades de desarrollo".

El gobierno del Presidente Piñera obvió todo lo que fue posible entrar al fondo de las demandas históricamente planteadas. La problemática indígena fue fundamentalmente regionalizada, es decir, se entendió que la cuestión indígena radica principalmente en la Araucanía y que lo esencial era imponer una lógica de orden público en un contexto de seguridad nacional

De acuerdo a lo señalado, el Presidente destacó una política de compra de tierras en beneficio de familias mapuches, con un estándar de 39.000 hectáreas adquiridas mediante procedimientos renovados para evitar abusos y brindar asistencia técnica adecuada para su explotación. Señaló que los recursos para estos efectos se habían multiplicado por cinco. A esto se suma que bajo su administración los beneficiarios mapuche de Indap se habían triplicado; que se había extendido la banda ancha a todas las comunidades y se había brindado un gran impulso a proyectos de ecoturismo, como una alternativa de generar nuevas fuentes de desarrollo para los pueblos indígenas.¹

En el resumen de este discurso presidencial hay varias verdades. La más relevante es el reconocimiento de una "deuda histórica" y todo lo concerniente a los problemas pendientes en materia de desarrollo social y cultural. Pero es un reconocimiento tardío, pues esto ya fue debatido e instalado entre el 2001 y 2003 en el marco de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato y lo que se desprende de un análisis de cuatro años de gobierno conservador, es que los contenidos de este informe oficial del Estado no fueron tomados en cuenta por el Presidente Piñera y su gabinete.

Un segundo aspecto a destacar es que el Presidente se hizo cargo de una crítica nunca suficientemente reconocida por la derecha en cuanto a la existencia de una cultura que pretendía asimilar y hacer desaparecer a los pueblos originarios, y levanta ante ello la idea de una transición, en su concepto, hacia una idea nueva de integración validando identidad, lengua y costumbres ancestrales.

Luego, las propuestas e iniciativas gubernamentales llevadas a cabo, que son muchas y variadas, tienen en este discurso un eje central que sería "impulsar una reforma constitucional" que brinde "reconocimiento a una nación que definitivamente es multicultural". La idea de una "nación multicultural", en boca de un presidente de derecha, no es un hecho menor. Aunque sea en teoría, y el mundo conservador debería darse por notificado.

El discurso presidencial del 24 de junio de 2013 estuvo situado en un momento raro del continuo de una política gubernamental. Corresponde a un marco doctrinario y estratégico que, normalmente, se anuncia al inicio de un Gobierno y no en la fase de cierre. De hecho, en los discursos de los años previos el tema indígena tiene una importante ausencia de contenidos fundamentales. Entonces, la duda existente en junio del 2013 es ¿de qué manera el Presidente Piñera pretendía dar cumplimiento a objetivos tan ambiciosos, si no pudo hacerlo o no fue capaz o sencillamente no quiso llevarlos adelante entre el 2010 y el primer semestre del 2013?

De hecho, durante el 2010 el país conoció ampliamente la difusión de los llamados "8 pilares" sobre los cuales se sustentaría el programa del gobierno conservador:

1 El Mercurio, junio 2013.

- 1.- recuperar la capacidad de crecimiento del país;
- 2.- generar más y mejores empleos;
- 3.- combatir con eficacia la delincuencia y el narcotráfico;
- 4.- dar a todos una salud más digna y oportuna;
- 5.- mejorar la calidad, el acceso y el financiamiento de la educación;
- 6.- derrotar la pobreza extrema y sentar las bases para superar la pobreza;
- 7.- fortalecer nuestra democracia, profundizar la descentralización y modernizar el Estado y
- 8.- reconstruir los daños que ocasionó en el país el terremoto del 27 de febrero del 2010.

En ninguno de estos pilares se mencionó la variable multicultural, la que se podría suponer inserta en el pilar número 7 sobre fortalecimiento de nuestra democracia, pero no. No está presente. En consecuencia, se puede asumir que "en realidad- el gobierno del Presidente Piñera inició su Gobierno, en relación con los pueblos indígenas, sin una política consistente y ésta solo se limitó a controlar el mal denominado "conflicto mapuche" y aplicar en forma limitada el Convenio 169, referido fundamentalmente al tema de la consulta indígena.

Incluso a nivel de políticas del entonces Ministerio de Planificación (Mideplan), de quien depende la coordinación con Conadi, la única referencia en el 2010 es al "reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas", objetivo que finalmente no fue cumplido por el gobierno conservador, "reformular la institucionalidad responsable de las políticas del gobierno central para los pueblos indígenas" y transformar a Conadi en una Agencia de Desarrollo Indígena. Ninguna de estas dos iniciativas fue realizada en el gobierno conservador. Fueron metas incumplidas.

En anteriores informes relativos a Pueblos Indígenas publicados por el Barómetro de Política y Equidad, ya analizamos el escenario de cada semestre de gestión del gobierno del Presidente Piñera desde el mismo año 2010 y fuimos constatando una progresiva improvisación en esta política. El estándar de la gestión gubernamental no se diferenció mucho del tipo de políticas sectoriales y focalizadas con gran prioridad en la región de la Araucanía. Tampoco se diferenció mucho respecto de la metodología de conducción y coordinación tradicional de la política indígena: el control de los asuntos relativos al orden público, como resultado de enfrentamientos, huelgas de hambre, ocupaciones de tierra y otros eventos, fue asumido centralmente por el Ministerio del Interior. El gobierno regional de la Araucanía, principalmente, se limitó a seguir las directrices centrales y

todo lo concerniente a acciones gubernamentales para paliar los problemas sociales de las comunidades, se canalizaron preferentemente a través de la Conadi y de algunos Ministerios a través de sus secretarías regionales.

En esta materia, hay que reconocer que hubo evidentes progresos. Como es de esperar, con cada cambio de Gobierno la Conadi experimentó un reordenamiento interno, tanto a nivel de equipos de trabajo como de metodologías. Luego, a lo largo de cuatro años de gobierno conservador se produjeron "naturalmente" iniciativas relevantes como el plan de trabajo destinado al rescate de lenguas originarias; fortalecimiento de programas e iniciativas relativas a educación y cultura; un importante impulso a prácticas deportivas ancestrales; ampliación de iniciativas relativas a políticas de salud intercultural; desarrollo de nuevos centros ceremoniales; aumento importante del programa de Becas Indígenas, de 43.309 en el 2008 a 69.758 becas en el 2013; desarrollo de un novedoso plan de "alianza estratégica" y empresas privadas para desarrollos productivos en tierras indígenas con 10.000 emprendimientos; la creación de un Centro de innovación y emprendimiento Mapuche en la Araucanía; diseño de un formulario de IVA en lengua mapuche; creación de la Cámara de comercio, turismo, servicio e industria mapuche en la Araucanía, etc, etc, etc.

La lista de proyectos y acciones gubernamentales destinados al desarrollo de múltiples iniciativas sociales y culturales es muy extensa, como naturalmente debe ocurrir cuando un Gobierno destina cuantiosas sumas a políticas de subsidios a nivel sectorial. En esto no hay duda: el Presidente Piñera realizó muy importantes inversiones en la Araucanía, con un doble propósito. Por un lado, contener la dinámica del llamado "conflicto mapuche" y por otra parte, intentar instalar un efecto de demostración mediante mecanismos clientelares, siendo paradójal que la idea de promover un tipo de desarrollo distinto, culturalmente hablando y según así lo señaló en su discurso del 24 de junio del 2013, en la práctica, el resultado es una focalización de múltiples iniciativas sociales comunes y normales, desviando así el foco principal de las tensiones y dilatando cualquier respuesta necesaria a las demandas de fondo planteadas por el movimiento indígena en el marco de los conflictos.

Como esto no es posible evadirlo, y estando vigente el Convenio 169, una de las complejidades para esta política sectorialista era la tarea de poner en marcha el convenio propiamente tal. Pero este tratado internacional contiene e incorpora en el ordenamiento jurídico nacional condiciones y exigencias de muy alto nivel, mucho de ello demasiado nuevo e innovador para el Estado, y si una cosa tenía claro el gobierno conservador era que la aplicación del Convenio en su mayor amplitud era inviable y disfuncional para los propósitos del gobierno de derecha.

En consecuencia, la principal tarea que se acometió fue el de la consulta indígena y la aplicación del antiguo Decreto 124, dictado en las postrimerías

del último gobierno de la concertación, con la Presidenta Bachelet y que data del 2009. Este decreto fue ampliamente criticado por el movimiento social indígena. El gobierno conservador lo congeló, por decirlo de algún modo, y abrió un proceso de consulta nacional para apuntar a una nueva reglamentación. En esta tarea se invirtieron dos años y medio, en medio de muchas críticas por la instalación de una mesa de negociación con representantes de Pueblos Indígenas. Finalmente, en el segundo semestre del 2013 se llegó a importantes conclusiones en las líneas gruesas pero no hubo acuerdo en tres cuestiones fundamentales que quedaron pendientes. Aún así, el gobierno apostó a una audaz decisión política: derogó el Decreto 124 y lo reemplazó por otro instrumento legal, el Decreto 66 mediante el cual se regula actualmente la consulta indígena, motivando con ello una nueva y numerosa crítica desde distintos sectores sociales y políticos, de indígenas y no indígenas. El problema quedó instalado para el siguiente gobierno, pues el Decreto 66 contiene muchas limitaciones, no está en suficiente sintonía con el mandato legal del Convenio 169 y existen en dicho documento diversas contradicciones con el propósito de una consulta indígena que debe efectuarse auténticamente.

En cuanto a medidas relacionadas con la "deuda histórica" de carácter político, tales como el reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas y la reforma de la institucionalidad indígena, entre ellas Conadi, el gobierno conservador desestimó poner en la agenda legislativa el proyecto presentado por la Presidenta Bachelet en el año 2009 para la creación del Ministerio de Asuntos indígenas y otro proyecto relativo a la creación del Consejo Nacional de los Pueblos. Ambas iniciativas, presentadas en el congreso quedaron inmovilizadas por el Presidente Piñera. Y en cuanto al reconocimiento constitucional, esto nunca superó el anuncio. De hecho, no hubo iniciativas relevantes de parte del gobierno para impulsar este debate y su decisión en el congreso. En consecuencia, estas dos iniciativas "que quedaron como herencia para la nueva administración- y que podían haber ayudado a destrabar una parte de las tensiones en el sur de Chile quedaron pendientes.

Otro aspecto que no se condice con la supuesta voluntad gubernamental de avanzar en la solución de demandas fundamentales, en materia de tierras y aguas, tiene una doble dimensión: por un lado, en el primer año de gobierno (2010) no hubo respuesta a las solicitudes de compra de tierras. Tanto es así que parte importante del presupuesto público destinado a la adquisición de tierras indígenas fue reingresado a la Hacienda pública, para escándalo de muchas comunidades. El proceso real de compras y transferencias se inició a mediados del 2011 y se aceleraron los procedimientos hasta llegar a un porcentaje importante a fines del 2013, pero se evitaron las compras de tierras en los casos que revestían mayor complejidad política, precisamente, para no dar la sensación de que se respondiese rápidamente ante los conflictos por la ocupación de tierras y se instalase con ello la idea de que ése era el camino para obtener tierras.

El resultado es que, de todas formas, las tensiones se mantuvieron y se acrecentaron, en parte porque el proceso de ocupación de tierras está precedido por una historia de despojos con características legales anteriores y a ello se suman las reivindicaciones normales de comunidades que por varios años han actuado conforme a la Ley Indígena para obtener el reconocimiento de sus derechos a tierras y aguas. El Gobierno conservador invirtió entonces los recursos necesarios a partir del 2012 y hasta el 2013 y en forma acelerada se incorporó al patrimonio territorial de comunidades y familias indígenas del sur una suma de 39.000 hectáreas, que es la principal contribución de todo el gobierno de derecha en esta materia, dejando pendiente reclamos sustantivos de comunidades indígenas de otros Pueblos (Aymara, Atacameños, Quechuas, Diaguitas, mapuches de Arauco y regiones apartadas del sur).

La suma de políticas clientelares más la focalización de recursos financieros en políticas sociales y proyectos fueron las acciones más destacadas del gobierno saliente, pero su objetivo no era necesariamente político. Su énfasis estaría puesto en la seguridad nacional y el eje de esto sería el orden público y por lo tanto, el tema indígena se entendió más como un asunto de orden público que como un tema político, social y cultural. Se entendió como un problema de seguridad nacional y eso explica el aumento de fuerzas policiales y una extendida militarización en zonas consideradas como focos del llamado "conflicto mapuche".

La Paz social en la Araucanía, principalmente, no es entendida por el gobierno conservador como un asunto de orden fundamentalmente político. En su concepto, esto se resolvía a través de la política sectorial y clientelar. El punto central era disolver "en su mirada" el surgimiento e instalación de una suerte de "terrorismo étnico" y por lo tanto se buscó establecer todas las vinculaciones necesarias que diesen crédito a la tesis de que el país enfrentaba un "violentismo mapuche" o "terrorismo mapuche" que debería ser desarticulado. La prensa conservadora es una gran ayuda en la difusión de estas ideas. Muchos recursos se destinan a esta política y todo lo concerniente a un debate o discusión respecto de derechos políticos quedó ampliamente relegado. La seguridad nacional ante el "conflicto mapuche" fue una prioridad fundamental para el gobierno conservador.

Por cierto, esto estuvo acompañado de medidas policiales intensas y también con el concurso de los instrumentos legales pertinentes, entre los que destaca la Ley Antiterrorista y otras normas de Seguridad Interna. El objetivo de estos instrumentos sería contener y disolver los "núcleos operativos" del llamado terrorismo indígena.

Durante el año 2013, en el mes de julio, el Relator especial de Naciones Unidas, para casos de terrorismo en el mundo, Ben Emmerson llegó a Chile, paradójicamente invitado por el Gobierno chileno, y durante 14 días y con una intensa agenda de reuniones, evaluó la situación nacional de Chile,

especialmente lo relacionado con el llamado "conflicto mapuche" y sus conclusiones fueron determinantes. Al terminar su extenso trabajo declaró a los medios nacionales que "Chile ha sido bendecido, porque la amenaza del terrorismo internacional no es parte de la historia de este país"². "El terrorismo no es un término legal -señaló- sino político".

El Relator evaluó a fondo la situación del sur y concluyó con un llamamiento taxativo al Gobierno chileno para no continuar utilizando la Ley Antiterrorista e indicó claramente que "los cargos que estén pendientes por dicha Ley se deben sustituir por leyes comunes", además de agregar que "la legislación penal es suficiente para proteger a las víctimas de la violencia rural y reivindicar sus derechos. La invocación de la Ley Antiterrorista en forma inconsistente, incoherente y arbitraria en contra del Pueblo Mapuche, solamente puede inflamar una situación que ya es delicada", subrayando que dicha ley es parte del problema y no la solución.

El Relator Emmerson también evaluó el desempeño de las instituciones a cargo de las denuncias, entre ellas las fuerzas policiales y actuación de Fiscales, y fue tremendamente enfático al señalar que "los fiscales han adoptado una actitud inaceptable de indiferencia frente a delitos de violencia excesiva contra comuneros mapuche" y criticó el hecho de que "un carabinero que mata a un mapuche sigue libre y ejerciendo sus funciones, y alguien que quema un fardo cumple siete años en prisión".

Entre las medidas de orden político, el Relator recomendó al Estado chileno la creación de un Ministerio de asuntos indígenas para encarar "la deuda histórica del Estado" y terminar con el ciclo de violencia "antes de que escale fuera de todo control".

El informe de su gira y las recomendaciones de rigor fue entregado por el Relator Emmerson al Gobierno de Chile, cuyas autoridades reaccionaron críticamente. Ese informe es hoy fundamental para regular la política pública indígena y, por cierto, el gobierno conservador lo aceptó pero no lo acató. Y el Informe del Relator está ahí, instalado, como referente obligado para las nuevas autoridades de Gobierno.

La evaluación, entonces, de las políticas indígenas del Gobierno conservador que concluyó su ciclo político no se refiere, necesariamente, a las muchas obras, subsidios y proyectos sociales y culturales que logró instalar. Ya hemos señalado que en materia de tierras y aguas realizó también las tareas necesarias para cumplir con el cometido de procesos que venían de largo tiempo.

Lo principal es que en materia de derechos colectivos y políticos de los pueblos indígenas, el gobierno del Presidente Piñera obvió todo lo que fue posible entrar al fondo de las demandas históricamente planteadas. La problemática indígena fue fundamentalmente regionalizada, es decir, se entendió que la cuestión indígena radica principalmente en la Araucanía y que lo esencial era imponer una lógica de orden público en un contexto de seguridad nacional.

Todas las principales políticas de gobierno y de recursos financieros disponibles se concentraron en esos objetivos y los puentes para las demandas políticas fundamentales se cerraron para una parte importante y mayoritaria de los pueblos indígenas. Y para ser más preciso, tampoco había mucho interés de parte de la franja mayoritaria de dirigentes indígenas de entrar en procesos de diálogo con un gobierno conservador, precisamente, por una cargada historia de tensiones y conflictos, en donde ante cada gobierno conservador, los indígenas siempre perdieron derechos fundamentales. Las relaciones del mundo indígena con el Estado ya eran difíciles durante los gobiernos de la entonces Concertación de Partidos por la Democracia (1990-2009) y no iban a ser, necesariamente, mejores con un gobierno de derecha. Y el gobierno conservador tampoco tenía un especial interés por entrar a temas que naturalmente no forman parte de su acervo doctrinario como es el reconocimiento de una sociedad multicultural y sus efectos políticos.

En consecuencia, entre los años 2010 y 2013 muy poco se avanzó en la inclusión de derechos políticos de los indígenas y bastante menos en la exigencia de aplicar íntegramente el Convenio 169. En cierto, modo la sociedad indígena y el Estado perdieron cuatro años en la tarea de componer un Nuevo Trato real y los temas se acumularon, inevitablemente, para el gobierno siguiente.

La Comisión Programática de Pueblos Indígenas, constituida el 28 de agosto del 2013, en el comando presidencial de la ahora Nueva Mayoría, con Michelle Bachelet como candidata a un nuevo período de gobierno, percibió claramente esta compleja y delicada problemática. De partida, era claro en el 2013 que surgirían muchas demandas sociales y que éstas debían ser tomadas en cuenta por la campaña presidencial, especialmente las provenientes del movimiento estudiantil a propósito de urgentes reformas al sistema educacional. El tema indígena requería otra atención especializada, por cuanto las condiciones del marco histórico y político habían cambiado y la demanda histórica ya no sería sólo por tierras y aguas sino por un conjunto de derechos colectivos que tendrán que estar reflejados en un nuevo ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, dicha Comisión se abocó a trabajar intensamente en la comprensión de este nuevo escenario y el informe final, que la candidata acogió en su integridad, dejó instalado para el gobierno entrante un

conjunto de desafíos fundamentales que tienen como marco doctrinario el reconocimiento y validación de los tratados internacionales firmados por Chile- en materia de Derechos Humanos y Derechos de Pueblos Indígenas. Luego, se avanzó en el diseño de una nueva institucionalidad que rescata la idea de un Ministerio de Asuntos Indígenas y una contraparte institucional que ha de ser el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas o también podría ser un Parlamento Indígena por cada Pueblo, dependiendo de cómo concluirá la obligatoria consulta nacional que el Congreso deberá convocar (y financiar) para que los Pueblos originarios se pronuncien por esta iniciativa. Ambos proyectos ya fueron presentados por la Presidenta Bachelet en su primer gobierno, en septiembre del 2009.

La Comisión también recogió e hizo propios las diversas recomendaciones de los Relatores de Naciones Unidas, particularmente el compromiso de no aplicar la Ley Antiterrorista en relación con las movilizaciones de la sociedad indígena; desmilitarizar las llamadas zonas de conflicto y atender la revisión del debido proceso en varios casos de juicios ya muy criticados.

Un tercer capítulo del programa presidencial en relación con Pueblos Indígenas está orientado a la tarea de construir juntos una nueva relación para mejorar la calidad de vida de las comunidades indígenas del campo y la ciudad y se consideró con especial énfasis el compromiso por hacer plenamente efectivo el mecanismo de consulta, señalado por el Convenio 169, para todo tipo de política que sea susceptible de afectar derechos indígenas.

En materia de reformas políticas, a lo ya mencionado del Ministerio de asuntos indígenas y el Consejo nacional de los pueblos, se asumió también el compromiso de realizar consultas con los pueblos para garantizar su participación en distintos niveles en la toma de decisiones en el Estado. En particular, para generar reformas con vista a establecer espacios de autonomía y determinación a nivel territorial. Esto, además de adecuar los marcos legales actuales a las normas del Convenio 169. Un aspecto no menor de este compromiso es la inmediata revisión y modificación del reglamento de consulta (Decreto 66) y de los cambios incorporados en el reglamento de evaluación de impacto ambiental.

”

Al asumir su cargo el nuevo Intendente regional, el mapuche Francisco Huenchumilla, pidió perdón a los mapuche por las injusticias cometidas por el Estado, por el despojo de sus tierras y por la violencia estructural de la llamada “pacificación de la Araucanía”. También pidió perdón a los colonos, “por haber sido traídos a esta tierra, sin explicarles que se trataba de tierras despojadas a sus habitantes originarios”

Estos son los capítulos más relevantes del programa presidencial de pueblos indígenas y el pueblo chileno, al elegir a Michelle Bachelet por un segundo período, le confirió a este programa el carácter de un mandato.

PERDON, REPARACION Y JUSTICIA.

El inicio del nuevo gobierno (segundo período de Michelle Bachelet) estuvo marcado el 11 de marzo del 2014 por auspiciosas expectativas. Como es natural a todo proceso de instalación, las primeras decisiones respecto de equipos gubernamentales tuvieron luces y sombras, pero mirado en perspectiva, lo esencial, es que se ha dado inicio a un nuevo ciclo político liderado por una coalición política que integró el legado de la concertación de partidos por la democracia con la incorporación de colectividades políticas, como el Partido Comunista, que luego de 40 años de ausencia del poder, regresa a compartir tareas en el ámbito de Gobierno, incorporando un sello particular a una coalición que se propone ser el inicio de un nuevo proceso político, social y cultural.

En este contexto, la cuestión social y política indígena cobra una especial dimensión, en relación con el programa presidencial. Pero requiere, evidentemente, el concurso de un factor fundamental para darle concreción: voluntad política. Y ahí tenemos un aspecto que debemos observar con atención.

En la campaña presidencial, la comisión programática de pueblos indígenas fue una de las últimas comisiones en constituirse, junto con la comisión de cultura. Aún así, y como ya explicamos previamente, los miembros de la comisión indígena estaban más que suficientemente preparados, pues venían trabajando desde mucho antes de la campaña presidencial en los contenidos y objetivos de un programa presidencial. Pero es un hecho que el tema indígena fue considerado sólo hacia el período de cierre de la campaña.

Luego del inicio de la instalación del gobierno el 11 de marzo del 2014, las definiciones en torno a las autoridades encargadas de la institucionalidad indígena tuvieron un importante retraso. Previo, la Presidenta dio importantes señales, tanto en la campaña como posteriormente a través de sus Ministros en la primera fase de instalación de los equipos de gobierno. Esto se tradujo en dos hechos muy relevantes: uno, por primera vez en la historia de la Región de la Araucanía, un personero del Pueblo Mapuche fue nombrado Intendente regional, en representación de la Presidenta y del nuevo Gobierno, Francisco Huenchumilla. Primera vez. Y es paradójal que así sea en una región con gran presencia del pueblo mapuche. Luego, un segundo hecho importante fue la reiterada voluntad, expresada antes en la campaña por la candidata presidencial y ahora por el Ministro del Interior, en cuanto a que nunca más se volverá a aplicar la Ley antiterrorista como respuesta a la demanda social indígena.

El 11 de marzo 2014, al asumir su cargo el nuevo Intendente regional, el mapuche Francisco Huenchumilla (ex parlamentario; ex ministro de Estado y ex Alcalde de Temuco) golpeó la cátedra al pedir perdón a los mapuche por las injusticias cometidas por el Estado, por el despojo de sus tierras y por la violencia estructural de la llamada "pacificación de la Araucanía". También pidió perdón a los colonos, "por haber sido traídos a esta tierra, sin explicarles que se trataba de tierras despojadas a sus habitantes originarios". En consecuencia, llamó a abrir caminos para un diálogo político y social. En su discurso de instalación, denominado "carta de navegación", también fustigó el actuar de los Fiscales y los llamó a cumplir sus funciones dentro del marco de sus competencias y con estricto apego al Estado de Derecho.

Las palabras de Huenchumilla requirieron muy pocos minutos antes de un inmediato eco en los medios de prensa nacionales y sobre todo en las redes virtuales. Prácticamente, sorprendió al mundo político, incluso de la propia coalición gobernante con sus dichos y el nivel ejecutivo nacional tuvo que procesar sus palabras y finalmente avalarlas, aún cuando no fueron conceptos políticamente predecibles.

El mundo indígena, no obstante, recibió el impacto de este perdón regional con precaución, con respeto y serenidad. No es menor, por cuanto en muy escasas ocasiones las autoridades del Estado se han referido al grave problema de las injusticias ocasionadas por el Estado hacia los pueblos originarios con una señal de contrición auténtica.

En efecto, nunca en la Historia de Chile se ha registrado un acto oficial de perdón nacional solicitado a los Pueblos Indígenas. En la memoria colectiva y ciudadana se registra como tal, un impactante discurso del entonces Presidente Patricio Aylwin, el lunes 4 de marzo de 1991, por cadena voluntaria nacional de radio y televisión, cuando al informar al país, los resultados del informe de la Comisión Rettig por las graves violaciones a los derechos humanos cometidos por la dictadura militar, un emocionado Presidente pidió perdón a los chilenos. Esas palabras aún resuenan en el eco de nuestra historia como un bálsamo ante la dura tragedia vivida:

"Como Presidente de República, me atrevo a asumir la representación de la nación entera para, en su nombre, pedir perdón a los familiares de las víctimas".

El ex dictador, aún como Comandante en Jefe del Ejército, respondió casi de inmediato, rechazando los contenidos del Informe Rettig, negándole validez histórica y jurídica. Lo cierto es que -finalmente- dicho informe quedó instalado en nuestra Historia como una señal irrefutable de la voluntad política del Estado de establecer la verdad y hacer justicia y es un juicio categórico a los crímenes de lesa humanidad ocasionados por la dictadura.

A comienzos del año 2001, y ya iniciado e instalado el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, la entonces Ministra de Mideplán, la abogada Alejandra Krauss concurrió a un acto con dirigentes indígenas de la Región metropolitana, en la sede de la comunidad Katrihuala, en Cerro Navia. Luego de escuchar y compartir diversos testimonios, todos muy sentidos y profundos y llenos de esperanza en cuanto a las políticas del programa presidencial denominado "Más derechos para nuestros pueblos indígenas", la Ministra Krauss se salió del libreto que tenía consigo y comenzó a improvisar una sentida reflexión acerca de los relatos que había escuchado, de indígenas que ejemplificaron con diversos antecedentes, las diversas formas de racismo y discriminación. Y en un momento de su reflexión, pidió perdón, a todos los dirigentes indígenas presentes, por los actos injustos que el Estado había cometido.

Esta petición de perdón de la Ministra de Mideplán causó un gran impacto en los presentes, porque se entendió como la expresión oficial de una muy alta autoridad del Gobierno central. Luego, la Ministra repetiría lo mismo en sendas reuniones con indígenas en el sur del país. La prensa brindó espacio a sus dichos, pero los remitió -como quien dice- a páginas interiores. El acto en Cerro Navia no era -necesariamente- un acto oficial de Estado, con la solemnidad que ello requiere, pero de igual forma sus palabras fueron recogidas por los medios e inmediatamente cuestionadas por sectores conservadores.

Es el primer caso, en la Historia contemporánea de Chile, que una autoridad de Gobierno pide perdón a los pueblos indígenas. Semanas después, el Presidente Ricardo Lagos constituyó por Decreto presidencial, la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato que durante dos años y medio trabajó intensamente en el estudio y evaluación de las malas prácticas del Estado en contra de los derechos de los pueblos originarios. Esta comisión estuvo integrada por alrededor de 150 personas, entre chilenos e indígenas y a través de varias comisiones se fue desnudando una historia oculta por la cultura dominante y en sus páginas quedó el testimonio de una violencia estructural ejercida históricamente por el Estado en contra de los indígenas. El Informe, disponible en internet, revela la historia de violencia, despojo, maltrato, racismo y discriminación a lo que fueron sometidos los pueblos indígenas y concluyó con un conjunto muy relevante de medidas de reparación. Ese Informe debiera formar parte de la educación pública y privada y debiera ser objeto de difusión en todas las Universidades de Chile.

Tres años después de la petición de perdón por parte de la Ministra Alejandra Krauss, el Presidente Ricardo Lagos, convocó a una ceremonia oficial en el Palacio de La Moneda para entregar sus propias conclusiones ante el país y dar cuenta del contenido de este importante informe histórico. Y en su discurso, no se puede decir que citó explícitamente las palabras "perdón" o "disculpas" oficiales del Estado, pero sí esbozó un argumento claramente interpretable en esa línea. Al respecto, señaló:

"La injusticia aumenta cuando es ignorada. No se trata sólo del pasado; es nuestra cultura, la de todos los días. Hemos fallado en reconocernos como una comunidad con identidades diversas, especialmente hemos fallado a los Pueblos Indígenas que dieron un nombre a cada lugar de Chile".

Es una frase sencilla, pero cargada de simbolismo. No hay una expresión de perdón o disculpa en el discurso presidencial de Ricardo Lagos, pero la frase "hemos fallado", es una forma "un tanto oblicua, tal vez- de expresar esa idea, de que un Jefe de Estado le dice al país, que esa falla representa una herida abierta.

Después de este discurso presidencial el 16 de abril del 2004 y de las sentidas expresiones de perdón de la Ministra Krauss, en el 2001, nunca más se escuchó algo semejante en boca de ninguna autoridad del Estado y el tema quedó ahí, relativamente oculto y olvidado, hasta que aparece Huenchumilla, en el sur, el 2014, en un sencillo salón de actos de la Intendencia regional de la Araucanía y retoma la idea de un "perdón", esta vez con carácter regional pero con efecto nacional y hasta el momento de cerrar este informe (fines de marzo 2014) aún resuenan los ecos de sus palabras y está en pleno desarrollo un interesante debate político.

El Intendente ha ido un poco más allá: a pocos días de su "perdón" regional, se pronunció a favor de un Estado Plurinacional; ratificó sus dichos respecto de la actuación de los Fiscales (en concordancia plena con el informe del Relator de Naciones Unidas) y remarcó el compromiso programático presidencial de que la Ley Antiterrorista no será aplicada en la región bajo su mando. Y hacia fines de marzo, requirió con urgencia la designación de autoridades en la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, para poder complementar las tareas con las cuales inició los primeros contactos con comunidades mapuche de la Araucanía.

Sus dichos generaron, entre otras reacciones, respuestas inmediatas también de parlamentarios conservadores de la región, quienes cuestionaron la no aplicabilidad de la Ley Antiterrorista. Esto, en sintonía con la estrategia anterior del Gobierno del Presidente Piñera, de buscar "estabilizar" la región en base a un firme procedimiento de control de orden público. Pero, lo más interesante ha sido el contraste entre lo afirmado por el Intendente mapuche de la Araucanía y los exabruptos del Premio Nacional de Historia, profesor Sergio Villalobos, reconocido defensor de la tesis de que los mapuche ya no existen, que fueron reemplazados por mestizos, que finalmente y en general han logrado integrarse virtuosamente a la sociedad chilena, superando "defectos ancestrales", aún cuando algunos de ellos permanecen "en la inercia y entregados al alcohol"....

Las sostenidas declaraciones de Villalobos viralizaron las redes virtuales y muchas personas salieron a rebatirle con distintos argumentos, pero el anciano historiador no se rinde y en diversas entrevistas fue amplificando su mirada parcial y discriminatoria acerca de cómo entender la "pacificación

de la Araucanía". Tal vez, su visión más concreta y mejor expresada la encontramos en una entrevista concedida a un popular semanario en donde, sin tapujos, el historiador manifiesta que "la historia no es arbitraria y se construye desde las fuentes".

"Hemos puesto el énfasis en la guerra y en la violencia -señala- pero también hay un avance pacífico y de común acuerdo" (entre mapuche y chilenos) "y eso va creando una nueva realidad". (..) Los abusos existieron, eso es inevitable habiendo el encuentro de dos pueblos, pero son mucho menos de lo que se cree y tienen sus matices".

Consultado sobre si el Estado de Chile debiera compensar a los mapuche, responde sin un ápice de duda: "De ninguna manera, ya lo ha compensado sobradamente. Piense usted la cantidad de caminos que se han construido en la Araucanía, de ferrocarriles, de escuelas, hospitales, retenes de carabineros, labor educacional, becas, exención de pago de contribuciones por la propiedad de la tierra, asignación de terrenos. El Estado ha sido sumamente generoso"...

Y en relación con la idea de un Estado Plurinacional, el profesor Villalobos es igualmente taxativo al señalar que la idea es "un disparate mayúsculo, porque el Estado chileno es uno solo, la nación chilena es una sola, tenemos una gran unidad, incluso racial. Somos todos mestizos en Chile, de Arica hasta la Antártida. Entonces, estar pensando en dividir el país, un país que ha sido eficiente con su unidad, en sus acciones, en su progreso, en su desarrollo, no tiene por qué ser dividido"

Por cierto, el veterano historiador también formula sus propias recomendaciones para encarar la cuestión social indígena cuando afirma que "hay que continuar con la línea de protección y ayuda, de fomento, quizás más facilidades para el crédito, la introducción de técnicas, de modo que ellos mismos puedan captar esto, valerse de ello y salir adelante. La gran mayoría de los descendientes de araucanos viven a lo largo de todo el país. En Santiago creo que el 40%; en Concepción otro alto porcentaje. Es decir, se han ido incorporando a la vida de la nación. Y yo creo que eso es lo que cabe hacer. Ahora, la mayoría de los descendientes de araucanos que viven en la Araucanía son enemigos de la violencia y quieren una solución pacífica. Pero hay grupos violentistas manejados por tendencias políticas, por líderes ambiciosos, y estimulados por los chilenos mismos como el propio señor Huenchumilla, a veces el obispo de Temuco, que han protegido el vandalismo, las barbaridades relacionadas con lo violento"³

Evidentemente las visiones de Huenchumilla y Villalobos contrastan poderosamente. De partida, el profesor olvida, omite o ignora -da lo

mismo- el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato (2004) que después de dos años y medio de trabajo, estableció la verdad oficial acerca de las injusticias cometidas por el Estado en contra de los Pueblos Originarios de Chile. El Presidente Lagos, al referirse a la extinción forzada de los Selk'Nam en el extremo sur del país, habló de "genocidio", palabra extremadamente fuerte y muy impactante, lo que desmiente "en definitiva- la mirada complaciente del historiador sobre lo que el denomina de manera eufemística, como "el encuentro entre dos pueblos", para referirse a lo que fue en realidad la empresa de conquista que arrasó con las poblaciones originarias de américa y de Chile, previo y durante la instalación del Estado colonial.

Algunas personas, en relación a este debate, señalaron que no valía la pena retrucar al profesor Villalobos, en parte por su inveterada postura conservadora y en parte por su avanzada edad. Ambas cuestiones no merecen ser consideradas. Por el contrario, es relevante que Villalobos, ungido como Premio Nacional de Historia, nada menos, sincere ante el país la visión ultra conservadora de nuestros historiadores tradicionales desde Alberto Edwards, Portales, Encina e Eyzaguirre hasta nuestra época, cuya visión culturalmente dominante es un ejemplo de racismo y discriminación. Los dichos de Villalobos van contra la corriente de la historia, es verdad, pero reflejan todavía a una parte de la sociedad chilena que simpatiza con su desprecio a la idea de una sociedad pluricultural (para qué decir plurinacional). En ese sentido, es saludable que la opinión pública observe en estos procesos de debate las contradicciones y contrastes necesarios que han de abrir un camino más ancho hacia un auténtico reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas de Chile.

Y de eso se trata cuando asistimos a la apertura de un "nuevo ciclo político" en el país. Huenchumilla abrió una ventana en la región de la Araucanía y está en pleno proceso el desafío de instalar un diálogo político con las comunidades indígenas para construir una paz social basada en el derecho y la justicia de su causa.

Pero, y aquí vienen las observaciones relativas al marco histórico del problema. La relación con los Pueblos Indígenas y el Estado no es un tema o un problema que se reduce a un espacio regional. En ese sentido, el "perdón" del Intendente mapuche de la Araucanía puede sonar extraño al ser expresado entre mapuche. Y de verdad, lo que corresponde y está pendiente todavía, es aquello que el Presidente Lagos eludió en su discurso del 16 de abril del 2004 cuando entregó a conocimiento del país los contenidos del Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato: pedir perdón a los Pueblos Originarios, oficialmente en nombre del Estado y de la sociedad chilena. Es el Estado de Chile y sus mandatarios, quienes deben pedir perdón, de manera solemne, a los Pueblos Indígenas por las injusticias cometidas.

Esto constituye una deuda política y moral de enorme relevancia política y moral, pues no es lo mismo una expresión de perdón, como en su momento lo hizo la Ministra de Mideplán, Alejandra Krauss, en el modesto escenario poblacional de una reunión con numerosos dirigentes indígenas en la Comuna de Cerro Navia el 2001, o cuando Huenchumilla da a conocer su plan de gobierno regional, en un modesto salón de la Intendencia de la Araucanía. No es lo mismo, cuando el escenario corresponde al Estado nacional, en la Casa Presidencial o en el Congreso Nacional. No es lo mismo, y los Pueblos indígenas de Chile, esperan todavía esa señal que permitirá -por cierto- abrir y profundizar los caminos para restablecer las confianzas políticas.

Un segundo aspecto a abordar es que toda política de perdón oficial por parte del Estado debe ir inmediatamente acompañada por las necesarias reparaciones históricas. En el mismo discurso del Presidente Aylwin, en 1991, cuando dió a conocer las conclusiones del Informe Rettig sobre Derechos Humanos, el mandatario anunció de inmediato las medidas con las cuales el Estado inició ese mismo año las reparaciones a las víctimas y familiares de las víctimas de los crímenes de lesa humanidad.

Cuando el intendente mapuche de la Araucanía pide perdón el 11 de marzo del 2014 lo hace en solitario: sin anuncios trascendentales, sin medidas urgentes que poner en marcha y, lo que es más llamativo, sin un entorno gubernamental regional resuelto con la instalación de todas las autoridades necesarias para abordar un plan de políticas sustantivas, especialmente en materia de políticas indígenas.

Es el mismo Intendente quien tiene que expresar, varios días después del 11 de marzo, su preocupación y urgencia para que la Conadi -única institución del Estado a cargo de las políticas indígenas de Gobierno- pueda ponerse en funcionamiento con nuevas autoridades designadas. Es, entonces, una expresión de perdón que abre un debate pero en donde no están visualizadas todavía las medidas reparativas indispensables. Evidentemente, todo el movimiento indígena de Chile espera que transcurridas las primeras semanas post instalación del nuevo gobierno, esté en pleno desarrollo el Programa presidencial de Pueblos Indígenas y seguramente así será, pero también hay que señalar que la Comisión programática relativa al tema indígena tenía todo previsto, con mucha anterioridad a la instalación del gobierno el 11 de marzo: hubo una preocupación concreta en sus integrantes en cuanto a dejar establecido el marco de decisiones y contenidos con los cuales llegar a la fecha de instalación con todas las aristas suficientemente cubiertas.

Lo tercero es que si asumimos que la cuestión social y política indígena no radica sólo en una región y estamos hablando de nueve pueblos indígenas, que comprenden desde el norte grande hasta la Patagonia de Chile, entonces la idea presidencial de conferir a la Conadi un rango ministerial

es una importante medida que ayudará a transversalizar la temática indígena en el Estado y preparar las condiciones para la instalación de una nueva institucionalidad indígena en el Gobierno y su contraparte en la sociedad civil indígena. Luego, el proyecto de Ley que crea el Ministerio de Asuntos Indígenas y el proyecto que crea el Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas, son iniciativas muy importantes para elevar el estándar de los pueblos en el Estado. Ambas iniciativas requieren una amplia consulta nacional con los indígenas según así lo exige el Convenio 169.

En el horizonte democrático emerge, sin embargo, el objetivo más ambicioso del programa presidencial de pueblos indígenas: la Nueva Constitución. Quiero afirmar que Chile llegará a ser, tarde o temprano, un Estado Plurinacional. Hacia allá caminaremos como sociedad, pero será una meta a cumplir en forma gradual.

En el programa se habla de un "Estado Pluricultural". Esto, de hecho, permite reconocer y validar lo hoy es ya una verdad histórica. Debemos dejar atrás la idea culturalmente dominante de una nación blanca, católica, monolingüe y centralista. Si queremos avanzar en la construcción de una sociedad de derechos, un aspecto esencial es reconocer nuestra morenidad, como base sustantiva y expresión de una rica diversidad cultural. La pluriculturalidad ya existe. Está presente. Pero en lo que concierne a los Pueblos Originarios, lo que corresponde hacia el futuro próximo es validar la idea de que la nueva sociedad chilena es la construcción de una convergencia de diversas nacionalidades originarias y en ese sentido, el futuro Estado Plurinacional no implica división territorial -como pregonan parlamentarios conservadores del sur- sino la inclusión de derechos políticos integrales, conforme así lo establece ahora la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, de Naciones Unidas (2007), declaración suscrita por el Estado de Chile junto a otras 140 naciones y como también así lo señala el Convenio 169 que hoy es Ley de la República. Es decir, no se está planteando nada radicalmente nuevo, sino que lo que se exige es la aplicación de la Ley, y en este caso el Convenio 169 tendrá que estar, sin ambigüedades y muy claramente reflejado en la Nueva Constitución.

A mayor abundamiento -como dicen los Abogados en cualquier alegato que se precie- vale citar aspectos destacados de ambos tratados internacionales para que se entienda lo que se está planteando:

"Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones" (artículo 18, Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, Naciones Unidas, documento con la firma del Estado de Chile).

"Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad. Esta acción deberá incluir medidas:

- a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
- b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
- c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida. (Artículo 2, del Convenio 169 de la OIT, hoy Ley de la República desde el 2008).

En síntesis: se trata de un conjunto de derechos fundamentales, concernientes a la existencia y dignidad de los pueblos indígenas, los que tendrán que estar reflejados en la Nueva Constitución y esto constituye el objeto medular del programa presidencial de pueblos indígenas. Luego de esto, podremos entrar recién a hablar de una sociedad reconciliada con sus culturas originarias.

Medios de Comunicación

Medios y comunicaciones: poco ruido, muchas nueces

Elisabet Gerber *

* Directora de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert. Asistente de investigación: Christoph Kuhlmann.

Las políticas públicas de comunicación no se cuentan entre los temas más relevados de la agenda política en esta fase inicial del nuevo gobierno de Chile, sin embargo en este campo se abren importantes desafíos que requieren, en varios casos, rápida acción desde el Estado. En este contexto, intentamos analizar qué panorama se abre en materias de políticas de comunicación en el periodo gubernamental iniciado el 11 de marzo partiendo de una perspectiva: ¿cuáles son las claves que pueden abrir puertas hacia la democratización de las comunicaciones en Chile?

El actual gobierno parte desde un escenario massmediático caracterizado por una alta concentración de la propiedad y, por sobre todo, marcado por una concepción unidimensional de las comunicaciones como mercado, tendencias que lejos de verse contrarrestados en el proceso de convergencia digital, se acentúa: aumentan los celulares per cápita y las ventas de equipos electrónicos de última generación sin que se reduzca la brecha digital, reflejo de las grandes desigualdades que padece Chile.

La extrema mercantilización de las industrias infocomunicacionales y la alta concentración de la propiedad de los medios de comunicación en el país ha llamado la atención más allá de sus fronteras. Así, el departamento de Estado de los EEUU -recogiendo informes del BPE de la Fundación Equitas- ha advertido en su Informe por País sobre DDHH 2013 sobre la concentración de medios, la desproporcionada distribución de la publicidad estatal en beneficio de Copesa y el Mercurio, así como sobre la ausencia de un marco legal para garantizar la distribución justa de frecuencias a diferentes medios radiofónicos.¹ Por su parte, en noviembre pasado Reporteros sin Fronteras llamaba a las dos principales candidatas presidenciales a comprometerse “de manera firme a favor de la democratización del espacio de comunicación y de información” y señalaba que a diferencia de otros países cercanos, Chile nunca ha cuestionado el marco de regulación establecido bajo la dictadura militar².

Falta una política pública desde una perspectiva integral, social y convergente de los procesos tecnológicos. En los años recientes se registran dos tendencias alarmantes en Chile: la concentración de la propiedad -mayor aun que en los medios tradicionales- y la profundización de la brecha digital

1 US Department of State. Country Reports on Human Rights Practices for 2013 (2013) en <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm?year=2013&dlid=220428#wrapper>

2 El Periodista online. (15/11/2013). Reporteros sin fronteras aboga por la democratización del espacio mediático chileno, en: <http://elperiodistaonline.cl/locales/2013/11/reporteros-sin-fronteras-aboga-la-democratizacion-del-espacio-mediatico-chileno/>

Un balance de la administración Piñera: business is business

Televisión. Uno de los temas más relevantes en materia de políticas de comunicación en Chile durante el gobierno de Piñera, ha sido el proceso que llevó a la sanción de la ley que regulará la Televisión Digital Terrestre (TDT), aprobado en octubre de 2013 tras cinco años de debate. El seguimiento de este proceso puso en evidencia en reiteradas oportunidades el enorme peso que tienen grandes corporaciones empresariales –en este caso, los canales privados– en la toma de decisiones que afectan directamente la calidad de la democracia. Y si la ley sancionada ya daba cuenta del intenso lobby desplegado por las empresas en el proceso³, el veto del Presidente Piñera a pocos días de aprobada la ley, no dejó margen de duda sobre los intereses priorizados por el gobierno saliente. El veto daba por tierra con varios puntos acordado, en gran parte, gracias al trabajo sostenido de actores de la sociedad civil, buscando una TV más diversa y plural. Finalmente, de los 28 puntos que contenía el veto, sólo fueron aprobados cuatro por el Parlamento. No obstante, la Alianza resiste mediante nuevas apelaciones ante el Tribunal Constitucional (desarrolladas más adelante).

A principios de octubre se aprobó la llamada “Ley Corta de TVN” (Ley N° 19.132). Finalmente Televisión Nacional (TVN) podrá ampliar su giro en el rubro de las telecomunicaciones. En síntesis, el proyecto aprobado establece que TVN podrá realizar las actividades propias de una concesionaria de servicios de telecomunicaciones. Por otro lado TVN no podrá ceder, vender, arrendar o proporcionar espacio televisivo gratuito ni a precios inferiores a los de mercado, como tampoco beneficiar ‘indebidamente’ a terceros en la venta de contratación de publicidad o espacio televisivo y radial⁴. La “ley larga” de TVN, entretanto, duerme en algún rincón del Parlamento.

La preocupación puesta en la ampliación del giro comercial de TVN puso en evidencia, una vez más, que la prioridad del anterior gobierno estuvo puesta en lograr mejores condiciones de explotación comercial sin abordar la cuestión del cumplimiento de su rol de servicio público ya que la existencia de mejores oportunidades comerciales no garantizaría que los eventuales ingresos se destinen al cumplimiento del rol de servicio público de la estación⁵.

3 González R., René, Faine Alejandro. (07/7/2012). TV abierta vs. Cable: La millonaria pugna que frena la televisión digital, en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2012/07/761819/tv-abierta-vs-cable-la-millonaria-pugna-que-frena-la-televisión-digital>

4 Sindicato Número 2 TVN. (6/10/2013). TVN amplía su rubro: aprobada Ley corta, en <http://www.sindicato2tvn.cl/2013/10/tvn-amplia-su-rubro-aprobada-ley-corta/>

5 El Mostrador. (09/05/2012). Fucatel alerta sobre ley corta de TVN <http://www.elmostrador.cl/pais/2012/05/09/fucatel-alerta-sobre-ley-corta-de-tvn/>

Radiofonía. En el ámbito radial, la tendencia a la concentración y homogeneización de contenidos alarma. Contrariamente a lo que fue la tradición radial en Chile, hoy parece que el mercado radial ofrece mucha menos variedad que televisivo. La compra de radios Horizontes y Oasis ha sido un nuevo capítulo de la transformación radical que ha tenido la radio comercial en Chile. En las redes sociales se expresó la preocupación por la fuerte tendencia a la homogenización de la oferta radial que presiona por descartar proyectos arriesgados e innovadores en favor de otros de corte masivo y "asegurados" (situación similar a la de la TV)⁶. Paralelamente, se expresaron opiniones favorables al actual escenario radial, destacando que la digitalización será un rotundo cambio en el cual habrá espacio para una gama más amplia de oferta -y por lo tanto quedaría saldado el déficit en cuanto a diversidad-.

A su vez, en el mes de marzo se retomó un proyecto de ley que exige como requisito a las radios de nuestro país emitir al menos un 20% de música o interpretación nacional en la programación. La Asociación de Radiodifusores de Chile (ARCHI) salió a la palestra criticando la medida por lo dura que sería una imposición de ese tipo; también el ex ministro de Cultura Luciano Cruz-Coke señaló que esto atentaría contra la libertad editorial de las radios. Queda pendiente llevar este debate a la opinión pública ya que, en principio, el tema parecería dirimirse entre los intereses de artistas y de radioemisores⁷, omitiendo a los públicos cuyos gustos y preferencias se dan por sobreentendidos o se desprenden en interpretaciones reduccionistas de los niveles de audiencia. Una vez más, cabe la pregunta: ¿los altos rating son indicadores de "lo que la gente quiere", de lo que "pide el público" o meramente de lo que se puede elegir entre lo que hay? Experiencias como la de Brasil, en donde la decisión de incluir un 50% de música brasileña en las radios ya en el siglo pasado jugó un papel fundamental en el desarrollo de corrientes mundialmente famosas, como

”

Resultará clave corregir la miopía que ha marcado la mirada sobre los medios de comunicación como mercado que no difiere en sus rasgos esenciales de cualquier otro mercado de bienes y servicios, enfoque funcional a los intereses de las grandes corporaciones más mediáticas.

6 Gerber E. en Barómetro de Política y Equidad, La cuenta regresiva. Cap. 8 Medios de Comunicación. La recta final de una carrera desigual, en pág. 170, en <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro06-08.pdf>

7 El Mostrador (13/3/2014) Música chilena en las radios. La ley de los que sobran. <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/03/13/musica-chilena-en-las-radios-la-ley-de-los-que-sobran/>

la bossa nova⁸, dan que pensar sobre las peculiares relaciones entre oferta y demanda en lo que respecta a consumos culturales.

Telecomunicaciones. En tiempos anteriores al gobierno de Sebastián Piñera, se habían logrado algunos avances en Chile orientados a mejorar la conectividad a la infraestructura y redes digitales, especialmente en desarrollar el llamado acceso universal a Internet a nivel nacional. No obstante, falta una política pública desde una perspectiva integral, social y convergente de los procesos tecnológicos⁹. En los años recientes se registran dos tendencias alarmantes en Chile en este ámbito: la concentración de la propiedad -mayor aun que en los medios tradicionales- y la profundización de la brecha digital. Recientemente, CONADECUS presentó una demanda por el acaparamiento de espectro en la licitación de banda ancha de 700 Mhz¹⁰, cuestión abordada ya en números anteriores de esta publicación¹¹. Realizar un balance apuntando a las posibles variaciones recientes en la brecha digital resulta una tarea ímproba por los contrastes existentes en los datos disponibles y por su falta de actualización.

En este contexto, las fuentes oficiales de la administración Piñera tendieron a situar a Chile a la vanguardia de la Sociedad de la Información y en posiciones destacadas dentro de la OCDE, en tanto que otras fuentes, como medios de comunicación y estudios académicos, ofrecen una perspectiva opuesta.

Resulta indiscutible que la cantidad de conexiones a banda ancha móvil ha crecido vertiginosamente: según la Subsecretaría de Telecomunicaciones, Chile contaría con 5,5 millones de conexiones de banda ancha móvil, mientras que en banda ancha fija los números alcanzan el 35% de penetración¹². Sin embargo, la cantidad de conexiones poco dicen sobre la inclusión digital. En general, en las políticas impulsadas en materia de telecomunicaciones por la administración que terminó su tarea en marzo de 2014, hubo dos actores protagonistas: el gobierno y el empresariado del sector. Así, en mayo de 2013, el Piñera anunció la Agenda Digital 2013 – 2020. Según indicaba la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital, dependiente de la Subtel, la Agenda Digital “se creó con la opinión recibida

8 Ibid.

9 Fundación Progresía (2013) Propuestas para un debate ciudadano. Pág.110

10 Observatorio Fucatel (13/3/2104) Conadecus presenta demanda por acaparamiento del espectro, en <http://www.observatoriofucatel.cl/conadecus-presenta-demanda-por-acaparamie%E2%80%8Bnto-de-espectro/>

11 Gerber E. en Barómetro de Política y Equidad, diciembre 2013, Cae el Telón, capítulo “Medios y Comunicación. Fin de la Transmisión”, pág. 183

12 Emol (2/9/2014) Chile necesitaría 22.000 millones de dólares para terminar con la brecha digital <http://www.emol.com/noticias/tecnologia/2014/02/09/643949/chile-necesitaria-22000-millones-de-dolares-para-terminar-con-la-brecha-digital.html>

de múltiples sectores, expertos, referentes y también ciudadanos que son usuarios de las TIC's"¹³. No obstante, representantes del sector empresarial y actores gubernamentales representantes del mundo académico y de las organizaciones de la sociedad civil dedicados a esta materia, señalaron haber sido excluidos del proceso.

En definitiva, el seguimiento de estos procesos revela la línea que el gobierno nacional ha sostenido durante estos cuatro años defendiendo la primacía del mercado y excluyendo a actores de la sociedad civil, como académicos y organizaciones especializadas, de los procesos de decisión.

Nuevos tiempos políticos, ¿nuevas perspectivas?

En la nueva fase política que inicia Chile los desafíos en materia de políticas de comunicaciones están marcados tanto por cuestiones de larga data y de carácter estructural, como la alta concentración de la propiedad de los medios o la casi inexistencia de medios públicos, como por la revolución que imponen las nuevas tecnologías de la mano de la TV digital. La perspectiva del siguiente análisis intenta articular ambas dimensiones, buscando qué posibilidades se abren a través del aterrizaje de la TDT y de los cambios institucionales que conlleva el nuevo gobierno, para corregir esta suerte de déficit estructural que padece el país en términos de democratización de las comunicaciones.

Ley de TV Digital

El 5 de marzo pasado concluyó la votación del veto presidencial a la Ley de TV Digital y debía así finalizar el último trámite restando su revisión por el Tribunal Constitucional y su promulgación por la presidenta de la República. Cabe recordar que esta ley fue despachada por el Congreso en octubre de 2013, sin embargo, despejando toda duda sobre qué intereses pesaron más en la balanza del anterior gobierno, el presidente Piñera aplicó un veto presidencial el 15 de noviembre ppdo. El antecedente de esta medida fue el veto presentado por parlamentarios de la UDI días antes, que según a declaraciones del diputado Hasbún (UDI) respondía a que "el proyecto en las condiciones actuales es muy peligroso, y Chile se puede transformar en Venezuela o Cuba en materia de prensa"¹⁴. Finalmente el Tribunal Constitucional sólo impugnó una frase de la definición de pluralismo,

13 Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital. (s/f). Presentación Agenda Digital Imagina Chile, en: <http://www.desarrollodigital.gob.cl/palabras-del-subsecretario-de-telecomunicaciones>

14 El Mostrador. (9/11/2013) Tribunal Constitucional rechaza impugnación a la ley de televisión digital y la UDI espera que el gobierno use el veto presidencial, en <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/11/09/tc-rechaza-impugnacion-a-la-ley-de-television-digital-y-la-udi-espera-que-el-gobierno-use-el-veto-presidencial/>

rechazando otros tres artículos. Pocos días después, el presidente Piñera hizo uso del último recurso que le daba la institucionalidad al aplicar un veto presidencial que contenía 28 puntos e iba mucho más allá del planteado por los parlamentarios de la UDI¹⁵. Esto generó gran rechazo en la entonces oposición y entre organizaciones involucradas en la elaboración de la ley, ya que esa herramienta borraba "acuerdos amplios que se habían tomado luego de 5 años de discusión parlamentaria"¹⁶. Senadores como Alejandro Navarro y Guido Girardi señalaron que el espíritu del veto en particular era privilegiar los intereses individuales de los actuales concesionarios de TV por sobre las necesidades de la sociedad y el colectivo¹⁷.

Siguiendo el camino institucional que corresponde, la ley con el veto regresó a la Cámara de Diputados y luego al Senado para que los parlamentarios aprobaran o rechazaran los cambios. Este proceso produjo resultados diferentes, ya que sobre el total de 28 puntos que contenía el veto de Piñera, la Cámara de Senadores rechazó puntos que habían sido aprobados en la Cámara de Diputados -en donde se habían aprobado 12 puntos-. Finalmente, la coincidencia requerida en la votación entre ambas cámaras sólo se produjo en 4 de los 28 puntos. En este contexto, provoca confusión la información que presentaron varios medios de comunicación señalando "Por 15 votos a favor, 10 en contra y una abstención, el Senado aprobó el veto presidencial"¹⁸ ya que, en definitiva, la gran mayoría de los contenidos del veto del ex presidente Piñera fueron rechazados.

Viudos del veto: la Alianza resiste. El karma que parece haber acompañado a la ley desde su nacimiento y que marcó un camino plagado de dificultades, secretismo, confusos avances y retrocesos, no la abandona. El 11 de marzo pasado, un grupo de senadores de la UDI y RN presentó un requerimiento de inconstitucionalidad en el cual apela la inadmisibilidad de 11 de las 28 observaciones del veto presentado por el ex presidente Sebastián Piñera. El documento presentado ante el Tribunal Constitucional (TC) fue rechazado por éste el 20 de marzo, sin embargo, los parlamentarios podrían reiterar la apelación. Si el TC considera que el Parlamento no obró correctamente

15 Para mayor información ver Barómetro de Política y Equidad n°7 de diciembre de 2013, "Cae el telón. El último gobierno de Sebastián Piñera", capítulo "Medios de comunicación" <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro07-08.pdf>

16 Observatorio Fucatel (6/3/2014) Finaliza tramitación parlamentaria de ley de TV digital después de más de 5 años, en <http://www.observatoriofucatel.cl/finaliza-tramitacion-parlamentaria-de-ley-de-tv-digital-despues-de-mas-de-5-anos/>

17 Ibíd.

18 Ese tipo de enunciados se observan por ejemplo en http://www.estrategia.cl/detalle_noticia.php?cod=93258 y en El Mostrador <http://www.elmostrador.cl/ahora/2014/03/05/senado-concluye-despacho-de-ley-sobre-television-digital-con-aprobacion-de-veto-presidencial-2/>

al rechazar partes del veto, el proceso habría de retrotraerse al momento en que entró el veto al Parlamento, lo que implicaría pasar nuevamente por las dos cámaras, demorando nuevamente todo el proceso. (A la fecha de cierre de este artículo, tras el rechazo de la apelación por parte del TC, los parlamentarios no habrían apelado la medida).

Más allá de los laberintos que siga recorriendo la ley, los aspectos más significativos en la versión final -es decir, recogiendo las observaciones al veto- son los siguientes:

Pluralismo. Este punto había generado gran alarma entre organizaciones de la sociedad civil ya que el veto apuntaba a eliminar la obligatoriedad de promover el pluralismo, argumentando que "no se puede imponer a los canales una definición de pluralismo", porque sería entrometerse en la línea editorial de los medios de comunicación¹⁹. Sin embargo, se elimina la palabra "promover" pero se incluye "respetar" y, en opinión del Observatorio Fucatel, el texto final permite sostener que "la definición del pluralismo incluye los aspectos fundamentales para el respeto de los valores que busca resguardar"²⁰.

*"Para efectos de esta ley, se entenderá por pluralismo el respeto a la diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa, de género, de orientación sexual e identidad de género, siendo deber de los concesionarios y permisionarios de servicios de televisión, regulados por esta ley, la observancia de estos principios"*²¹.

A su vez, el art.14 dispone:

"El Consejo deberá adoptar medidas y procedimientos a fin de asegurar que en los programas de noticias, de opinión y de debate político que se emitan por cualquier canal de televisión, se respete debidamente el principio del pluralismo".

Según el Observatorio de Medios FUCATEL, esto implicaría que los operadores deberán diseñar toda su programación con "pleno resguardo al pluralismo". Por otra parte, la ley establece, además, otro resguardo al pluralismo cuando señala que deberá cautelarse que en la integración del Consejo se respete el pluralismo y la paridad de género (Art. 2 inc. 4).

19 <http://www.sentidoscomunes.cl/veto-presidencial-ley-de-tv-digital-tenemos-un-pluralismo-escualido/3>

20 Observatorio Fucatel (14/3/2014) Ley de TV Digital fue despachada a TC para su aprobación <http://www.observatoriofucatel.cl/ley-de-tv-digital-fue-despachada-a-tribunal-constitucional-para-aprobacion/>

21 Ver documento anexo en artículo del Observatorio Fucatel, op.cit.

Concesiones. Finalmente se aprobó una norma que establece que todas las concesiones de TV digital serán temporales y tendrán un plazo de 20 años a los concesionarios con medios propios y cinco años para quienes posean medios de terceros. Aquellos concesionarios que hoy son titulares de una concesión VHF tendrán un plazo para optar por conservar estas concesiones y seguir transmitiendo 1 señal de TV analógica o migrar a la TV digital, con las condiciones que fija la nueva ley. Por su parte, las concesiones de TV analógica siguen conservando su carácter indefinido, pero dada la evolución tecnológica, es probable que esto no tenga valor alguno en el mediano plazo.

Espectro radioeléctrico. Reserva y uso. En el año 2013, un importante avance había sido la aprobación del inciso segundo para el artículo 47, que establecía que el espectro radioeléctrico es un bien nacional y en consecuencia: "su uso y goce está orientado a satisfacer necesidades públicas y colectivas de toda la sociedad, b) ninguna persona natural o jurídica puede atribuirse o pretender el dominio de todo o una parte del espectro radioeléctrico"²².

Lamentablemente, tras el veto fue eliminada la frase "a su uso y goce está orientado a satisfacer necesidades públicas y colectivas de toda la sociedad"²³. Sin embargo, Lorena Donoso, destacada por su expertise en la materia, rescata que igualmente quedaría resguardada la dimensión de bien común del espectro, ya que al incluirse en la ley el punto b) señalado arriba, éste quedaría sujeto al artículo 1 de la Constitución que propende el bien común. Donoso advierte "el bien común está sujeto a las bases de la institucionalidad nacional, así el uso del espectro no podría sino estar sometido a las reglas que norman el uso del bien común", aunque esto no se explicita²⁴.

Reserva de espectro. Aunque esté prevista una reserva del espectro del 40% para canales regionales, locales, comunitarios, culturales y educativo-infantiles, esto podría dejar un espacio ínfimo a proyectos sin fines de lucro por dos cuestiones. Por empezar, el ambiguo conjunto armado entre canales "regionales, locales, comunitarios, culturales y educativo-infantiles" desdibuja cuánto podría corresponder a proyectos sin fines de lucro. Segundo, la "letra chica" aclara que se tratará del 40% restante una

22 Observatorio de medios FUCATEL. (17/05/2013). Resumen Votación Senado ley de TV digital, sesión 15 de mayo, en: <http://www.observatoriofucatel.cl/resumen-votacion-senado-sesion-15-de-mayo-ley-de-tv-digital/>

23 El Mostrador (3/5/2014) Senado concluye despacho de ley sobre TV digital con aprobación de veto presidencial, en <http://www.elmostrador.cl/ahora/2014/03/05/senado-concluye-despacho-de-ley-sobre-television-digital-con-aprobacion-de-veto-presidencial-2/>

24 Lorena Donoso, en entrevista personal realizada en el Observatorio Fucatel el 20/3/2014

vez que los actuales operadores hagan la migración. Es decir, se trata de un remanente cuya real dimensión hasta ahora se desconoce porque faltan dos herramientas técnicas para medirlo: el Plan Técnico Fundamental (PTF) que indica cuántas concesiones tendrían cabida en el espacio radioeléctrico y, además, el mapa de concesiones, que revela cuántas concesiones han sido otorgadas y, por lo tanto, cuál sería el remanente.

En este sentido, varía enormemente la disponibilidad según zona; Santiago, por ejemplo, sería un espacio crítico con mínima disponibilidad de concesiones para proyectos sin fines de lucro.

Capacidades espectrales para operadores sin red. Para asegurar una eficiencia espectral, la norma establece que los concesionarios a quienes se asignan estas capacidades, deberán hacer oferta pública de aquellas que, de acuerdo a sus proyectos técnicos, sean remanentes.

Televisión Nacional. La ley prevé que TVN pueda ser titular de una segunda concesión de espectro (Art. 15 inc. 11) que deberá destinar a la transmisión de sus contenidos regionales y la transmisión de contenidos de terceros. Esto suscita alarma entre los canales regionales por la fuerte competencia que representaría TVN.

TV educativa. La ley prevé que se generen dos múltiplex de TV educativa a la que podrán optar, de manera no discriminatoria, operadores sin red. Se trata de dos concesiones de espectro que otorgaría el CNTV en donde podrían caber 6 canales educativos en total. Esto supone un desafío para el CNTV que deberá definir las condiciones para concursar por los canales.

Canales "comunitarios"... y no tanto. En términos generales, la ley de TDT no ha promovido el despliegue de canales comunitarios, ni siquiera el reconocimiento de los ya existentes. En primer lugar, resulta insoslayable contemplar que, en contraste con el consenso académico internacional, la ley concibe el carácter comunitario por aspectos geográficos y no por los intereses y contenidos en cuestión (culturales, étnicos, lingüísticos)²⁵. El año pasado se rechazó la indicación que proponía entregar en forma automática una concesión a los canales comunitarios ya existentes.

El veto introdujo otro elemento de desventaja para este sector, al aceptar que las entidades religiosas sean titulares de concesiones de carácter comunitario. El Observatorio Fucatel subraya que así, "uno de los pocos espacios desde donde podía emerger una diversidad de opiniones comunales queda en peligro de ser usada con fines proselitistas". La ley aprobada el año pasado, sólo excluía a las entidades religiosas de las concesiones comunitarias ya que pueden acceder a otro tipo de concesiones, con menos

25 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. (2013). Diagnóstico #TVDigitalChile: Ni Sustentabilidad del diseño industrial ni resguardo del interés público. Pág.12, en: <http://fes.cl/media/pdf/diagntvdigitalchile.pdf>

restricciones que las comunitarias y, de hecho, ya cuentan con varias en TV analógica "que migrarán automáticamente a digital"²⁶.

Canales municipales. La normativa aprobada por el Congreso impide que los municipios tengan señal propia²⁷. Esto generó voces de alarma ya que la medida "afectaría a 18 comunas del país, entre ellas, Isla de Pascua, que se quedaría sin señal". Al respecto, Lorena Donoso advierte que existen caminos para resolver situaciones de este tipo ya que, aunque las municipalidades se queden sin canal, existe la posibilidad de cederlo a la comunidad. En este contexto, subraya la abogada, "lo importante será fortalecer a esas entidades para que puedan autogestionarse, ya que deberán independizarse de la municipalidad. Ésta es la política pública que habrá que impulsar".²⁸

Transparencia en la propuesta programática. El art. 22 c de la ley aprobada indica que en el momento de concursar a una concesión de televisión se deberá presentar una "declaración relativa a la orientación de los contenidos programáticos que los postulantes estén interesados en difundir en sus señales". No obstante, cuando el CNTV resuelve el concurso, no podría tener como criterio esencial la propuesta programática (por ende, ésta no sería motivo suficiente para impedir el otorgamiento de una concesión), sin embargo, destaca Donoso, es muy relevante que se conozca y difunda tal propuesta, ya que al ser publicada queda sujeta a las condiciones de "correcto funcionamiento" y "de esta forma, la ciudadanía y el CNTV cuentan con una herramienta concreta para ejercer control ciudadano en virtud del correcto funcionamiento"²⁹.

Programación cultural. La ley dispone el aumento de dos a cuatro horas obligatorias de programación cultural, sin embargo sólo la mitad de ellas deben ubicarse en horario prime. A su vez, se reservan dos señales televisivas para contenido cultural y educativo definido por el CNTV (ver más arriba "TV educativa")

Campañas de interés público. Finalmente los canales deberán emitir campañas de interés público. Fue rechazado que los spot respectivos sean realizados por los concesionarios. Éstos quedarán a cargo de la Secretaría General de Gobierno y deberán ser aprobados por el Consejo Nacional de Televisión.

26 Observatorio Fucatel (5/3/2014) Con lamentable resultado del día de ayer se terminará hoy de votar la ley de TV digital, en <http://www.observatoriofucatel.cl/con-lamentable-resultado-del-dia-de-ayer-se-terminara-hoy-de-votar-la-ley-de-tv-digital/>

27 La Tercera (15/3/2014) Los canales municipales que se apagarán con la TV digital, en <http://www.guiatvd.cl/2014/03/los-canales-municipales-que-se-apagaran.html>

28 Lorena Donoso, op. Cit.

29 Ibíd.

Pueblos originarios. Fueron rechazadas tanto la demanda de concesiones especiales con un alcance geográfico acorde con las respectivas zonas de asentamiento histórico como la indicación que buscaba obligar a los canales de TV abierta a incluir producción audiovisual de los pueblos indígenas y noticiarios en lenguas indígenas".

Aunque los pueblos originarios no quedaron apoyados por algún tipo de medida de discriminación positiva en los sentidos señalados, tienen, lógicamente, la posibilidad de postular a concesiones destinadas a canales comunitarios. Subraya Donoso que, nuevamente aquí sería importante que desde la política pública se prevean medidas de fortalecimiento de competencias técnicas para postular a tales concesiones y desarrollar los correspondientes proyectos³⁰. En todo caso, también se abren espacios para defender la inclusión de los pueblos originarios a través del concepto de correcto funcionamiento y el de respeto al pluralismo mencionado anteriormente.

Retransmisión consentida. Finalmente se aprobó la retransmisión consentida, y por tanto, los operadores de TV cable solo podrán incluir en sus parrillas programáticas los contenidos de aquellos concesionarios con los que hayan celebrado acuerdos de retransmisión, en la medida que coincida la zona de cobertura de sus concesiones y que comprueben que tienen un 85% de cobertura en dicha zona.

Must carry. La disposición del "must carry" obliga a los operadores de pago a transmitir cuatro señales regionales y/o comunitarias en cada zona donde opera, siendo esos canales elegidos por CNTV. Esta norma tiene que ver con la exigencia que hace la Unesco de posibilitar de manera efectiva el acceso de estos sectores de diversidad a la televisión y a la capacidad de poder emitir y transmitir sus contenidos³¹.

Composición del CNTV. Aunque se intentó omitir esta propuesta, finalmente se mantuvo la norma que busca la paridad de género en la conformación del Consejo Nacional de Televisión. También se busca superar el mero cuoteo político y ampliar la presencia de la sociedad civil en el Consejo, estableciendo los siguientes requisitos:

"ser una persona que cuente con una reconocida trayectoria en el ámbito de la sociedad civil, de la cultura, de las artes o de las comunicaciones; haber sido agraciado como Premio Nacional en cualquiera de sus menciones; ser miembro de alguna de las Academias del Instituto de Chile; haber sido parlamentario; ser o

30 Ibid.

31 Donoso, Lorena (6/11/2013) presentación ante el Tribunal Constitucional, en <http://www.observatorioducatel.cl/observatorio-fucatel-expone-ante-tribunal-constitucional-por-reservas-udi-a-ley-de-tv-digital/>

haber sido profesor universitario; ser o haber sido director o rector de establecimientos de Educación Media o Superior de reconocido prestigio nacional, o ser una persona representativa de los pueblos originarios”.

Desafíos 2014-2018

El gobierno que asumió el 11 de marzo en Chile tiene como una de sus principales banderas la superación de la desigualdad. Al respecto cabe recordar que Chile es uno de los cinco países más desiguales de la región según la CEPAL³² y el más desigual de la OCDE, con un índice de Gini de 0,5³³ de acuerdo al más reciente informe de la propia institución. En este contexto cabe analizar cuáles son los principales desafíos en materia de políticas de comunicación considerando dos dimensiones de la desigualdad: por una parte, la que revela una mirada a la estructura de la propiedad de medios en Chile. Por otra parte, no tan obvia pero extremadamente significativa, por la desigualdad en las condiciones de acceso en la producción y difusión de contenidos, factor que profundiza brechas socioculturales, marginando a sectores de esta sociedad de flujos y espacios comunicacionales que hacen a la vida política, económica, social y cultural del país.

Resultará clave en este sentido corregir la miopía que ha marcado la mirada sobre los medios de comunicación como mercado que no difiere en sus rasgos esenciales de cualquier otro mercado de bienes y servicios, enfoque funcional a los intereses de las grandes corporaciones massmediáticas. En esta nueva fase política se abre la oportunidad de trascender esta limitación y asumir la especial responsabilidad que les compete a los medios en tanto agentes socializadores, fundamentales en la construcción de sentidos socioculturales. Este cambio en la perspectiva, lejos de constituir una mera reflexión teórica, implica distintas misiones y objetivos para las políticas públicas de comunicaciones en los múltiples y complejos ámbitos que involucra.

El programa de gobierno de Michelle Bachelet deja ver una intencionalidad en el sentido expuesto, aunque las propuestas que hacen a las políticas de comunicación están dispersas, por ejemplo, entre temas de cultura, Nueva Constitución, telecomunicaciones.

32 La Segunda (5/12/2013) Informe Cepal: Chile se ubica entre los cinco países más desiguales de la región, en <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2013/12/897754/Informe-Cepal-Chile-se-ubica-entre-los-cinco-paises-mas-desiguales-de-la-region>

33 OECD Society at a Glance 2014. Chile OECD social indicators en <http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20140318/asocfile/20140318092702/chile.pdf>

Recorriéndolos se encuentran varias propuestas en las cuales se reconocen valiosos intentos dirigidos a democratizar las comunicaciones. A continuación retomamos algunos de los contenidos del programa de gobierno entendiendo que, como tales, serían priorizados en el diseño e implementación de política pública.

La Nueva Constitución y las comunicaciones

El programa señala que la Nueva Constitución debiera dar garantías más amplias a la Libertad de Expresión según lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos³⁴. Aunque éste sea un valioso punto de partida, en tanto sitúa el tema en el nivel constitucional, en Chile parece necesario resignificar el concepto de "libertad de expresión" por la distorsión que ha sufrido en los últimos años. Así, con demasiada frecuencia se ha abusado del término, entendiendo la libertad de expresión como libertad de empresa e interpretando toda intervención del Estado como un ataque contra la libertad de expresión.

Es necesario, por lo tanto, abordar la libertad de expresión como dimensión constitutiva del derecho a la comunicación. Esta perspectiva se inserta en un paradigma diferente al de la actual Constitución, en donde se privilegian la libertad económica y la protección de la propiedad privada por sobre principios vinculados con la igualdad.

TVN: el sueño de la TV pública

"Se enviará un proyecto al Congreso para realizar un conjunto de modificaciones en materia de TV pública orientados al cumplimiento de su misión pública. Una medida de alto impacto es la incorporación de financiamiento público de manera sistemática³⁵. El hecho de abrir el canal público a financiamiento estatal implica un cambio del modelo que hasta ahora prima en el "canal de todos los chilenos". (del Programa de Michelle Bachelet).

El desafío principal para TVN radicaría en pasar de ser una suerte de canal comercial más, a asumir su rol como canal público, es decir, servir como contrapeso a los canales comerciales, tal como se entiende el rol de la TV pública en gran parte de los países del mundo. Esperamos que su especificidad como canal público incluya fomentar el enriquecimiento cultural de la sociedad y fomentar la industria audiovisual nacional. La obligación que ha tenido hasta ahora TVN de competir con productos similares a los de los demás canales, ha anulado prácticamente la posibilidad de experimentar nuevos formatos, ya que esta apertura implica, naturalmente, riesgos financieros. Hacia mediados de marzo la

34 Programa de Michelle Bachelet, pág. 31, en: <http://michellebachelet.cl/programa/>

35 Op, cit. pág. 135.

presidenta Bachelet confirmó lo que era un secreto a voces, al designar a Ricardo Solari como presidente del directorio de TVN. Solari, político de larga trayectoria y gran experiencia en altos cargos de gobierno, deberá enfrentar los desafíos que plantea la posible -y deseable- reformulación de TVN, acompañados de todo lo que implica la integración de la TV digital.

Así, por ejemplo, la versión final de la vapuleada ley de TDT señala que TVN podrá ser titular de una segunda concesión de espectro (art. 15 inc. 11) que deberá destinar a la transmisión de sus contenidos regionales y a la transmisión de contenidos de terceros. Sin duda se abren aquí interesantes posibilidades, no obstante TVN se enfrenta al complejo proceso de definir a qué dedicará esta segunda señal y cómo se financiará. Al mismo tiempo cabe recordar que más allá de la ley corta de TVN que promulgó Piñera, queda pendiente la ley "larga" que fuera enviada por Bachelet en 2008 y que según algunas opiniones, "el gobierno debería reformular para imprimir su sello en TVN"³⁶.

En este contexto es saludable tener presente que, en especial América Latina, en los últimos años se ha abierto el debate sobre el rol de los medios públicos y el lugar que deberían ocupar en el "ecosistema plural de medios que toda sociedad democrática debe construir y ampliar"³⁷. Contar con experiencias, buenas y fallidas, en países de la región sobre materias sustantivas como la misión, gestión, generación de contenidos y/o financiamiento de la TV pública es, de algún modo, el beneficio de llegar relativamente tarde a este debate.

Canal cultural y canales educativos. La ministra de Cultura, Claudia Barattini afirmó en entrevista a El Mercurio que existe un plan de reordenamiento de la TV pública y "se busca crear un canal cultural en la señal abierta. Son estas muy buenas noticias en orden a mejorar la oferta televisiva actual que someteremos a un debate nacional"³⁸. La ministra retoma así una de las propuestas del programa presidencial en cuanto a crear un canal cultural público en TV abierta; una de las señales digitales de TVN se destinaría a este objetivo. (Esto más allá de la segunda concesión para TVN que deberá destinar a la transmisión de sus contenidos regionales y a la transmisión de contenidos de terceros, prevista en el art.15 inc. 11 de la ley de TDT).

Paralelamente, la ley de TDT prevé que se generen dos múltiplex de TV educativa. Se trata de dos concesiones de espectro que otorgaría el CNTV en donde podrían caber 6 canales educativos en total. Según la experta de Fucatel, Lorena Donoso, hay un gran desafío para el CNTV en

36 "Solari toma el control" en revista Qué Pasa del 22/2/2014. pág. 38

37 Becerra et.al., Cajas mágicas. El renacimiento de la televisión pública en América Latina (2012) Editorial Tecnos, Madrid.

38 El Mercurio (16/3/2014) E2, "Claudia Barattini: `Buscaremos crear un canal cultural público en la TV abierta".

la definición de los concursos para acceder a las concesiones, ya que esto implica criterios que orienten las reglas para ser concesionario. A su vez, al tratarse de proyectos educativos, Donoso destaca que en el proceso debería involucrarse cuanto menos al ministerio de Educación y al Consejo de Cultura³⁹.

Consejo Nacional de Televisión. Ya en los primeros días de gobierno, la Ministra de Cultura hizo anuncios con respecto al traspaso del Consejo Nacional de Televisión -actualmente vinculado a la Presidencia a través de la Secretaría General de Gobierno-. "Toda la competencia de la TV pública de ese organismo pasaría al nuevo Ministerio de Cultura, entendiendo que la TV es probablemente, el punto de impacto cultural más importante", destacó la Ministra Barattini en entrevista a El Mercurio⁴⁰. El presidente del CNTV, Hernán Chadwick reaccionó negativamente ante esta medida, objetando la posible pérdida de autonomía del CNTV, "un organismo autónomo del Estado, independiente del gobierno de turno"⁴¹. No obstante, voces próximas al Gobierno señalan que el nexo del CNTV con el Ejecutivo mediante el ministerio de Cultura no implica la pérdida de su autonomía, sino una mejor coordinación para implementar, por ejemplo, la ley que orientará uno de los cambios tecnológicos más importantes del período. En este sentido, las políticas de fomento para mejorar la producción de contenidos culturales cobrarán especial relevancia si se aspira a que la TV digital aporte a mejorar la calidad de la TV chilena.

Telecomunicaciones. En el programa de Michelle Bachelet se señala como objetivo la reducción de la brecha digital y aumento de la conectividad, "para que los beneficios de la sociedad de la información estén disponibles para todos los chilenos"⁴². A su vez se desarrollan otros puntos orientados a facilitar el acceso a internet y banda ancha a sectores de menores ingresos por diversos mecanismos.

Sin duda, un aspecto que fue completamente relegado en el gobierno saliente y constituye, por lo tanto, una asignatura pendiente para el actual, es promover la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas en este sector. Esto implica incluir al sector público, privado, académico y a las organizaciones de la sociedad civil en las redefiniciones que implica la vertiginosa integración de las TIC. En paralelo, y en claro contraste con el enfoque cuantitativo de la administración anterior, sería importante desarrollar indicadores que permitan medir el

39 Lorena Donoso op. Cit.

40 El Mercurio (16/3/2014) op. Cit.

41 La Tercera (14/3/2014) Chadwick envía carta a ministra Barattini sobre autonomía del CNTV <http://www.latercera.com/noticia/cultura/2014/03/1453-569987-9-herman-chadwick-envia-carta-a-ministra-barattini-sobre-autonomia-del-cntv.shtml>

42 Op. cit. pág. 143.

proceso digital cualitativamente, entendiendo que la brecha no sólo tiene que ver con cantidad de personas que acceden, sino con el tipo de uso que pueda darse a la red.

Articulación, la palabra mágica. Las transformaciones que implica la llegada de la TV Digital y la complejidad de las asignaturas pendientes en materia de democratización de las comunicaciones en Chile hablan a las claras de la necesidad de articular las múltiples instancias involucradas en estos procesos. En una primera mirada resulta evidente que, de diversas formas, estarían comprometidos –o deberían estarlo-, cuanto menos el Consejo Nacional de Televisión; TVN; el Ministerio de Cultura; el Ministerio de Educación; la Subsecretaría de Telecomunicaciones; la Secretaría General de Gobierno; la Secretaría General de la Presidencia y, desde luego, el Congreso.

Bastan algunos ejemplos en este sentido. Todo intento por limitar la concentración de la propiedad, chocará muy probablemente con la actual Constitución y su férrea protección de la propiedad privada. Por lo tanto, éste será un aspecto a relevar en la elaboración de la Nueva Constitución, si se aspira realmente a dar un marco jurídico-institucional consistente a la limitación de la concentración de la propiedad de medios en Chile. Un segundo caso que ejemplifica con contundencia la necesidad de articular diversas instancias gubernamentales es la implementación de la ley de TDT y el nuevo rol que se espera de TVN.

Estos procesos implicarán definición de políticas para su aplicación y vertiginosas adecuaciones que exigirán una relación dinámica entre los organismos involucrados. Clave en el periodo que se abre será, entonces, superar el abordaje parcial y segmentado de las políticas que hacen a las comunicaciones y lograr fructíferas sinergias.

Ciudad y Reconstrucción

El Minvu (2010 – 2014): “Un poco, un poco oscuro”

Alfredo Rodríguez / Paula Rodríguez*

"Hoy en el Minvu 'me imagino que tienen
la conciencia un poco, un poco oscura',
dijo [Mathias] Klotz".

Cooperativa.cl, 30 de diciembre de 2013
(<http://bit.ly/1isbwyV>)

*SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (<http://www.sitiosur.cl>).

Presentación

En este informe Ciudad y Reconstrucción presentamos dos temas. El primero se refiere a un balance de lo que fue la labor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), entre 2010 y 2014, tanto respecto a las cifras de producción de vivienda y de reconstrucción, como a un aspecto que ha pasado inadvertido entre los ajetreos electorales y la transmisión de gobierno; esto es, la sistemática desregulación de la actividad inmobiliaria. El segundo es la presentación del programa de vivienda y ciudad de la Nueva Mayoría. Nos parece que la lectura de ambos temas refuerza la necesidad de una auditoría de los numerosos cambios de normativa propuestos y aprobados durante el gobierno de Sebastián Piñera.

Para documentar este informe se revisó, entre otros: el registro del Observatorio Habitacional del Minvu; entrevistas a Carlos Montes, Patricio Herman, Mathias Klotz, Ricardo Abuaud; el balance del gobierno del Presidente Sebastián Piñera Echeñique 2010-2014; una declaración del Colegio de Arquitectos de Chile; artículos publicados en la página web de CIPER; el Boletín 8493-14 del Congreso Nacional; el comunicado del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa y la RED Construyamos, con motivo del 27 F; el Documento presentado por HIC a la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en el Marco de la Evaluación Periódica Universal Chile 2013. Habitat International Coalition (HIC), junio 2013, "El derecho humano a una vivienda adecuada (DHVA) en Chile. Documento presentado a la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en el Marco de la Evaluación Periódica Universal Chile 2013. Véase www.hic-net.org.

”

Las dudas respecto del estado real de la reconstrucción posterremoto responden a una característica constante de los discursos y declaraciones del ex presidente Piñera, en los que no solamente sumaba diferentes tipos de subsidios habitacionales, haciendo equivalentes los destinados a viviendas nuevas con los de reparaciones, o los que solo eran un papel (subsidios otorgados) con los efectivamente construidos (subsidios pagados)...

El Minvu (2010 – 2014)

Subsidios otorgados, subsidios pagados, permisos de construcción

Como se ha discutido en diversas organizaciones sociales y académicas, no existe certeza respecto a los avances y resultados reales de la reconstrucción posterremoto de 2010. Tanto así, que el diputado Carlos Montes, el 26 de noviembre pasado, en la discusión del Presupuesto con el ex ministro

de Hacienda, logró que se incorporara una indicación al presupuesto del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, según la cual el Ejecutivo se comprometía a revisar las cifras de la reconstrucción y de la entrega de subsidios Fondo Solidario (DS 49).¹ Para este efecto, se propuso que un panel de expertos entregara un diagnóstico el día 28 de febrero del 2014, el que aún no se ha hecho público.

Las dudas respecto del estado real de la reconstrucción posterremoto responden a una característica constante de los discursos y declaraciones del ex presidente Piñera: la libertad con que usaba las cifras, particularmente cuando se refería a la cuantificación de los resultados de la reconstrucción. En sus intervenciones no solamente sumaba diferentes tipos de subsidios habitacionales, haciendo equivalentes los destinados a viviendas nuevas con los de reparaciones, o los que solo eran un papel (subsidios otorgados) con los efectivamente construidos (subsidios pagados), o unidades de viviendas de programas iniciados en diferentes etapas (desde inicio de los permisos municipales) con viviendas terminadas.

En el anterior número de Barómetro, de diciembre de 2013, habíamos hecho mención a estas ambigüedades del discurso del presidente Piñera, refiriéndonos en particular al Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 2013, donde el ex presidente señaló que durante "nuestro Gobierno entregaremos 750.000 subsidios habitacionales", con lo cual superaría lo realizado por cualquier otro gobierno anterior. En nuestro comentario señalábamos que lo que hacía esa pieza de oratoria era intentar convertir un trozo de papel, un certificado de subsidio habitacional, en una vivienda, en un objeto material, traspasando a otros -al gobierno siguiente- la responsabilidad por su realización.

Las consultas a la página web del Ministerio de Vivienda y Urbanismo no han logrado despejar esas dudas. Las cifras (oficiales) que aparecen en los cuadros de la página web del Observatorio Habitacional del Minvu, donde se detallan los diferentes tipos de subsidios otorgados entre los años 2010 y 2013, le dan la razón al ex presidente: en su período se otorgaron 788.584 subsidios. (¡Meta cumplida señor presidente!)

1 Para mayores detalles, véase Diario Uchile (27-11-2013), "Las cifras de reconstrucción que da el gobierno no coinciden con la realidad", entrevista al diputado Carlos Montes, por Sohad Houssein. Consultado en <http://bit.ly/1p3tE10> [19-03-2014].

Cuadro 1. Subsidios otorgados 2010 a 2013 para Viviendas (nuevas y reconstrucción viviendas destruidas 27 F) y para Reparaciones (27 F y otros programas)

%	TOTAL	2013	2012	2011	2010	
51,6 %	406.715	88.344	93.286	119.310	105.775	Viviendas
48,4 %	381.869	120.541	70.277	84.310	106.741	Reparaciones
100,0 %	788.584	208.885	163.563	203.620	212.516	Total

Fuente: Minvu, Observatorio Habitacional, 2014.

Hasta ahí, las cosas bien. Sin embargo, el panorama no es tan halagador si consideramos que el número de los subsidios pagados (efectivamente construidos) en el mismo período es de 652.570.

Cuadro 2. Subsidios pagados 2010 a 2013 para viviendas (nuevas y reconstrucción viviendas destruidas 27 F) y para Reparaciones (27 F y otros programas)

%	TOTAL	2013	2012	2011	2010	
49,6 %	323.410	65.536	80.872	87.999	92.096	Viviendas
50,4 %	329.160	79.128	79.370	101.239	69.330	Reparaciones
100,0 %	652.570	141.664	160.242	189.238	161.426	Total

Fuente: Minvu, Observatorio Habitacional, 2014.

El balance indica, así, que existen 136.014 subsidios otorgados pero no pagados, los cuales quedan solo como papeles. De estos, 83.305 corresponden a subsidios para viviendas, y 52.709, a reparaciones

Como señala el diputado Carlos Montes en la entrevista citada, "el gobierno pensaba que si entregaba vouchers, el mercado iba a producir viviendas de ese valor, pero eso no funcionó, porque si no se generan estímulos para producir viviendas sociales, las constructoras van a producir viviendas de más valor, sobre las 400 o 600 UF, porque les es más rentable. Esta es una herencia que vamos a tener" (p. 3); una herencia que consiste en miles de familias a las cuales se ha entregado un subsidio y que buscan en el mercado, viviendas, terrenos, proyectos que no existen. Será un problema del que deberán hacerse cargo las nuevas autoridades del Minvu.

Ahora bien, si se comparan los permisos de construcción de los periodos de gobierno de M. Bachelet (2006 – 2009) y S. Piñera (2010 – 2013), las cifras del Observatorio Habitacional refuerzan la comprobación del bajo desempeño cuantitativo de las políticas del Minvu para el periodo 2010 – 2013.

Cuadro 3. Unidades de vivienda y superficie total destinada a uso habitacional, por año y total delos periodos M. Bachelet (2006 a 2009) y S. Piñera (2010 a 2013), según permisos de edicación.

			S. PIÑERA 2010 A 2013		M. BACHELET 2006 A 2009
Metros cuadrados	Unidades	Año	Metros cuadrados	Unidades	Año
6.519.641	96.036	2010	10.955.804	163.236	2006
10.431.888	151.071	2011	10.522.479	150.710	2007
8.978.532	117.310	2012	10.194.509	150.911	2008
8.962.993	112.893	2013	9.302.875	140.619	2009
34.893.054	477.310	Total	40.975.667	605.476	Total

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Permisos de edificación, 2014.

En términos de la cantidad de unidades de viviendas y superficie total destinada a usos habitacionales construida durante el gobierno del ex presidente Piñera, los resultados han sido notablemente bajos, alrededor de un 21 por ciento menores que los del periodo 2006 a 2009: un total de 477.310 unidades, comparadas con las 605.476 del período precedente, vale decir, 128.166 unidades menos. Esto contradice la imagen de eficiencia productiva empresarial, aquella del gobierno de los mejores, etcétera, con que se instaló el gobierno de Sebastián Piñera, y que subestimó las tareas de la reconstrucción. Más aún, aceptando que se habrían terminado las 117.000 nuevas viviendas de la reconstrucción (asunto incierto), ellas solo están reemplazando las destruidas el 27 F; por tanto, la situación del parque habitacional en el país se ha agravado, dado que en términos reales solo se habrían construido menos de 356.000 nuevas unidades. Esto es unas 250 mil unidades menos que en periodo anterior (2006 a 2009).²

2 El aumento de población en campamentos puede interpretarse como una señal de esta reducción de la producción de viviendas. En información aparecida en La Tercera (01/12/1013), se hace referencia a catastro de campamentos realizado por Techo Chile, el que contabiliza 705 asentamientos en el país con 31.783 familias., cifras superiores a las del Minvu.

Reconstrucción

Respecto a las cifras de la reconstrucción, el Minvu informó que al 31 de diciembre de 2013 había entregado 193.054 inmuebles.³ Como veíamos, conviene separar estas cifras. Así, tenemos 103.589 inmuebles reparados de un total previsto de 104.755, lo que equivale a un 98,9 por ciento de avance. Y en lo que se refiere a viviendas nuevas, se habían entregado 89.465 unidades de un total de 117.660 previstas, lo que representa un 76 por ciento de avance.

En nuestra opinión, el gobierno de S. Piñera cometió el error inicial de subestimar el proceso de reconstrucción. Basta al respecto recordar la entrevista en la cual aseguró a F. Paulsen que para julio de 2011, el gobierno ya habría entregado 100.000 viviendas nuevas.⁴

Está claro que, poco a poco, durante el gobierno de S. Piñera las autoridades del Minvu se fueron dando cuenta de que la reconstrucción era un proceso más complejo que lo previsto; que la entrega inicial de todo el proceso a grandes empresas distribuidoras de materiales, o a inmobiliarias, fue una apuesta errada. A ambos errores de cálculo se suma que el terremoto coincidió con la instalación en el Minvu de un equipo que no tenía tradición ni conocimiento respecto de cómo opera el aparato público. Y, particularmente, debe agregarse la presión puesta por un gobernante que ya los primeros días anunciaba que en tres meses todo estaría normalizado, y que se comprometía públicamente a que en el plazo de un año y medio las viviendas nuevas estarían entregadas.

Esta puesta en escena anuló toda forma de participación o de búsqueda de soluciones que involucraran a la población, modalidad que, para el ojo tecnocrático o empresarial, solo demoraría la ejecución de las obras. Esto -entre otras razones- llevó a que las personas, las familias, las organizaciones sociales de los afectados,

”

Las propuestas más significativas del programa de la Nueva Mayoría son las referencias al derecho a la vivienda (ya codificado), el cual debería ser ampliado al derecho a la ciudad (derecho colectivo por codificar), y la propuesta de creación de una política de suelo, lo que permitiría actuar sobre la producción de espacio urbano equitativo, integrador y justo

3 Cifras oficiales de la reconstrucción en Chile avanza con todos. Balance del gobierno del Presidente Sebastián Piñera Echeñique, 2010-2014 (Santiago: Gobierno de Chile, Presidencia de la República, Colección Memoria Presidencial, febrero 2014), pp. 56-113 (<http://coleccionmemoria.presidencia.cl/book4/balance-gob/>).

4 Fernando Paulsen, "Promesa vencida" (El Post, 01 -07 -2011)

nunca fueran incluidas en el diseño del programa de la reconstrucción. Tal vez ahí esté el nudo del problema: si la reconstrucción tiene que ver con los dramáticos episodios que en un instante les cambiaron sus vidas a las personas, es de toda necesidad incorporarlas en ese proceso de recuperación de sus vidas.

Como señala el comunicado del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa y la RED Construyamos,⁵ en muchas de las obras de la reconstrucción existen problemas de calidad. Ellos se deben, entre otras causas, a una falta de interés de la EGIS y de las empresas constructoras en construir viviendas sociales, y a la escasa capacidad de inspección de obras en terreno de los Serviu. Es lo que ha ocurrido en la Región Metropolitana con la reconstrucción de departamentos en Villa Portales, Villa Olímpica y Villa Canadá, Quilicura, Llico, Rancagua (Parques 1 y 2), con numerosas quiebras de empresas, retrasos, deficiencias constructivas y reclamos de los beneficiarios.

Se supone que un proceso de reconstrucción llevaría a contar ahora con ciudades mejores, más amables, mejor diseñadas; sin embargo, ese no es el balance que hacen los dirigentes del Movimiento Nacional por una Reconstrucción Justa (MNRJ). Marlene Ávila, Coordinadora Regional Maule del MNRJ, declaró que:

*“En Talca, la mala política de vivienda neoliberal produjo segregación, expulsión y desplazamientos obligados de nuestras familias damnificadas, perdiendo tejido social, separando a las familias que habían habitado el centro histórico por cientos de años, creando un proceso llamado gentrificación. La tierra era nuestro valor máspreciado, porque vivíamos en una comunidad segura, amigable, con respeto y cerca de todos los servicios. Ahora nuestros territorios son tierra de nadie, cero preocupación por nuestros barrios históricos de parte del municipio, del Serviu...”*⁶

5 Véase CIPER, Daniela Ejsmentewicz Cáceres et al., “Damnificados de Villa Canadá: un caso ejemplar de los graves problemas de la reconstrucción tras el 27/F”, 16 mayo, 2013 (<http://bit.ly/1j60EUy>); “Comunicado sobre Reconstrucción 27F – 4° Aniversario: Una reconstrucción inconclusa. Tareas pendientes y desafíos para el próximo gobierno”, 25 febrero, 2014(<http://bit.ly/1j3jMXL>).

6 “Comunicado sobre Reconstrucción 27F – 4° Aniversario...”, sección 3.

En el caso de Talca, por ejemplo, las propuestas de desarrollo urbano de los llamados Planes de Recuperación Sustentable (PRES) corresponden más a la lógica de la “desregulación a la carta”, con una expulsión de las familias pobres hacia la periferia. Es una racionalidad que se repite, a través del Programa Segunda Oportunidad,⁷ en Bajos de Mena, en las villas Futuro y Aurora de Chile en la región del Bio-Bío en Concepción, donde los terrenos en que están asentadas han adquirido interés para negocios inmobiliarios.

Desregulación a la carta

En los cuatros años del gobierno de S. Piñera primó el “urbanismo a la carta”. En el caso chileno, éste consiste en la desregulación de normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), de ordenanzas y trámites municipales, de normas de servicios, lo que permite obtener beneficios extraordinarios a operaciones inmobiliarias determinadas.⁸

En números anteriores del Barómetro, abril 2012 y octubre 2012, nos habíamos referido a los casos de los malls de Castro y Costanera Center. Volvemos al tema de esta forma de urbanismo ad hoc porque, en los meses recientes, durante los cuales la atención política ha estado pendiente de las elecciones presidenciales y el cambio de gobierno, varios organismos públicos -entre ellos el Minvu, la Contraloría, el Gobierno de la Región Metropolitana, el Senado- han aprobado o tienen en discusión para aprobación modificaciones de instrumentos legales que favorecen operaciones inmobiliarias. Entre tales modificaciones, mencionamos tres: la expansión del área urbana de Santiago; la modificación de la LGUC en lo que se refiere a categorías de vías y edificios de equipamiento, y el proyecto de ley de Aportes al Espacio Público, en debate final en el Senado.

Primero. El viernes 15 de noviembre, dos días antes de la segunda vuelta de la elección presidencial, después de casi ocho años de tramitación, la Contraloría dio curso a la resolución N° 153 mediante la cual se aprueba la ampliación del límite urbano del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), incorporándose 10.000 hectáreas agrícolas en ocho comunas periféricas. La ampliación del límite urbano ha sido tema de extendidos debates, en particular respecto a la escasez de suelo para el desarrollo

7 No podemos dejar pasar esta oportunidad de llamar la atención sobre la desafortunada frase “segunda oportunidad”, como distintivo de un programa. ¿Segunda oportunidad para quién? ¿Quién erró en una primera instancia, que ahora merece que se le otorgue graciosamente una segunda oportunidad? ¿Fueron los pobladores, que vieron sus viviendas inhabitables? ¿No fueron acaso las agencias estatales con sus malos productos las que desbarataron inicialmente? ¿O será una segunda oportunidad para las inmobiliarias?

8 Al respecto recomendamos revisar los casos denunciados a la Contraloría de la República por Patricio Herman, presidente de la Fundación Defendamos la Ciudad, en: <http://www.defendamoslaciudad.cl/>

urbano en Santiago. Pero, como indica Pablo Trivelli, no existe tal escasez. El punto es que en Santiago sí hay tierras disponibles, pero es improbable que se las destine a programas de viviendas sociales (a menos que existan regulaciones que limiten el precio del suelo). A ello debe agregarse que con la incorporación de tierras agrícolas como suelo urbano, sus propietarios obtienen considerables plusvalías libres de impuestos.

Segundo. El pasado 12 de diciembre se publicó en el Diario Oficial un decreto del Minvu que modifica la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, poniendo fin a criterios básicos de la planificación urbana.

Tal como señalan en una carta pública los decanos de las facultades de Arquitectura de las universidades de Chile, Católica de Santiago y Diego Portales, además del presidente del Colegio de Arquitectos:

“Hasta hace algunos años, la localización de edificios destinados a equipamiento de cualquier tipo se regía por lo previsto en el respectivo plan regulador comunal, estableciendo además su escala máxima, que podía ser vecinal, comunal o intercomunal. La falta de definición de tamaños y la dificultad para ajustar los planes reguladores a nuevos tipos de equipamiento en áreas urbanas, llevaron a las autoridades del Minvu a normar su localización según la categoría de la vía que enfrentaría de acuerdo con su uso público o ‘capacidad de carga’. Así, grandes equipamientos estarían localizados enfrente de vías adecuadas a su tamaño”.⁹

La modificación consiste en que, según la nueva reglamentación, los edificios de equipamiento ya no deben enfrentar vías acordes a su capacidad de carga, sino que ahora solo estar relacionados con ellas, y hasta una distancia de 300 metros.

“Esto significa que un hospital, torre de oficinas o un mall podrá instalarse en medio de un barrio residencial, con acceso por calles estrechas, siempre que esté relacionado con una vía troncal o expresa ubicada a 300 metros de su acceso vehicular”.¹⁰

Se trata de un decreto de fin de gobierno que acelera la desregulación de la normativa urbana; que tiene demasiada relación con problemas de aprobación de los permisos de construcción de varios malls y proyectos

9 Firman Sebastián Gray, presidente Colegio de Arquitectos de Chile; Leopoldo Prat, decano Facultad de Arquitectura y Urbanismo, U. de Chile; Mario Ubilla, decano Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Universidad Católica de Chile; Mathias Klotz, decano Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño, Universidad Diego Portales: “Cambio en planificación urbana”, El Mercurio blog, lunes 30 de diciembre de 2013 (<http://bit.ly/1iW25Vs>).

10 Ibíd.

inmobiliarios; y que pone en duda, como señala Mathias Klotz, "la Política Nacional de Desarrollo Urbano promulgada por el mismo ministro de Vivienda y el Presidente", que en su primer párrafo dice que "la planificación urbana debe ser integrada".¹¹

Tercero. El martes 30 de julio de 2013, el Senado aprobó en general en segundo trámite constitucional la Ley de Aportes al Espacio Público, que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y otras leyes complementarias para establecer un sistema de aportes al espacio público aplicable a los proyectos de construcción, está en debate en el Senado y a punto de ser aprobado.¹² Las modificaciones a la LGUC se refieren a los aportes para espacio público que deben realizarse en los proyectos inmobiliarios, haciéndolos obligatorios para todos los proyectos. Señala al respecto que dichos aportes podrían materializarse a través de "pago en dinero, pago en obras y/o equipamiento público, o mediante la cesión contemplada en el plano regulador para desarrollar vías, áreas verdes o equipamiento en el mismo terreno del proyecto, pero permitiendo también permutar esta cesión por otra en un terreno diferente".¹³

Esta Ley de Aportes al Espacio Público, junto con la extensión del límite urbano, es uno más de una serie de pasos sucesivos en dirección al reemplazo de la planificación urbana por la planificación por condiciones, la cual

"supone que el resultado de una ciudad será una suma agregativa de decisiones individuales que han pagado los costos de realizar lo que hicieron. Un total que será, en el mejor de los casos, la suma de partes que se han hecho cargo de los efectos negativos que provocaron. Sin embargo, las ciudades que admiramos son mucho más que eso; suelen ser la consecuencia de una visión colectiva, de largo plazo, que no solamente mitigue daños, sino que se anticipe a los cambios, los organice y los convierta en oportunidades.

11 Véase Cooperativa.cl, "Arquitectos denunciaron decreto 'bomba' del Ministerio de Vivienda", 30 de diciembre de 2013 (<http://bit.ly/1isbwyV>). El mismo reportaje agrega: "Hoy en el Minvu 'me imagino que tienen la conciencia un poco, un poco oscura', dijo Klotz, quien pidió 'derogar el decreto o congelar, mientras tanto, en todo el país, cualquier proyecto de equipamiento, hasta que los municipios sean capaces de reaccionar y fijar alguna normativa que regule'".

12 República de Chile, Senado, Boletín 8493-14. Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y leyes complementarias, para establecer un sistema de aportes al espacio público aplicable a los proyectos de construcción (http://sil.congreso.cl/cgi-bin/sil_proyectos.pl?8493-14).

13 Juan Pablo Vigneaux, "Arremetida neoliberal: Gobierno intenta consolidar la 'planificación con condiciones' de las ciudades". CIPER, 22 de noviembre de 2013 (<http://bit.ly/1g32lig>).

Una buena ciudad traza un horizonte de desarrollo, y luego dispone las herramientas y prevé los recursos para que se materialice".¹⁴

La nueva ley obtuvo 26 votos a favor y 3 en contra: Camilo Escalona, Eduardo Frei y Juan Pablo Letelier.¹⁵ Estos senadores expresaron su oposición al texto del proyecto de ley argumentando, en lo fundamental, que favorecía solo a las empresas inmobiliarias. "Una fiesta para las inmobiliarias", en las palabras del senador Escalona. "Su texto oculta una serie de efectos negativos -lo que se ha llamado 'letra chica'- que atentan contra los objetivos perseguidos y, más aún, contra la política urbana que el propio Gobierno quiere aprobar", señaló el senador Frei. "Seguí el debate inicial de la iniciativa pensando que es posible establecer un sistema de aporte al espacio público que pueda lograr que las inmobiliarias intermedias contribuyan también al desarrollo de las ciudades. Esa es una parte que respaldo. Pero el texto que estamos conociendo en general no me convence que vamos a llegar a buen puerto", puntualizó el senador Letelier.

Revisión del programa de ciudad, vivienda y territorio, de la nueva mayoría

El programa de gobierno de la Nueva Mayoría fue presentado en octubre de 2013, por Michelle Bachelet, quien, en ese entonces, era candidata a la presidencia. La presentación se realizó en el Teatro Huemul, en el municipio de Santiago. En dicha ocasión, la candidata agradeció a los más de seiscientos expertos que formaron parte de treinta y tres comisiones; también señaló que el énfasis y eje central de su programa era la reforma a la educación pública.

En el Barómetro de diciembre de 2013, hicimos una revisión de los programas urbanos de las dos candidatas presidenciales que se presentaban al balotaje. En esa instancia, señalamos que el diagnóstico y las propuestas de la Nueva Mayoría y de la Coalición dejaban muy en claro las principales diferencias entre ambos programas.¹⁶ En este nuevo informe de Ciudad y Reconstrucción, queremos profundizar en la lectura del programa de la Nueva Mayoría,¹⁷ sin realizar un paralelo con el programa de la Coalición.

14 Ricardo Abuaud (Director Escuela de Arquitectura Universidad Diego Portales), "¿Es posible planificar por condiciones en Chile?", La Segunda: blog, Ideas en los ThinkTanks, 6 de junio de 2012 (<http://bit.ly/OoZEBH>).

15 Proyecto Establecimiento de Sistema de Aportes a Espacio Público aplicable a proyectos de construcción. Diario de Sesiones del Senado, Publicación Oficial, Legislatura 361ª, Sesión 42ª, en martes 30 de julio de 2013, Ordinaria (<http://bit.ly/1oiG5rj>)

16 Véase Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez (2013), "Lo que queda por hacer" (<http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro07-09.pdf>)

17 Chile de todos. Programa de Gobierno. Michelle Bachelet 2014-2018 (octubre 2013). (<http://michellebachelet.cl/programa/>).

Para esta nueva lectura, revisaremos los principales puntos del programa de ciudad, vivienda y territorio, relevando las propuestas. Tal ejercicio permitirá establecer los puntos que puedan ser observados durante los próximos años, a fin de comprobar el cumplimiento del programa. Esta revisión del futuro proceso se realizará en el marco de lo señalado por la propia presidenta Bachelet: "Cumpliremos el programa, para eso me votaron".¹⁸

El punto de partida del programa es un diagnóstico en el que se relevan las desigualdades sociales que en nuestras ciudades se expresan en materia de viviendas, infraestructura, servicios e instituciones urbanas, y que confluyen en marcadas diferencias en la forma y grado en que las personas pueden participar de los beneficios de la vida urbana.

Postulados por tema¹⁹

Postulado general que sirve de marco a la redacción del Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría: El Estado debe garantizar una serie de derechos (el derecho a la educación, a la seguridad social, entre otros), uno de los cuales es el derecho a una vivienda adecuada:

"El avance de la sociedad democrática y el empoderamiento de los ciudadanos y ciudadanas presentan nuevos desafíos para la plena vigencia de los derechos humanos. La ciudadanía exige el término de los abusos y la satisfacción de necesidades individuales y sociales, reclamando equidad, calidad y derechos en materia de salud, vivienda digna, empleo, seguridad pública, educación, medio ambiente sano, el derecho al trabajo, a negociación colectiva, entre otros.

El Gobierno, en lo que le corresponde, debiera hacerse cargo de estas expresiones y exigencias, las que se deben abordar con una genuina visión de derechos humanos, con los deberes y obligaciones correspondientes, promoviendo el reconocimiento legal o constitucional en su caso.

Por tanto, enfrentamos desafíos no sólo en cuanto a las violaciones que se cometieron bajo la dictadura, sino también en cuanto a garantías para aquellos derechos surgidos en democracia". (pág. 164)

18 Voz Ciudadana Chile – Noticias, "Bachelet: 'Cumpliremos el programa, para eso me votaron'", por Felipe Henríquez Órdenes, 14 de marzo, 2014 (<http://bit.ly/1eS3QQN>).

19 En esta revisión, dejamos de lado las propuestas relativas a transporte, que aparecen mencionadas en el apartado dedicado a la ciudad y la vivienda, porque son desarrolladas con mayor detenimiento en el apartado correspondiente a Transporte y Telecomunicaciones.

Al respecto hay que recordar que en 1971, Chile ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), sin embargo el derecho humano a una vivienda adecuada que forma parte de este Pacto no está ni en la Constitución Política de la República ni en la Ley Orgánica del Minvu. El derecho humano a una vivienda adecuada es el derecho a tener un lugar donde vivir con seguridad, paz y dignidad y no debe reducirse o equipararse con un techo o una mera mercancía. No se trata entonces de un derecho de propiedad sino que de un derecho de tenencia; no se trata sólo de un cobijo, sino que de una puerta de entrada a otros derechos económicos, sociales y culturales, como la educación, el trabajo, la salud, la no discriminación y otros.²⁰

Postulados relacionados con la ciudad. En el programa se reconoce que en nuestras ciudades se expresa la desigualdad, porque no todas las personas acceden o disfrutan de la misma calidad en infraestructura, servicios e instituciones urbanas. En el Programa de la Nueva Mayoría también se señala que nuestras ciudades han sido el producto de los intereses de pocas personas. Se reconoce así la acción de los agentes del mercado del suelo (inmobiliarias, constructoras, entre otros), como se puede leer en el siguiente extracto:

“La construcción de la ciudad debe considerar la democracia y la participación. En todo nuestro territorio hay personas y grupos que se sienten atropellados por lo que para otros es el progreso. En la ciudad se expresan intereses económicos, materias del bien común frente a aspiraciones individuales o de grupos, lo que exige democracia y participación”. (pág. 120)

Postulados relativos al barrio y la vivienda. En el programa se releva el éxito cuantitativo de las políticas de financiamiento de viviendas sociales implementadas en años anteriores. Tal afirmación, sin embargo, debe ser matizada, si no derechamente rechazada. Para muchos, existe evidencia empírica suficiente (por ejemplo, en gran cantidad de estudios) para demostrar que los resultados de las políticas de vivienda social implementadas desde 1990 a 2006 no solo tuvieron como resultado la construcción de ‘guetos urbanos’ desvinculados de la trama urbana, sino también una gran y artificial concentración de personas y familias de menores ingresos en tales marginalidades.²¹

También el programa es cauto al hablar del éxito de las políticas de

20 Habitat International Coalition (HIC), junio 2013, “El derecho humano a una vivienda adecuada (DHVA) en Chile. Documento presentado a la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en el Marco de la Evaluación Periódica Universal Chile 2013. Véase www.hic-net.org

21 Véase Atisba | Estudios & Proyectos Urbanos, Guetos en Chile: Una revisión de la evidencia (Reporte | noviembre de 2010). (<http://bit.ly/1iULAgS>).

vivienda, pues inmediatamente se refiere a los problemas sociales producto precisamente de las políticas de vivienda social. Lo hace mediante el anuncio de que, durante el gobierno de la Nueva Mayoría, se implementará una serie de mecanismos para solucionar los conflictos asociados a la vivienda, los barrios, la distancia de centros urbanos, entre otros:

“Hoy existen muchos chilenos que viven en extensos barrios con un nivel de deterioro que no les permite tener una vida digna para ellos y sus familias, por ello llevaremos adelante planes de regeneración urbana integral en territorios deteriorados, donde no sea posible recuperarlos urbana y/o socialmente con obras de mejoramiento”. (pág. 121)

Propuestas²²

Ciudad. En lo relacionado con la ciudad, las propuestas contenidas en el programa son:

Creación del Plan Chile Área Verde, en el cual se incorporará un programa de parques y áreas verdes. Este programa será aplicado, de manera prioritaria, en treinta comunas del país, las que serán anunciadas en los primeros cien días.

Desarrollo de un programa para mejorar plazas (equipamiento, diseño, iluminación, seguridad, entre otros), en el marco del Plan Chile Área Verde.

Implementación del Plan Chile Accesible, para promover y asegurar los derechos de las personas con discapacidad (desplazamiento, acceso a espacios).

Consolidación de centros comunales, edificios consistoriales, en municipios vulnerables.

Establecimiento de nuevas normas y procedimientos para proyectos inmobiliarios y de construcción de infraestructura de gran escala, que consideren no solo el impacto vial, sino aspectos ambientales y sociales.

Creación de un programa de conservación de infraestructura vial urbana, a lo que se sumará el fomento de modos de transporte no motorizados. En esta línea, también se promoverá el acceso de los peatones.

Creación de escuelas abiertas a la población, con diferentes tipos de actividades recreativas, culturales, etcétera, con énfasis en la prevención de drogas.

22 Véase La Tercera (06-03-2014). “Las 50 medidas prioritarias y su cumplimiento”. Consultado en <http://bit.ly/1g6AAta> [21-03-2014].

Barrios y vivienda. En materia de barrios y vivienda, las propuestas contenidas en el programa son las siguientes:

Mejorar y ampliar los programas existentes y crear nuevos, a fin de lograr “los objetivos de equidad e integración, permitiendo mejorar las condiciones de vida de miles de chilenas y chilenos, pertenecientes a sectores vulnerables y sectores medios” (pág. 121).

Implementar la segunda parte del programa Quiero Mi Barrio, por medio del anuncio de doscientos nuevos barrios, en los primeros cien días de gobierno, a fin de trabajar en barrios vulnerables y deteriorados. En el trabajo de recuperación de barrios, se integrarán otros programas al Quiero Mi Barrio, como el Fondo Solidario Elección de Vivienda y el Programa de Protección al Patrimonio Familiar.

Revisión del sistema de subsidios, a fin de incluir subsidios a personas de estratos medios.

Elaboración de un plan de vivienda para personas y familias que viven en campamentos.

Regulación de las relaciones contractuales entre constructoras e inmobiliarias y condominios. En el Programa se propone establecer una normativa que regule la entrega, por parte de las empresas, de las especificaciones técnicas, planos y toda información relevante de las construcciones, a los condominios.

Instituciones. Con respecto a las funciones del municipio, en el programa se señala que este debe “velar por garantizar la calidad del conjunto de servicios que entrega a la ciudadanía” (pág. 147). Para ello, agrega, es indispensable la participación de los ciudadanos y ciudadanas, quienes centrarían sus demandas en un municipio verde y limpio (funciones de aseo y ornato que les corresponden actualmente, por ley, a los municipios). Sin duda se trata de una visión restringida de las demandas ciudadanas, aunque pueda ser verdadera.

En materia de cambios institucionales, los postulados contenidos en el programa son tres:

Cambio en la función de los municipios, desde la exclusiva de administración de los recursos centrales en territorios específicos, a la constitución de verdaderos gobiernos locales, con un mayor grado de autonomía en la gestión.

Dotación de institucionalidad permanente a la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, la cual está integrada por los ministerios de Vivienda, Obras Públicas, Transporte, Telecomunicaciones, Bienes Nacionales y el Subsecretario de Desarrollo Regional.

Implementación de la agenda de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Fortalecimiento del Concejo Municipal por medio de la entrega de más responsabilidades y las facultades de acompañamiento y fiscalización de las tareas que lleva a cabo el municipio.

Participación ciudadana. Las preocupaciones por la participación ciudadana aparecen vinculadas al tema de la institucionalidad. De acuerdo con el Programa, las personas y organizaciones demandan participar en los flujos de decisiones en los temas que los afectan. Las propuestas al respecto apuntan a:

El perfeccionamiento y ampliación de mecanismos que permitan la participación en el ámbito de los municipios. Para ello, sería necesario optimizar los instrumentos legales que ya existen en materia de Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, "estableciendo como política pública los Fondos Concursables y presupuestos participativos, ampliando el ámbito de acción de las Oficinas de Información y Reclamos, mejorando la regulación sobre consultas ciudadanas y plebiscitos" (pág. 146).

Desarrollo de un Plan de Ordenamiento Territorial en materias medioambientales, energéticas. La propuesta es que este Plan considere una participación de las personas descentralizada y en los propios territorios.

Política de suelo. Sin lugar a dudas, la propuesta relacionada con el suelo urbano es una de las más significativas y directamente relacionada con la consecución del objetivo central del programa: el enfrentamiento de la expresión territorial de la desigualdad.

En el Programa de la Nueva Mayoría se señala que una de las funciones de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio será elaborar:

"Una política de suelo con medidas legales, reglamentarias y de gestión que permitan garantizar que el Estado acceda a suelos públicos y privados de calidad, integrados socialmente con la ciudad y que permitan desarrollar en ellos distintas intervenciones urbanas y habitacionales" (pág. 123).

Comentarios

Hay que destacar que el programa de la Nueva Mayoría (NM) coloca por primera vez la dimensión territorial de los problemas económicos y sociales cuando sitúa el tema de la vivienda y de la ciudad en la perspectiva de la reducción de la desigualdad y en la búsqueda de condiciones de mayor inclusión.

Al respecto terminamos destacando tres áreas de preocupaciones:

a) Las tareas pendientes respecto a "los sin casa", a "los con techo", y a como en terminar la reconstrucción, que están recogidos en el programa de la NM:

Primero. Los sin casa. En los últimos cuatro años se han construido menos viviendas, lo que se expresa en un aumento del déficit, en un gran número de familias con subsidios en la mano, un aumento de pobladores en campamentos.

Segundo. Los con techo. Poco se avanzó en el mejoramiento de barrios, y en los cuales comenzó a operar el programa Segunda Oportunidad han experimentado una expulsión de población hacia localizaciones más periféricas.

La revisión de las desregulaciones a la carta establecidas durante el gobierno de S. Piñera en las políticas urbanas. El punto en esto es que la trayectoria que fijan las decisiones legales, las letras chicas, las grandes intervenciones en las ciudades establecidas en el periodo.

2010 / 2014 pueden limitar, minimizar o reducir las iniciativas del Minvu o de los Servios para el futuro. Por ejemplo, si se mantienen las desregulaciones señaladas, extensiones de los límites urbanos, la urbanización por condiciones, la flexibilización impactos viales, los grandes proyectos la NM encontrará que sus antecesores les dejaron las manos amarradas para reducir la desigualdad en las ciudades. El proyecto Rancagua Express es un ejemplo de lo anterior, se sigue con su desarrollo, pese a que diputados, alcaldes y los vecinos de 5 populosas comunas de Santiago se oponen.

b) En la discusión de la nueva Constitución, debe constar el derecho humano a una vivienda adecuada, que es parte del PIDESC ratificado por Chile en 1971. Sería el primer paso para avanzar a una visión territorializada de los derechos humanos económicos sociales y culturales, en la cual la ciudad –que es el sustrato material que permite la vida urbana y, por lo mismo, la consecución de los otros derechos indicados–, adquiere importancia central.

Para finalizar, queremos destacar que las propuestas más significativas del programa de la Nueva Mayoría son las referencias al derecho a la vivienda (ya codificado), el cual debería ser ampliado al derecho a la ciudad (derecho colectivo por codificar); y la propuesta de creación de una política de suelo, lo que permitiría actuar sobre la producción de espacio urbano equitativo, integrador y justo.

Políticas Culturales

Otro tiempo para la cultura

Marcia Scantlebury *

* Ex Directora de la División de Cultura del Mineduc, integra el Directorio de TVN

El tiempo se acabó. Y, a la hora del balance, a pesar de sus escasos logros en cultura, Sebastián Piñera puede sacar cuentas alegres. Fundamentalmente, porque, más allá de leyes y programas, él y la Alianza lograron instalar en la opinión pública la idea de que la cultura no es, necesariamente, patrimonio de la izquierda.

Para lograrlo, designó a la cabeza del Consejo de la Cultura y las Artes (CNCA) al conocido actor y gestor Luciano Cruz Coke. Entre sonrisas cinematográficas, cortes de cinta e invitaciones a los artistas a La Moneda, éste se entregó en cuerpo y alma a exorcizar los fantasmas de la censura y la represión a los creadores que caracterizaron al gobierno de Augusto Pinochet.

Preocupado de despejar las reticencias despertadas por la racha de despidos que marcaron su aterrizaje en el CNCA -las "desvinculaciones" llegaron a 121 en noviembre- el actor se esmeró en relevar su pensamiento y credenciales liberales. Sin embargo, durante los tres años y medio que permaneció en el cargo, nunca logró modificar la tensa relación que mantuvo con el personal de su cartera.

Su administración estuvo marcada por acusaciones de mal trato por parte de funcionarios de su confianza hacia el personal, expresiones de solidaridad de uno de estos con procesados por atentados a los derechos humanos y reducciones presupuestarias a Balmaceda Arte Joven y Matucana Cien. Especial relevancia adquirió el caso de Romina Irarrázabal (33), en comisión de servicio para la tragedia de Juan Fernández que habría experimentado acoso laboral y a quién, producto de su postnatal, no le correspondía integrar la comitiva.

Pocos de los colaboradores de Cruz Coke terminaron a su lado y, entre estos, los que levantaron polvareda con sus bulladas renuncias fueron dos de sus subsecretarios. Gonzalo Martín alcanzó a permanecer apenas un año y medio en el cargo y partió en medio de cuestionamientos a su gestión por parte de la Asociación Nacional de Funcionarios de la Cultura. Esta organización emitió un comunicado donde expresa que su dimisión se da "en un marco de desorden y negligencias".

No era la primera vez que el Consejo se quedaba sin subsecretario. Ya en junio del 2010, por discrepancias sobre la implementación de las políticas culturales, Cruz Coke le había pedido la renuncia a Nicolás Bär, que terminó como agregado cultural de la Embajada de Chile en Washington.

”

En la actualidad, los 26 museos estatales y los 250 municipales, universitarios y privados no cuentan con una estrategia de desarrollo global como sucede en el caso de las bibliotecas o centros culturales, de allí que cada uno cree sus propios lineamientos

Cuando el actor cerró la puerta de su oficina y dirigió sus pasos hacia la arena política, lo hizo dejando tras de sí un legado bastante ambivalente: menos de la mitad (41%) de su programa cumplido y un 74% de aprobación en la encuesta Adimark. Todo indica, según los entendidos, que en el caso de los jefes de la glamorosa cartera, su buena ubicación en los sondeos de opinión va más bien de la mano con sus encantos personales y dotes comunicacionales. Por eso, a la hora de las evaluaciones, suelen quedar en segundo plano las promesas no cumplidas.

A raíz del alejamiento de Luciano Cruz Coke a comienzos del 2013 para volcarse de lleno en la campaña de la derecha, la cultura pasó a manos del escritor y ex embajador de Chile en México, Roberto Ampuero. Este dispuso de sólo nueve meses en el cargo para esbozar lo que habría sido su gestión si hubiese tenido más tiempo y dar la cara para responder por los escasos logros de su predecesor.

Polémico Ministerio

Lo que ensombreció los últimos días de Luciano Cruz Coke en el CNCA es que, a pesar de su obstinación, no logró llevar a buen puerto su proyecto estrella: la creación del Ministerio de Cultura que agruparía bajo el mismo techo al Consejo de la Cultura y las Artes, la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y el Consejo de Monumentos Nacionales.

Entre las actividades desarrolladas por Roberto Ampuero y bien evaluadas por los artistas en los meses en que ocupó su cargo en el edificio de la Plaza Sotomayor, estuvo su presencia en un amplio debate en el Parlamento sobre el proyecto de ley de este ministerio. En esa oportunidad escuchó las variopintas opiniones del mundo de la cultura que no se había sentido demasiado tomado en cuenta por Cruz Coke y que desconfiaban de una iniciativa que sentían que no garantizaba una verdadera participación de la comunidad en las decisiones del sector.

Cruz Coke había tratado de despejar las dudas asegurando que la nueva institucionalidad contemplaba una "presencia permanente y vinculante" de la sociedad civil. Garantizaba que el nuevo Ministerio sería "participativo y no vertical" conservando los consejos sectoriales del libro, la música y el audiovisual y creando un nuevo servicio del patrimonio.

A pesar de la obstinación del ex Ministro Cruz Coke, la iniciativa, anunciada en el año 2010, inició su tramitación sólo en el 2013. Y terminó siendo ingresada únicamente a la cámara de diputados. A pesar de que se le puso suma urgencia, corresponderá a Michelle Bachelet concretarla en los primeros cien días de su mandato.

Durante la presentación de su programa, la Mandataria había señalado que crearía un Ministerio de Cultura y Patrimonio "con énfasis locales, que promueva la cultura y las artes en la educación y la interculturalidad que

Chile tiene". Posteriormente, funcionarios de su gobierno agregaron que el proyecto en tramitación, presentado por el ex Ministro y actor, habría sido desechado por "insuficiente" y anunciaron el envío de una indicación sustitutiva con una propuesta distinta entre sus primeras 50 iniciativas de ley.

Roberto Ampuero no tardó en hacer presente que el polémico proyecto había sido aprobado en la Cámara de Diputados por 11 votos, el total de los integrantes de la Comisión de Cultura, sin ningún voto en contra. El ex Ministro intervino para subrayar que si durante ocho meses se había hecho un trabajo riguroso en un ambiente de colaboración extraordinario entre gobierno y oposición, desconocer lo avanzado tendría un costo político para todos los sectores.

La propuesta destinada a crear el Ministerio de Cultura no fue la única que experimentó tropiezos durante el pasado gobierno. Tanto así que, en lo que se refiere a los aspectos legislativos, esta repartición alcanzó un nivel de cumplimiento de sus metas de apenas el 48%.

Chile en el suelo

El Programa de Reconstrucción del Patrimonio fue la respuesta del gobierno de la Alianza al terremoto y el tsunami que azotaron Chile en febrero del 2010 y se encuentra en su etapa final. Del compromiso correspondiente a cien intervenciones de espacios públicos en todo el país, 98 ya están concluidas. Y ello tiene relación con la creación del Fondo del Patrimonio, categoría excepcional incorporada en la Ley de Presupuesto del año 2013.

Para Ampuero, el principal logro del gobierno de Piñera fue éste: "Recibimos el país tras el terremoto y muchos de nuestros proyectos culturales debieron ser dejados a un lado por las labores de reconstrucción. Y antes de este gobierno no había un Fondo de Patrimonio Cultural que ahora existe".

En este ámbito el liderazgo lo ha tenido la Subsecretaría de Desarrollo Regional. En los cuatro años de gobierno de Piñera esta repartición invirtió \$ 17.199.876.971 en el rescate de inmuebles patrimoniales destruidos por el 27F. Por otra parte, el propósito descentralizador en esta cartera se expresó en el hecho de que el 80% de los proyectos correspondió a regiones distintas de la Metropolitana.

En esta tarea se enfocó el programa "Puesta en Valor del Patrimonio" (PPVP) que ha financiado 115 iniciativas. Entre estas destacan proyectos que forman parte de las rutas patrimoniales culturales de QHapaq Ñan, Iglesias del Altiplano, Patrimonio Salitrero del Norte Grande, Camino a Gabriela Mistral y el Sistema de Fortificaciones Españolas. Sin embargo, para complementar este programa que sólo se aplica a monumentos nacionales, se crearon dos nuevas instancias: el Fondo de Reconstrucción de Ciudades y la Provisión de Reconstrucción que abarcan también inmuebles

de conservación histórica, como la Iglesia San Alfonso de Cauquenes.

Al desglosar el presupuesto de cultura se percibe que la asignación a fondos concursables y artísticos representó el 34,7% del presupuesto total del CNCA, situación que da cuenta del rol fundamental de este instrumento en las políticas culturales del país.

El análisis de los cinco fondos 2014 (Fondart nacional, Fondart regional, fondos de la música, libros y audiovisual) deja en meridiana evidencia la centralización del país. La Región Metropolitana concentra el 41.2% de las iniciativas financiadas y el 53.1% del presupuesto nacional, seguida de Valparaíso (15% del primero y 13.6% de lo segundo) y Bío Bío (6.4% y 5.5% respectivamente). En contraste, Atacama, con 1.6% es la que tiene menor cantidad de proyectos. Y a ella se suman Aysén y Magallanes con menos del 2% del presupuesto.

Respondiendo a esta contundente realidad, el ex titular de Cultura, Roberto Ampuero, luego de saludar en lenguas indígenas y enumerar los logros de su gobierno, región por región, anunció en su cuenta que le gustaría que uno de los sellos de su paso por esa cartera fuese la descentralización. Ejemplificó con su propio testimonio recordando que ha sido el único ministro que, en la práctica, ha ejercido el cargo desde Valparaíso. Aludió, además, a que al principio de la administración Piñera sólo había tres centros culturales en el país "y ahora hay cerca de 30 en regiones, en ciudades con más de 50 mil habitantes". Se refería a la Red Cultura.

El presupuesto 2014 considera una nueva glosa, de más de 4 mil millones de pesos, para esta Red y con cargo a este ítem se podrán financiar actividades de fomento a la programación de contenidos artístico culturales de calidad, iniciativas de apoyo al desarrollo cultural local en comunas con altos índices de población vulnerable y de formación para los actores culturales.

En el área programática, el presidente Piñera hizo gala de continuismo sobre lo hecho por los gobiernos anteriores al anunciar e impulsar medidas, programas y planes relacionados, fundamentalmente, con el acceso a la cultura.

En el terreno de la infraestructura cultural, los grupos Tantauco prometieron la entrega de 5 teatros regionales y 51 centros culturales, medida que se formuló y comenzó a llevarse a la práctica durante el gobierno anterior. Desde el anuncio, formulado en el año 2011, sólo el teatro de Punta Arenas ha sido entregado. Otros tres muestran avances: Rancagua está en construcción y Concepción y La Serena fueron licitados para la construcción del proyecto. Finalmente, con el de Iquique no ha pasado nada.

Esto, a pesar de que para 2014 se multiplicó cuatro veces el presupuesto 2013 para Teatros Regionales.

Durante la administración de la Alianza quedó en evidencia en forma dramática otra realidad menos visible: los problemas de sobrevivencia que enfrentan en nuestro país los teatros independientes. En abril del año pasado El Puente anunció que cerraría. ¿Motivo? Por exitosas que sean las obras, las entradas no dan, la empresa privada no invierte y los fondos concursables no permiten proyectarse.

”

El teatro La Memoria también informó su cierre y a este se sumaron otros espacios como el Ictus y el teatro Camino, propiedad de Héctor Noguera. Luego de esta situación, la Municipalidad de Santiago y el Consejo de la Cultura apoyaron al teatro de El Puente e impidieron su cierre y se conformó una red de salas. Para el director del teatro Camino la nueva Ministra deberá enfrentar los costos de las salas privadas de teatro que realizan una actividad artística y cultural importante en el país: “Todas ellas deben tener una subvención no concursable que les permita solventar los gastos fijos como luz, agua, gas y los sueldos del personal. Hoy no saben si al mes siguiente tendrán dinero para pagarlos”.

Más de 76 mil chilenos firmaron una campaña para eliminar o rebajar el IVA a los libros en nuestro país, donde este impuesto (19%) es el más alto del mundo. La iniciativa no sólo ha servido para discutir sobre el impuesto, sino sobre la importancia de la lectura en la formación de las personas

El terrible remezón del 27F tuvo como efecto positivo que los chilenos volcaran la mirada sobre hitos arquitectónicos y patrimoniales hasta entonces desapercibidos que obtuvieron recursos para su reconstrucción.

Durante la gestión patrimonial de Emilio de la Cerda, 67 bienes fueron declarados monumentos nacionales, se dobló el presupuesto para gestión y se trabajó en 31 edificios dañados por el terremoto. Son cifras positivas pero que no dan cuenta del contexto aún precario en que se mueve la institucionalidad patrimonial chilena.

Porque, justamente, en el listado de promesas incumplidas por el gobierno de Sebastián Piñera figura la iniciativa que persigue actualizar la Ley de Monumentos Nacionales. Esta, que se refiere a la protección y fomento de la riqueza patrimonial, rige sin reformas sustanciales en Chile desde el año 1970.

No obstante haber sido anunciado con bombos y platillos el primer día de gobierno y reiterado en las cuentas públicas, el proyecto se mantuvo en suspenso hasta que, a última hora, el Gobierno lo envió al Congreso. Algo similar ocurrió con el anuncio de una Carretera Digital de la Cultura que se quedó sólo en la retórica.

Alianza público privada

Luego de sus "intensos" (así los describió) nueve meses de gestión, el Ministro Roberto Ampuero debió enfrentar el 17 de diciembre del año pasado la difícil misión de dar cuenta de los cuatro años de trabajo del CNCA durante el gobierno de Sebastián Piñera. No fue tarea fácil presentar los logros bastante anoréxicos si se comparan con las propuestas iniciales del programa elaborado por los grupos Tantauco. De allí que su evaluación haya tenido una impronta de continuidad de la gestión cultural de las administraciones anteriores y haya puesto el énfasis en el desvío de los recursos destinados a la cultura a la reconstrucción patrimonial requerida luego del terremoto del 27F.

En lo que concierne al crecimiento presupuestario, Ampuero entregó buenas noticias: para 2014 se asignaron al CNCA \$ 52 mil 579.772 millones versus \$ 46 mil 831.705 millones de 2013. Consignó también la ampliación de los recursos para los fondos concursables, entre los cuales el que obtuvo más recursos fue el de la música.

De acuerdo al escritor ex Ministro el presupuesto del año 2014 aumentó en un 8.2%, es decir, creció porcentualmente más del doble que el presupuesto público.

Ampuero alertó sobre el peligro de que, después de sus diez años de gestión exitosa, el Consejo termine siendo visto como una bolsa repartidora de fondos: "Debe ser un centro de reflexión sobre la cultura, no sólo un distribuidor de recursos".

Comentó que, si bien esta instancia cuenta con un directorio nacional integrado por personalidades diversas y en su interior se da un diálogo interesante, "en algún momento sentí que nos reuníamos fundamentalmente para aprobar presupuestos".

Compartió, así mismo, su inquietud sobre lo que calificó como "el peligro de adicción del artista a los fondos concursables y estatales". Según los cálculos del Consejo de la Cultura, en los últimos cuatro años este financiamiento aumentó en 18%. Y en la última entrega de estos fondos por parte de la actual administración y la única a cargo del ministro Roberto Ampuero 1.700 proyectos fueron favorecidos con recursos que bordean los 17 mil millones, unos 150 millones más que el año anterior.

Para Roberto Ampuero, el modelo ideal sería la alianza entre los recursos del Estado y los aportes privados. Porque, a su entender, no es bueno depender completamente del papá Estado y "hay que estimular proyectos que sean sustentables".

Manifestó su esperanza de que con la nueva ley de donaciones se genere más diversidad de donantes y se estimule a las empresas a ser leales con

sus regiones, por ejemplo, acercándose a los artistas o gestores de aquellos lugares donde desarrollan sus actividades productivas.

Esto permitiría también dar una respuesta a casos como el de la Fundación de Orquestas Juveniles e Infantiles creada en el 2001. Entonces existían 72 orquestas juveniles e infantiles en el país. En 2010 la cifra aumentó a 385 y en la actualidad se registran 450 distribuidas desde Arica a Punta Arenas.

En 1964 fue Jorge Peña Hen el creador de la primera Orquesta Sinfónica Infantil, antecesora de la actual Sinfónica Nacional Juvenil fundada en 1992 por Fernando Rosas, e ideó un plan docente reconocido por la Unicef como método eficaz para la erradicación de la pobreza. Se critica, sin embargo, que existe una deuda con las regiones que podría saldarse si se obtuviesen más recursos. En la actualidad la agrupación acoge a 75 jóvenes de entre 18 y 24 años que, aunque provienen de distintas zonas del país, viven en Santiago para cumplir con el exigente régimen de ensayos. Aunque recientemente pareciera que se ha puesto énfasis más en la proyección internacional de los mejores cuadros allí formados, que en la proliferación de nuevas agrupaciones.

El cineasta y socio de Fábula, Pablo Larraín, considera que la nueva ley de Donaciones Culturales aún está en deuda con el sector audiovisual. Y cita los ejemplos de Brasil y Colombia donde la aplicación de esta ley es muy expedita e incluye montos mucho más altos. Cuenta que su empresa está a cargo de la producción de la película "Los 33" en Colombia y que se están haciendo las filmaciones en ese país porque -vía excepción de impuestos- el Estado colombiano devolvió el 50% de lo que se había invertido en realizar la cinta.

Muchos empresarios, poca cultura

El primer diagnóstico del CNCA realizado luego de recabar información de 146 compañías con presencia en la Región Metropolitana, estableció que las empresas en Chile invierten en cultura a través de donaciones, auspicios u organizando actividades propias. Sin embargo, sólo una minoría incluye objetivos ligados a esta temática dentro de su política.

El estudio, denominado "La Responsabilidad Social Empresarial y su Aporte a la Cultura" establece que sólo cuatro firmas analizadas -Gasco, Mall Plaza, Metro de Santiago y SQM- han definido un objetivo en torno a la cultura en el marco de su política de RSE, aunque ninguna tiene metas concretas.

Se destaca, además, que 92 empresas -63% de la muestra- realizan alguna iniciativa con foco en cultura, pero, en general, no se trata de actividades prioritarias. Dos razones lo explican: que cada firma define sus políticas según sus estrategias de negocios y que la cultura y las artes se sitúan en

un tercer estadio de la RSE. En general, las empresas abordan primero lo que tiene que ver con temas regulatorios, luego, lo que se relaciona con sus trabajadores y clientes y, posteriormente, lo que se vincula con asuntos ligados al quehacer cultural.

En todo caso, la idea de donar por donar ha ido desapareciendo y no cabe duda de que el apoyo de las empresas a la cultura ha ido en aumento. Así lo acreditan las cifras del Consejo que establecen que el aporte realizado en cuatro años por los privados a la cultura ha crecido en un 84%: en 2009 fue de \$13 mil millones y en 2012 fue de más de \$25 mil millones.

La banca y los servicios financieros son los rubros que más participan de la vida cultural y artística, con el 15% de los aportes. Le siguen la minería (12%), la energía (12%) y la construcción e industria (12%).

Además, las firmas tienden a focalizar sus aportes en disciplinas más bien tradicionales, como la música (17%), las artes visuales (15%) y el patrimonio (13%) "no aventurándose con disciplinas menos conocidas que podrían resultar controversiales o contradictorias con los valores corporativos" sostiene el estudio.

Desde el año pasado el CNCA pide que cualquier proyecto que postule a obtener financiamiento de la Cultura necesita acreditar en forma previa un porcentaje en dinero líquido de aporte que provenga del sector privado. Y se eliminaron los aportes de privados no monetarios, como escenografías, publicidad o descuentos en servicios por parte de los privados.

Por otra parte, tras dos años de vacas flacas, el mercado internacional del arte ha comenzado a repuntar y el año pasado la industria global del arte y las antigüedades volvió a alcanzar los niveles del 2007.

En Chile el escenario de las artes plásticas, desde la primera versión de Chaco, que se realizó en el Club de Planeadores de Vitacura en 2009, con 19 galerías chilenas y siete extranjeras reunió a 25 mil espectadores que ya en el 2012, en la Estación Mapocho llegaron a más de 43 mil personas. En esta oportunidad aumentó el número de expositores extranjeros y se vendió el 70% de las obras. Esta feria ha avanzado claramente en la organización de encuentros, mesas redondas y la coordinación de un circuito alternativo al de los espacios comerciales.

Sin embargo aún queda pendiente estimular al mercado local, porque hasta ahora es demasiado chico para el nivel de ingresos del país. Y ello es fácilmente comprobable si se lo compara con la situación de los países vecinos, muchos de ellos más pequeños que el nuestro.

"Las buenas exposiciones, las importantes, llegan hasta Argentina" comenta la galerista María Elena Comandari que dice echar de menos que en Chile se forme un cordón que arrastre a los artistas de calidad hasta nuestro país.

Otro evento notable que se ha desbordado en los últimos años es Puerto Ideas que ya en su segunda edición había convocado a más de 22 mil personas y que ahora organiza una cita con la entre cultura y ciencia en Antofagasta con la presencia de figuras rutilantes en el tema.

A raíz de la firma en noviembre del 2013 de adhesión a la Convención de la Unesco contra el tráfico ilícito de bienes culturales (1970) el robo, la importación o exportación ilegal de obras artísticas y patrimonio cultural en Chile estarán regulados por normas y procedimientos internacionales.

Para prevenir este tipo de delitos, el Gobierno chileno deberá registrar los bienes nacionales que desea proteger -obras de arte, piezas arqueológicas, libros y documentos patrimoniales- además de ejecutar cambios normativos y procedimentales para evitar que bienes de otros países lleguen a Chile o pasen por el país en forma ilegal.

Este convenio permitirá a Chile evitar que sucedan hechos como el que empañó el cumpleaños número 50 de Los Jaivas. Mientras el grupo era celebrado por 15 mil personas en el frontis del Bellas Artes, dos ladrones sustrajeron dos litografías de Damien Hirst en el MAC. O la sustracción en menos de 180 segundos de "La huelga" de Arturo Gordon, perteneciente a la Pinacoteca de la Universidad de Concepción.

Entre las iniciativas que llegaron a puerto durante el gobierno de la derecha, se cuenta la reforma a la Ley de Donaciones Culturales aprobada el 16 de mayo del 2013 y puesta en marcha en enero de este año. Sin embargo, el proyecto no incluyó el aspecto que el Ministro Luciano Cruz Coke más valoraba: las pymes culturales.

Las modificaciones a esta legislación persiguen ampliar el ámbito de quienes pueden ser donantes y beneficiarios, hacer más rigurosa la fiscalización y permitir la comercialización de los productos después de un período de tiempo. De allí que para sus impulsores, este cuerpo legal ya ha generado un ambiente favorable y un estímulo a las donaciones del mundo privado. "Ahora todas las empresas y personas que pagan impuestos, independientemente del tamaño de su patrimonio y de sus utilidades, están llamados a donar por cultura" sostuvo Ampuero.

De acuerdo a estudios del CNCA en los últimos cuatro años el aporte privado a través de la ley de donaciones culturales creció en un 84%. Sin embargo, esta cifra aún equivale a menos del 20% del aporte estatal. El escritor echa mano al ejemplo de Brasil, país en el que con una ley de incentivos similar a la nuestra, el aporte privado alcanza a igualar el 75% de la inversión pública.

La primera semana de marzo ingresó al Congreso un Proyecto de Ley Única de Donaciones, iniciativa que unifica en un solo cuerpo legal las donaciones con fines educacionales, deportivos, culturales, sociales y universitarios y

sistematiza las principales leyes que hoy están dispersas en más de 50 cuerpos legales. Además de ordenar y ampliar la legislación vigente, esta iniciativa tiene por objeto fomentar la participación de personas naturales mediante un procedimiento fácil y transparente, porque el actual es demasiado engorroso y este tipo de donaciones no implican ningún beneficio tributario.

La nueva normativa establece un Consejo dependiente del Ministerio de Hacienda que evaluará las postulaciones de los donantes y aumenta desde el 5 al 10% de la renta líquida el tope que tendrán las empresas para la donación.

Abandono de los museos

Una de las promesas del actual gobierno en el campo de la cultura fue diseñar un plan integral de recuperación de los museos nacionales que están bajo la tuición de la Dibam. Su situación actual es de mera sobrevivencia pues los presupuestos asignados no permiten proyectar su trabajo ni realizar las transformaciones que requieren.

Esta también es la opinión de la ex Directora de la Dibam, Magdalena Krebs a quien se le solicitó recientemente la renuncia. A su juicio, al pertenecer la Dibam al Ministerio de Educación y al crearse el CNCA en el 2003 "se produjo un desequilibrio en el ámbito del acceso al poder y en el de la representación política de todo lo que es el patrimonio cultural". Y señala que trabajó fuertemente con el CNCA y la Secretaría de la Presidencia en la formulación del proyecto destinado a crear el Ministerio de Cultura y Patrimonio.

Su opinión es categórica respecto de los museos nacionales: "Han estado muy abandonados". Está convencida de que en administraciones anteriores el esfuerzo estratégico en este ámbito estuvo centrado en la creación de nuevos museos y centros culturales como el MIM, el Centro Cultural Palacio de la Moneda, Matucana 100, el Centro Cultural Gabriela Mistral o el Museo de la Memoria, favorecidos con una política de financiamiento público estable asignada mediante el presupuesto general.

Ella no es la única que considera que esto pone a los museos nacionales en situación de desventaja, porque los nuevos espacios reciben sumas mayores y al haber sido creados bajo la figura de corporaciones de derecho privado tienen la agilidad necesaria para captar recursos adicionales de empresas o particulares.

Sin embargo, para los museos se ha abierto una nueva oportunidad a través de la ley de Donaciones Culturales que desde principios de este año incorporó a la Dibam como beneficiaria de donaciones de empresas o personas naturales que podrán acogerse al beneficio tributario que contempla. También se podrán obtener los beneficios de descuento del impuesto a la herencia a quienes donan colecciones patrimoniales o artísticas.

Es posible imaginar también un mejoramiento de las condiciones presupuestarias de la Dibam con la creación de un Ministerio de la Cultura pues actualmente se vincula al de Educación, de cuyo presupuesto recibe sólo el 0.65%.

En la actualidad, los 26 museos estatales y los 250 municipales, universitarios y privados no cuentan con una estrategia de desarrollo global como sucede en el caso de las bibliotecas o centros culturales, de allí que cada uno cree sus propios lineamientos.

Mientras tanto, es posible constatar que en los museos nacionales -23 regionales y especializados y los tres nacionales, Museo Nacional de Bellas Artes, Museo Histórico Nacional y Museo de Historia Natural-las exposiciones aumentaron en un 8,5%. Sin embargo, las cifras de consultas por internet a alguno de los sitios web de la Dibam cayó de 110.807.052 a 88.061.807 entre los años 2011 y 2012.

Pese a que la inversión en bibliotecas públicas ha sido relativamente importante -la Dibam ha construido más de doce bibliotecas desde 2009-, los datos que entrega la Tercera Encuesta sobre Participación y Consumo Culturales sobre este ítem encienden una luz de alarma. Entre 2005 y 2012, las personas que declaran haber asistido a una biblioteca disminuyeron de 23,8 a 18,2%. Esta cifra incluye no sólo a las bibliotecas públicas, sino también a las de colegios y universidades.

No gasto sino inversión

Según lo que comentó en Icare el entonces Ministro Ampuero, la industria creativa es la que tiene mayor potencial de crecimiento para la década que se avecina. De acuerdo a sus datos, en el año 2009 la cultura aportó 1,58% al PIB, cifra mayor a la del sector pesquero y similar al aporte del sector de comunicaciones. Por otra parte, en el último presupuesto anual de la República, los recursos asignados a cultura alcanzan al 0,4% del total.

Es posible concluir, entonces, que el gobierno gana más de lo que invierte en este sector que en la actualidad suma más de 30 mil empresas: alrededor del 3% de las existentes a nivel nacional. Las cifras son elocuentes: desde el 2005 al 2011 Chile pasó de tener 150 a 859 empresas musicales, las ventas de las editoriales crecieron un 26% y las de espectáculos y artes escénicas, en 140%.

Durante el gobierno de Bachelet fue posible observar un incremento sostenido del presupuesto destinado al CNCA y, en los dos primeros años de la administración de Sebastián Piñera, simplemente se replicó la cifra asignada por la Presidenta. Luego de ese período se detectó un alza leve que en el año 2013 llegó al 5%.

Funcionarios de su gobierno argumentan que la catástrofe del 27F obligó al gobierno de la Alianza a distraer recursos hacia la reconstrucción. "Si se consideran los cuatro años de gestión de nuestro gobierno, el presupuesto del Consejo tuvo un 13,5% de aumento. Específicamente, en el 2014 creció un 8,2%, el más alto en comparación con todos los ministerios del gobierno", se defiende el ex titular de la cartera, Roberto Ampuero.

Según los estudios en el área, en 2009 el gobierno de Bachelet incrementó en un 47,7% el presupuesto total en cultura. De allí que, considerando que este es el aumento más grande de los recursos para cultura en los últimos años, en el segundo mandato de la Mandataria, el desafío que tendrá por delante será superar su propia marca.

Seguridad y patrimonio

Una seguidilla de incendios en edificios patrimoniales y el robo de cuadros en algunos museos dejaron a la vista la escasa seguridad de nuestros recintos culturales. Importantes edificios patrimoniales fueron arrasados por las llamas. El 10 de noviembre, se quemó el palacio Aldunate, más conocido como La Cúpula y declarado hace poco, inmueble de conservación histórica. En septiembre se destruyó parte de las áreas patrimoniales del Liceo Amunátegui, por acción de terceros. El 2 de agosto se incendió por tercera vez la Iglesia San Francisco de Valparaíso.

El 28 de abril se incendió la nave central del Mercado Central de Concepción y el 9 de abril en Santiago, el palacio Iñiguez que se preparaba para iniciar la remodelación de su fachada, sufrió también los estragos de las llamas.

El último de estos siniestros afectó el 18 de noviembre el ala sur poniente del Teatro Municipal de Santiago, el único escenario de la capital con más de mil butacas y que fue inaugurado hace más de 150 años cuando Santiago tenía sólo 400 mil habitantes. Las salas de ensayo del ballet y sus camarines más el taller de vestuario y maquillaje quedaron reducidos a cenizas y su restauración tomará entre dos y tres años.

Producto de esta tragedia, los responsables del edificio se vieron obligados a echar mano a otros espacios alternativos para presentar una parte importante de su programación y en el ambiente cultural resucitó la discusión sobre la necesidad de grandes escenarios con acústica y características técnicas de última generación, donde se puedan presentar obras de gran envergadura.

A pesar del sinnúmero de promesas de las autoridades de cultura piñeristas, durante esa administración, se paralizó la construcción del teatro de la Teletón (compromiso adquirido en la campaña del 2009), se declararon desiertas dos licitaciones para el teatro Oriente y la segunda etapa del GAM, que contempla una sala con dos mil butacas, permaneció congelada.

Sin embargo, el pasado 17 de marzo en el propio centro cultural la Presidenta Michelle Bachelet puso punto final a esta teleserie de suspenso confirmando que durante su mandato se edificará la segunda etapa del proyecto, "con un gran teatro que tanta falta le hace a esta ciudad y al país".

El número ocho de las Definiciones de Política Cultural 2005-2010, establecidas por el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes consigna la "creación de un Centro Nacional que contenga, de acuerdo a los estándares internacionales, espacios para la representación de las artes escénicas y de la música".

Este mandato implicó que, producido el desafortunado incendio del entonces Edificio Diego Portales, durante su primera administración la Presidenta constituyera una Comisión Interministerial integrado por la Ministra de Cultura, Paulina Urrutia, los titulares de Defensa (ocupantes de la Torre del complejo), Vivienda y Urbanismo, y Bienes Nacionales que se dedicó a definir el destino del edificio.

La Comisión recomendó instalar en el lugar el Centro Nacional de Artes Escénicas y Musicales de Chile, obra que se comenzó de inmediato con el respectivo Concurso de Arquitectura, Estudio de Audiencias y una Consultoría sobre Unidades de Negocios que contribuirían a su financiamiento.

Su primera etapa fue inaugurada al comenzar el mandato del Presidente Piñera, en septiembre de 2010. Pero, inexplicablemente, las etapas dos (sala para dos mil personas) y tres (torre para unidad de negocios) fueron suspendidas.

Según declaraciones del Director de Extensión Cultural de la Universidad de Chile, Ernesto Ottone al diario El Mercurio, un espacio para dos mil personas en Santiago está sobredimensionado. Opinión no compartida por el Presidente de la Fundación Beethoven, Adolfo Flores: "la evidencia muestra que sobre 1800 butacas un teatro puede ser rentable."

La Directora del GAM, Alejandra Wood, asegura que, luego de tres años de existencia en que este centro ha sido visitado por 2.134.020 de personas, puede garantizar que su segunda parte no va a transformarse en un elefante blanco. Dice estar convencida de que este espacio se necesita: "basta comparar los siete millones de personas que habitan en Santiago y los metros cuadrados destinados a las artes escénicas. Claramente, hay un déficit muy importante".

Carmen Romero, Directora del Festival Santiago a Mil, invita a "mirar a ciudades como Montevideo que tiene dos salas de esas características para un millón y medio de personas, un veinte por ciento de los habitantes de nuestra capital".

La opinión de la gestora cultural de este Festival que cumple 21 años vida y ha transformado el panorama de las artes escénicas en el país logrando convocar a 480.100 espectadores este año, es que espacios como este son indispensables.

Leer, ¿será un placer?

La Tercera Encuesta de Participación y Consumo Culturales es un completo mapa de los hábitos culturales de los chilenos, cubre desde los índices lectores hasta el consumo de comidas típicas, incluyendo visitas a bibliotecas, acceso a música y uso de internet o videojuegos.

En ella quedó de manifiesto que en nuestro país la música es omnipresente: el 97,1% afirmó escucharla constantemente. Se registró, además, una fuerte alza en asistencia al cine: del 34,9% de los chilenos que dijeron haber ido el último año, subió hasta 45,2%. De todos ellos, un 23,8% fue entre cuatro y seis veces y la mayoría optó por ver una película producida en EEUU. El 15,8% decidió ver una cinta chilena, aunque parte importante de este éxito sería atribuible al factor Stefan Kramer.

Las exposiciones preferidas de los consultados son las de pintura, seguidas por las de fotografía. En tanto el público del teatro bajó discretamente: del 20,1% que declaraba haber ido a ver una obra en el año 2005, en el 2012 sólo llegó a 17,8%. El estudio también informa que el 95,9% dijo haber comido algún plato de comida tradicional, como humitas o cazuela, el último mes.

Prueba de la desigualdad que se refleja en todos los ámbitos de la vida de una persona, en el estudio se establece que quienes consumen y participan más de la vida cultural son los jóvenes ABC1 que viven en la capital y que accedieron a la universidad, mientras en el otro extremo se encuentran los adultos mayores, de escasos recursos y educación incompleta, que viven en regiones.

Aunque las estadísticas indican que los recursos destinados al Plan de Fomento Lector se incrementaron bastante en el 2012 hasta alcanzar un 76% en su mejor momento, según el gestor cultural Ernesto Ottone la falta de hábitos culturales, el abandono de una formación artística relevante educativo chileno y la deficiente infraestructura regional aún existente no han permitido acortar las brechas.

Quizás sean algunos de los datos más relevantes de la muestra los que apuntan a las cifras de lectura en el país consignando que en Chile han aumentado quienes declaran leer un libro al menos una vez por año, de 41,4 a 47% entre 2009 y 2012. A juicio de Roberto Ampuero, "la encuesta muestra un alentador panorama en índice de lectores y frecuencia lectora". La nueva situación ubica a Chile detrás de Argentina y sobre Brasil y Colombia.

El estudio sostiene que los lectores intensivos de libros, esto es, quienes leen al menos 6 libros por año, se mantienen sin variación entre 2005 y 2012. Esos lectores son, en buena parte, quienes asisten a las bibliotecas y sostienen la industria editorial.

Un dato que se mantiene inalterable en relación con otras encuestas (16,2%) versus quienes compran en librerías (25,1%). es que 4 de cada 5 chilenos estima que los libros son caros o muy caros en nuestro país. Llama la atención, también, el alto porcentaje de personas que declara comprar libros en la calle

Otra información poco alentadora que se desprende de la encuesta es que el 9% de los chilenos declara no tener libros en su casa, el 82% no ha pisado una biblioteca en los últimos doce meses y el 69% no compró un libro en el último año o nunca en su vida ha comprado uno.

Los lectores aumentan fuertemente según el nivel socio económico. La mayoría de los encuestados prefiere leer novelas y, preferentemente, chilenas o latinoamericanas.

A menor nivel de lectura, menor nivel de cultura y un estudio realizado en 2013 por Procultura mostró como eran pocos los chilenos que reconocían nuestro patrimonio. Al nombrarles a cinco artistas nacionales, sólo a Marcela Paz, la creadora de Papelucho la ubicaba el 65% de los consultados. Más de la mitad de quienes participaron en el estudio no supieron nombrar algún escritor vivo. En el tema de leyendas tradicionales del país, la más conocida es la del Trauco y en las artesanías, las de Pomaire y el mimbre.

En junio, la librería Qué Leo en Providencia anunció su cierre producto de que el dueño del espacio pensaba arrendarlo a una cadena de farmacias dispuesta a pagar mucho más. Las redes sociales se saturaron de mensajes de apoyo y de indignación. Así, el caso instaló la interrogante sobre las escasas posibilidades que tienen las librerías de sobrevivir en nuestro competitivo escenario.

Al cabo de sólo 17 meses, más de 76 mil chilenos firmaron una campaña para eliminar o rebajar el IVA a los libros en nuestro país donde este impuesto (19%) es el más alto del mundo. Sus autores se enorgullecen de haber recibido incluso el apoyo unánime de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados.

Y, durante este tiempo, la iniciativa no sólo ha servido para discutir sobre el impuesto, sino sobre la importancia de la lectura en la formación de las personas. Problema que muestra ribetes dramáticos en nuestro país donde la primera encuesta sobre competencias básicas de la población adulta en Chile, realizada en 1998, consignó que la mitad de los consultados no entiende lo que lee.

La segunda versión de este sondeo realizado por el Centro de Micro datos de la Universidad de Chile y financiado por la Cámara Chilena de la Construcción, incluyó a 3.500 trabajadores de entre 15 y 65 años y determinó que el 44% de los adultos son analfabetos funcionales, es decir, no entienden la información. Estos no fueron capaces de comprender y usar la información de textos que determinaban, por ejemplo, cada cuanto tiempo debían tomar una aspirina a partir de las indicaciones que aparecían en la caja del medicamento.

"Hay una reforma educacional importantísima en ciernes, que responde a una amplia demanda ciudadana. El libro no puede estar marginado de ella porque sin lectores jamás mejoraremos la calidad de la educación", dice el Presidente de la Cámara del Libro, Arturo Infante.

El editor retomó también la aspiración de eliminar el IVA de los libros. Tema que el ministro Ampuero consideró que si lleva discutiéndose más de diez años con gobiernos de distintas posiciones, es porque no es fácil de solucionar. El ex Ministro dijo estar convencido de que casi todo el mundo se sentiría feliz de que en Chile no se pagara este impuesto, pero advirtió que existen otros sectores que podrían tener planteamientos similares sobre la conveniencia de rebajar el IVA en sus áreas.

"No está claro que si se elimina va a aumentar de inmediato la lectura" argumentó, añadiendo que, a su juicio, el deseo de leer surge de una cultura que fomente la lectura en la familia y en la escuela.

Arturo Infante, presidente de la Cámara del Libro, considera indispensable darle jerarquía a la cultura para que deje de ser entendida como una seguidilla de espectáculos y se comprenda como parte integral de la vida de las personas. A su juicio, la nueva administración deberá hacerse cargo del analfabetismo funcional de los chilenos causado por la ausencia de una política de Estado para el libro y la lectura, parte indisoluble de la calidad de la educación.

Considera que por décadas el Estado le ha dado la espalda al libro y a los lectores y que es fundamental dejar de lado los criterios economicistas y suprimir el IVA del libro. "Su supresión tendría un valor simbólico formidable para conectar con esa reivindicación ciudadana de larga data y reencantar a los chilenos con la lectura".

A pesar de que esta reivindicación apareció mencionada en nueve de diez de los programas de los candidatos a la Presidencia y de las presiones ejercidas en este tema por sectores culturales vinculados a la Nueva Mayoría, la Ministra Claudia Barattini anunció en una entrevista de Artes y Letras que el gobierno no tiene contemplada la reducción o eliminación del impuesto: "Hoy el IVA no es una prioridad". Y agregó que son los libros importados los caros en contraste con una producción nacional "creciente".

Más música

Luego de haber sido desestimado por el ex Ministro Luciano Cruz Coke y puesto en cuestión por la Asociación de Radiodifusores de Chile (Archi) que lo calificó como "imposición", el proyecto que busca imponer un 20% de música chilena a las radios chilenas recibió en estos días el apoyo entusiasta de la nueva titular de la cartera de cultura.

"Tenemos que encontrar espacios en los medios de comunicación para nuestra producción nacional y dar ciertas batallas como la que se plantea hoy día con la cuota de música chilena en la radio" sostuvo, declarándose favorable a esta medida.

Los argumentos de Luis Pardo Sainz, presidente de la ARCHI, apuntan a que existiría una elevada proporción de radioemisoras que supera ampliamente este porcentaje y a que no en todos los formatos radiales y géneros musicales existe un repertorio de autoría o interpretación nacional suficiente. Con estos argumentos llamó a rechazar la iniciativa que calificó de "técnicamente deficiente y retrógrada" porque, a su juicio, supondría un severo daño a la libertad de expresión al intervenir de manera directa en la programación de los medios.

El proyecto surgió como moción presentada por un grupo de diputados que buscaba asegurar la difusión de la música folclórica, pero luego, en el texto que aprobó la Cámara, se extendió el concepto de música nacional a toda pieza compuesta o interpretada por chilenos.

Un estudio sobre esta iniciativa encargado por la SCD a la empresa Adimark obtuvo resultados asombrosos al revelar que un 90.5% de la gente pide más programación de artistas locales, aunque un 61% admite escuchar poco o nada de ellos. De acuerdo a esta investigación, tampoco cabe duda de que sus preferencias se inclinan por los artistas internacionales que, históricamente, sobrepasan a los chilenos por un 9 a 1.

Hace unos días el Presidente de la Sociedad Chilena del Derecho de Autor (SCD), Alejandro Guarello, salió a desmentir un texto publicado en marzo en El Mercurio y firmado por Cruz Coke que sostiene que no sería necesario regular esta materia dado los porcentajes de música nacional que ya en la actualidad se escuchan en la radio.

El dirigente de los músicos fustigó la afirmación del ex Ministro aclarando que el porcentaje de música de autores chilenos en la radio, desde hace al menos 10 años, supera escasamente el 11%. Y que, si a este porcentaje se suma la música de intérpretes chilenos y autores extranjeros, aumenta a algo más del 14%.

Guarello expresó que a la SCD le extrañaba la aseveración de Cruz Coke porque no hace mucho tiempo, él mismo había señalado que dicha

presencia era deficitaria y, por este motivo, en el año 2011 presentó al Congreso un proyecto que destinaba mil millones de pesos para incentivar en las radios la programación de música chilena.

Nueva Mayoría

La Presidenta Michelle Bachelet ha anunciado que exigirá como derecho social el acceso a los bienes culturales. Y considera que para que estos puedan ser aprovechados es necesario generar hábitos y gusto por el arte y la cultura desde la infancia.

"Lo más importante es rectificar la reforma educacional que ha relegado la formación artística a un segundo plano, en circunstancias que todas las reformas educacionales exitosas la han potenciado. Todas las artes deberían ser objeto de una enseñanza continua y rigurosa durante toda la etapa de educación pre-básica, primaria y secundaria", señaló a los medios Alex Chellew, Presidente de la Asociación de Pintores y Escultores de Chile.

El programa de Bachelet contempla duplicar los recursos destinados a la cultura en el presupuesto de la nación en cuatro años: "Se deben recuperar los cuatro años perdidos para el sector. En mi gobierno el presupuesto del CNCA creció en un 137% real y en el de Piñera, sólo en un 4%".

Entre las medidas dadas a conocer por la Presidenta están también la construcción de 20 centros artísticos en todo Chile; la creación de un Ministerio de la Cultura y Patrimonio; un Plan Nacional de Lectura; una Política Nacional del Libro y la puesta en marcha de Programa de Recuperación Regional de Infraestructura Patrimonial Emblemática.

Durante su administración, la base de la asignación de recursos para el fomento y creación de proyectos culturales seguirán siendo los fondos concursables que, pese a las críticas, han logrado legitimarse como forma de financiamiento.

La Mandataria anunció también que en su gobierno implementará una nueva política nacional de museos, que les permita financiarse y mejorar su gestión.

Claudia Barattini, la nueva titular de cultura, que nació en Valparaíso en 1960 en una familia comunista, fue agregada cultural en Italia y encargada de coordinación internacional del festival Santiago a Mil, sabe que también deberá trabajar la imagen pública del CNCA y de sus fondos concursables. Y en ello trabaja en estos días con su equipo de comunicaciones.

Michelle Bachelet y la cultura

- 1) La cultura es un derecho ciudadano, por lo tanto, el Estado debe asegurar que los ciudadanos tengan la posibilidad de acceder a ella como la salud, la vivienda o la educación.
- 2) El Consejo Nacional de la Cultura tendrá un rol relevante en debate sobre educación que absorberá al país en el período Bachelet.
- 3) El proyecto de institucionalidad presentado por el gobierno Piñera será íntegramente sustituido por una nueva propuesta.
- 4) La nueva propuesta, junto con incorporar el sector patrimonio, considera inclusión del CNTV en el futuro Ministerio de Cultura.
- 5) Creación de un canal cultural en la TV abierta.
- 6) Se dispondrá de mayor inversión pública en los museos de propiedad estatal.
- 7) Apoyo a las propuestas de cuotas de música chilena en radios nacionales.
- 8) Se abrirá la posibilidad de concursos y otros aportes para salas de teatro independientes.
- 9) Énfasis en el apoyo a contenidos en infraestructura existente, más a que a nuevas edificaciones.
- 10) En tiempos de reforma tributaria para buscar más recursos, no se contempla reducir IVA al libro. Sí se promoverá el fomento de producción editorial nacional.

