

# Chile en marcha, ¿atrás?

El largo invierno de Piñera II



# Chile en marcha, ¿atrás?

El largo invierno de Piñera II

Felipe Agüero  
Pamela Díaz-Romero  
Jaime Ensignia  
Hernán Frigolett  
Elisabet Gerber  
Flavia Liberona  
Domingo Namuncura  
Luis Navarro  
Eugenio Rivera  
Marcia Scantlebury  
Rafael Urriola  
Pablo Valenzuela  
Augusto Varas



Barómetro / Vol. 15  
© Barómetro de Política y Equidad  
[barometro.sitiosur.cl](http://barometro.sitiosur.cl)  
ISBN: 978-956-208-107-8

Gestión editorial: Ediciones SUR  
Revisión de textos: Paulina Matta V.  
[www.sitiosur.cl](http://www.sitiosur.cl)

Diseño y diagramación: Andoni Martija M.  
Impresión: Grafikakolor  
[www.publiprom.cl](http://www.publiprom.cl)

Impreso en Chile • Printed in Chile  
Santiago, julio 2019

# Índice

- 7 Presentación  
Pamela Díaz-Romero, Alfredo Rodríguez y Augusto Varas
- Política 11 Piñera y sus circunstancias.  
La gestión de gobierno y el desencanto social y político  
Augusto Varas
- 35 La crisis de Carabineros y las propuestas de seguridad del segundo gobierno de Sebastián Piñera  
Pablo Valenzuela G.
- Economía 59 La economía en el segundo gobierno de Sebastián Piñera: desaceleración y falta de visión estratégica  
Eugenio Rivera Urrutia
- Empleo y protección social 77 Una reforma laboral en tiempos de borrasca  
Jaime Ensignia
- 87 Modelo de pensiones chileno desalineado de la realidad laboral  
Hernán Frigolett
- 99 Luces y sombras en el proyecto de reforma a las isapres  
Rafael Urriola

- Educación 115 La educación escolar en los tiempos de Piñera II  
Luis Navarro
- Género 135 Cuarta ola feminista: profundizando la  
democracia  
Pamela Díaz-Romero
- Medios de 149 Opinión pública: entre el desencanto y las  
comunicación nuevas fragmentaciones sociales  
Elisabet Gerber
- Medioambiente 161 Cambio climático de la política internacional a la  
política nacional  
Flavia Liberona
- Cultura 183 Ley de Patrimonio. ¡Al Fin!  
Marcia Scantlebury
- Pueblos 195 Chile, Consulta Previa y contexto regional  
Originarios Felipe Agüero
- 213 Ni con garrote ni zanahoria:  
pueblos indígenas y gobierno conservador sin  
puentes de diálogo  
Domingo Namuncura

# Presentación

Durante un año y medio, el segundo gobierno de Sebastián Piñera ha mostrado las dificultades que enfrenta una administración cuando se propone introducir cambios estructurales significativos sin contar con una mayoría parlamentaria, con una economía estancada y una ciudadanía insatisfecha con su gestión.

En este contexto, los capítulos que siguen en esta decimoquinta entrega del Barómetro de Política y Equidad muestran y analizan las principales contradicciones que operan en los partidos de la coalición gobernante y en el electorado que optó por ella, al igual que en sus fuerzas de apoyo empresariales.

Las reformas en la salud, trabajo y pensiones no han avanzado como se esperaba. El combate contra la delincuencia no muestra resultados favorables y la reforma a Carabineros se ha ralentizado. La iniciativa de nuevo modelo de financiamiento a las Fuerzas Armadas ha enfrentado una variedad de críticas, que han significado introducir nuevas indicaciones al proyecto de ley original. Por su parte, no se ha podido recuperar el dinamismo empresarial, la confianza de este sector continúa cayendo y demanda mayores liberalizaciones para crecer, requerimientos que enfrentan fuertes cuestionamientos sociales.

La sociedad civil se pronuncia políticamente en masivas demostraciones por los derechos de las mujeres y en contra del sistema de pensiones, rechazando los cambios al currículum escolar y demandando un mejoramiento de las condiciones económicas y laborales de los profesores y trabajadores de la salud. El actual pareciera ser un gobierno que no entiende o no puede administrar las estructuras estatales que proveen bienes públicos.

La política de derechos humanos, tanto en el plano internacional como en materia de manejo de los temas migratorios, ha mostrado serias contradicciones al interior del gobierno, dificultades que el cambio de gabinete del mes de junio no ha logrado dar por superadas. Estas limitaciones se mostraron de

manera patente en materia de las políticas estatales respecto de los pueblos originarios. Prueba de ello es el fracaso del Plan Araucanía. Y aun cuando el cambio del ministro del sector —protegiéndolo de un definitivo fracaso en una posible aventura electoral— auguraba un mejoramiento de las condiciones, estas empeoraron. Así, la controvertida Consulta Indígena quedó en pausa indefinida.

En este contexto, se podría haber presagiado una recuperación de la iniciativa opositora. Sin embargo, esta se mantuvo anclada por sus contradicciones, conflictos internos e incapacidad para coincidir en una hoja de ruta o programa mínimo, una propuesta que permitiera reconectarla con la ciudadanía después de la derrota presidencial.

Dada la ya iniciada carrera (pre)presidencial y los posicionamientos frente a las elecciones municipales y de gobernadores del próximo año, los meses que siguen serán importantes para el gobierno y la oposición.

Este decimoquinto volumen del Barómetro de Política y Equidad proporciona elementos analíticos y descriptivos orientados a coadyuvar en el análisis de las realidades políticas, económicas y sociales que enfrenta el país.

Pamela Díaz-Romero Monreal

Alfredo Rodríguez Arranz

Augusto Varas Fernández

Editores

Política



# Piñera y sus circunstancias: la gestión de gobierno y el desencanto social y político

Augusto Varas<sup>1</sup>

Con el nuevo eslogan de “Chile en Marcha”, el Mensaje presidencial del 1 de junio inició la travesía gubernamental por el desierto en busca de esos “tiempos mejores” que se han alejado inexorablemente.

Más allá de su retórica, la hoja de ruta contempla de hecho tres líneas centrales: a) lograr un alto apoyo al presidente en la opinión pública, favoreciendo a una supuesta mayoritaria clase media; b) discapacitar al Estado vía mayor reducción de los roles del Congreso, aumento de atribuciones de las autoridades administrativas y concentración ejecutiva en algunos ministerios; c) retrotraer las reformas estructurales del gobierno anterior y debilitar la regulaciones nacionales e internacionales para ampliar la capacidad de captar rentas por el empresariado.

El cambio de gabinete implementado diez días después intentó imprimirle nueva energía a un gobierno desgastado y en franca caída en la valoración de la opinión pública (23% aprobación, junio, 2019).<sup>2</sup>

---

1 Augusto Varas, doctor en Sociología, presidente Fundación Equitas.

2 Critería, *Agenda Ciudadana*, junio 2019. <https://www.criteria.cl/wp-content/uploads/2019/07/ACC-Junio-2019.pdf>

Efectivamente, existe una crisis institucional,<sup>3</sup> pero es de naturaleza distinta a como la define el Ejecutivo. En el año y medio de gobierno de Sebastián Piñera, las dos principales instituciones representativas —el Ejecutivo-gobierno y los partidos políticos-Congreso— han permanecido con bajos niveles de legitimación y la ciudadanía sigue manifestándose autónomamente por vías extrainstitucionales, tales como las cursadas por las jóvenes feministas del 8 de marzo, los pensionados contra las AFP, y los profesores y trabajadores de la salud ante los cambios propuestos. Esta decepción con la representación política tiene en su base factores institucionales que permiten explicarla y cuya superación dependerá del cambio no solo de algunos temas o “parches” constitucionales, sino de una nueva carta magna con una arquitectura efectivamente democrática.

Para analizar las tendencias de fondo que orientan la acción del gobierno, revisaremos las políticas orientadas a fortalecer la imagen presidencial y ampliar su apoyo en la “clase media”; caracterizaremos las contrarreformas iniciadas; veremos el replanteamiento del tema del “relato” y cómo este se proyecta hacia las relaciones exteriores. En el ámbito parlamentario y de los partidos, describiremos los principales límites a la función parlamentaria, la propuesta de constreñirla aún más y los problemas asociados producto de la evolución de las democracias contemporáneas. Finalmente, vinculado a estas limitaciones institucionales, veremos cómo la ciudadanía se expresa autónomamente.

## 1 El Ejecutivo

El bajo nivel de aprobación del Ejecutivo se puede explicar a partir de la frustración social ante la falta de cumplimiento de sus promesas de campaña (23% de cumplimiento<sup>4</sup>), junto a la extendida percepción de que se gobierna para unos pocos, no se acogen las demandas sociales y las leyes que se promueven no van en dirección a resolverlas.<sup>5</sup>

Los “tiempos mejores” ofrecidos por la coalición Chile Vamos han derivado en un conjunto de iniciativas que no logran articularse en una agenda comunicacionalmente potente, y ello producto de las principales contradicciones que ha enfrentado el Ejecutivo en el año y medio de gestión transcurrido. Se trata de una situación vinculada, por una parte, a su dificultad para armonizar entre sí los principales objetivos de su programa; y por la otra, a la existencia de un

3 Entre abril de 2018 y mayo de 2019, la confianza en las instituciones armadas disminuyó en 21 puntos porcentuales; Carabineros, 17 puntos; Poder Judicial, 18 puntos; partidos políticos, 10 puntos. [http://morichile.cl/wp-content/uploads/2019/05/INFORME\\_BAROMETRO\\_DE\\_LAPOLITICA\\_2019.pdf](http://morichile.cl/wp-content/uploads/2019/05/INFORME_BAROMETRO_DE_LAPOLITICA_2019.pdf)

4 Ciudadanía Inteligente, <http://lanacion.cl/2019/03/07/ciudadania-inteligente-gobierno-cumplio-23-de-promesas-legislativas/>

5 Critería, “Agenda Ciudadana”. <https://www.criteria.cl/wp-content/uploads/2019/06/ACC-Mayo-2019.pdf>

“relato inenarrable”, tal como sucedió en su administración anterior.

Los tres objetivos estratégicos de gobierno, confesables o no, han dado como resultado una línea política errática, repleta de iniciativas inconexas, que ha sido incapaz de controlar la agenda pública. De esta forma, se ha basculado entre los intentos de reeditar “la política de los consensos”, convocando a comisiones presidenciales y encuentros con la oposición en La Moneda, y las duras confrontaciones con sus representantes. Tal bipolaridad se volvió a expresar en el discurso presidencial con ocasión del cambio de gabinete, en el que llamó a reeditar consensos y, al mismo tiempo, fustigó a la oposición por obstruccionista.

### 1.1 *Presidencialismo plebiscitario*

El primer objetivo ha sido fortalecer la figura del presidente en la opinión pública a través de una alta valoración en las encuestas (presidencialismo plebiscitario<sup>6</sup>), misma estrategia que Piñera siguió en su pasada administración. Esta tiende a ser una necesidad, toda vez que el apoyo electoral al presidente solo representó el 26,45% del padrón electoral en 2017, pero su nivel de influencia política también depende del alto o bajo apoyo que logre en la opinión pública, siendo esta equivalente, en la práctica, al 100% del padrón electoral.

El convocar a su gabinete a un número importante de ministros independientes —estrategia modificada parcialmente en el último cambio de gabinete—, le ha permitido a Piñera resaltar su rol personal en la gestión pública, pero ha reproducido los problemas de manejo de agenda de su primer gobierno.<sup>7</sup> Ha sido tan pertinaz en esta conducta, que la anterior crítica de sus partidarios<sup>8</sup> a la permanente figuración del presidente ha dado paso a una resignada aceptación.<sup>9</sup>

Sumadas a los errores y mal manejo de crisis, las contraproducentes apariciones públicas del primer mandatario, el rol de sus hijos en la comitiva presidencial a China, junto a una economía que no despega (primer trimestre de

6 Cfr. Augusto Varas, “Piñera II. Contrarreforma versus agenda gubernamental”, *Barómetro de Política y Equidad 14: Piñera II: ¿Una segunda transición?* (noviembre 2018), pp. 13-45.

7 Tal como lo han señalado Jofré y Navia, “el bajo IDP (índice de densidad partidaria) en el gabinete de Piñera contribuyó a su baja aprobación presidencial y a los malos resultados electorales para su coalición al finalizar el gobierno en 2013”. Hugo Jofré y Patricio Navia, “Densidad de militancia partidista, aprobación presidencial y el desempeño electoral de la derecha en Chile (2010-2014)”, *Estudios Públicos*, no. 145 (verano 2017), p. 68.

8 En su gobierno anterior, Andrés Allamand afirmaba que el mandatario debía “encausarse un poco mejor en el rol presidencial (...) En una frase: que se olvide de la parka roja”. *Cambio21*, 6 de julio, 2010.

9 “Cuando se le critica a Piñera por su voluntad de estar encima de los temas del país, es una crítica sin fundamento. Eso es parte de su forma de ser. Todo el mundo sabe cuál es el estilo de liderazgo de Piñera. La gente lo conoce, ha votado dos veces por él. Nadie pretende que Piñera pueda cambiar”. <https://digital.elmercurio.com/2019/04/07/C/S43INFRP#zoom=page-width>

2019, 1,6% vs. el 4,7% del mismo trimestre en 2018), han horadado la política presidencialista plebiscitaria sin permitirle subir en las encuestas.

## 1.2 Clase media protegida

En este contexto, la decisión gubernamental de poner en el centro a la clase media —que se estimaría en un 65,4%—, apoyándola a través de políticas públicas específicas en las áreas de salud, trabajo, previsión y orden público, se orienta a ampliar su apoyo en dicho sector, que se caracterizaría por valorar el mérito, esfuerzo, orden, progreso y solidaridad.<sup>10</sup>

La ambigua definición de “clase media” a partir de niveles de ingreso divulgada por Libertad y Desarrollo<sup>11</sup> (probablemente digitada desde el segundo piso) no resiste un serio análisis sociológico, al estar ausentes dimensiones weberianas básicas, como poder y prestigio. Tal como lo indica Emmanuel Barozet,<sup>12</sup> en estas definiciones no están considerados el consumo y la ocupación. Tampoco incluyen acceso a la vivienda. A su vez, esta “clase media” es dividida en alta, media y baja, con diferencias de ingreso significativas, que muestran una alta heterogeneidad.

La política de focalización del Gobierno se materializaría, por una parte, en el desarrollo de una plataforma en línea con programas ya existentes en las áreas antes mencionadas —salud, trabajo, previsión y orden público— y nuevas o mejoradas prestaciones para los grupos sociales medios, lo que ha despertado críticas a su implementación. De acuerdo con Osvaldo Larrañaga,

este es un segmento amplio y de fronteras difusas, que incluye profesionales y empleados de oficina, vendedores de tiendas, obreros calificados, y otros variados oficios. (...) La ambigüedad en la definición de clase media se replica en los requisitos de acceso a los programas de la nueva Red. Así, algunos cubren hasta el 60% de la población de menores recursos; otros, al 80% o 90%. Además, la fórmula para identificar a un determinado segmento — como el 60% de menores recursos—, puede variar por programa.<sup>13</sup>

La consigna de consolidar la presencia gubernamental en una “clase media protegida” recibió un balde de agua fría en las palabras de Luis Felipe López-Calva, director regional del PNUD, quien destacó que la clase media “en Chile y México está entre el 49% y 50% de la población (...). Cada vez es más

10 Gonzalo Blumel, “La clase media en el centro”, <http://www.elmercurio.com/blogs/2019/05/20/69481/La-clase-media-en-el-centro.aspx>

11 María Paz Arzola, “Hacia una definición y caracterización de la clase media en Chile”, *Libertad y Desarrollo*, <https://lyd.org/centro-de-prensa/noticias/2019/05/lyd-propone-una-redefinicion-de-la-clase-media/>

12 <https://radio.uchile.cl/2019/05/23/emmanuelle-barozet-y-clase-media-protegida-se-reempaquetan-medidas-que-ya-existian/>

13 Osvaldo Larrañaga, “Protección para la clase media”, *La Tercera*, 26 de mayo, 2019.

difícil para aquellos que aumentan sus niveles de ingreso, que quieren ingresar a la clase media, poder comprar una casa propia (...) la clase media se ha vuelto más precaria o se ha vuelto más difícil ser de clase media".<sup>14</sup> Observación confirmada por el presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, al reconocer que en la actualidad "la vivienda se está convirtiendo en un bien inalcanzable".<sup>15</sup>

Una vez más el Ejecutivo ha anunciado, improvisadamente, políticas cuya racionalidad radica en un mal fundamentado cálculo electoral.

### 1.3 *Contrarreformas*

En un nivel más estratégico, uno de los principales objetivos del Gobierno ha sido retrotraer las principales reformas de Bachelet en el campo tributario (integración), laboral (flexibilización) y educacional (selección). El sentido de estas iniciativas, como lo resume Carlos Ruiz, no es otro que el de "estimular el crecimiento de una suerte de 'capitalismo de servicio público' que cobija una aguda concentración de la riqueza a manos de un empresariado rentista dependiente del gasto social estatal".<sup>16</sup>

El actual ministro de Economía, Juan Andrés Fontaine, criticaba a la Nueva Mayoría y al gobierno de Bachelet señalando que "hay una intención, por la vía de los derechos sociales garantizados, de crear en Chile un Estado de Bienestar. (...) educación gratuita y financiarla con aumento de impuesto a las empresas [que] el empresario no va a pagar, porque las empresas van a adaptarse".<sup>17</sup> Con esta misma mirada estratégica contrarreformista se ha instalado la nueva administración, decidida a desarmar los restos del incipiente Estado de bienestar existente. Para ello ha enviado correspondientes proyectos de ley a un Congreso con mayoría opositora; y frente a las dificultades de avanzar legislativamente, ha optado por la vía administrativa, dilatando la implementación de las reformas aprobadas, intentando cambiar el sentido de ellas a través de reglamentos (caso de la ley de despenalización del aborto en tres causales), o tratando de debilitar las atribuciones reguladoras de órganos gubernamentales como la Dirección del Trabajo.

Por su parte, el sector empresarial no percibe grandes logros programáticos gubernamentales, por lo que ha aumentado la presión por avanzar aceleradamente en reformas más profundas. Alfonso Swett, presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), demandaba "recuperar

14 <https://www.latercera.com/pulso/noticia/pnud-falta-seguridad-economica-lleva-chile-no-pais-clase-media/623956/>

15 *Pulso*, 10 de mayo, 2019, p. 42.

16 Carlos Ruiz, "¿Cuál socialdemocracia?", *The Clinic*, 3 de junio, 2019.

17 *Revista Libertad y Desarrollo*, no. 245, noviembre 2013, p. 6.

la inversión que genera empleo, necesitamos dinamizar los temas concesiones, dinamizar el tema de inversiones en infra estructura”,<sup>18</sup> para lo cual —a su parecer— se necesitarían mayores niveles de desregulación de la actividad empresarial. Así, en la Comisión de Agricultura del Senado, que discute la modificación del Código de Aguas, el Consejo Minero ha propuesto eliminar la participación del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en el proceso de aplicar restricciones de agua, radicándolas en la Dirección General de Aguas, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, propuesta en línea con la del Ejecutivo en materia de reforma del SEIA, presentada en julio de 2018. Por su parte, la Comisión Nacional de Productividad ha demandado “corregir la ‘permisología’”, reduciendo y simplificando los trámites para la obtención de permisos para proyectos.<sup>19</sup>

Para la coalición de gobierno, el diseño del Ejecutivo, en su conjunto, no ha quedado claro. La hiperactividad legislativa desplegada en el mes de marzo (“el hipermarzo de Piñera”<sup>20</sup>) recibió severas críticas desde su propia coalición. Así, Luis Larraín (Libertad y Desarrollo), refiriéndose a los proyectos tributario y de pensiones, denunciaba que “el gobierno inexplicablemente renunció a proponer una rebaja a la tasa de impuesto de primera categoría [y en lo de pensiones] cede a la petición de separar el proyecto en dos y solo aprobar la idea de legislar un aumento en las pensiones solidarias (...). Cuando el oficialismo empieza a justificar como buenos los cambios que hace por petición de la oposición, estamos claramente ante una claudicación”.<sup>21</sup> Tal crítica tuvo eco en *El Mercurio*, que editorializaba concluyendo que “las expectativas también se deterioran si las agendas se diluyen”.<sup>22</sup> Por tales razones, el presidente informaba en mayo que enviaría al Congreso sendos proyectos para “modernizar” la Dirección del Trabajo y “perfeccionar” los mecanismos de negociación colectiva (grupos negociadores).

18 <https://www.elmostrador.cl/mercados/2019/05/07/a-los-empresarios-se-les-esta-acabando-la-pacien-cia-swett-culpa-a-la-tramitacion-de-las-reformas-por-los-malos-numeros-de-la-economia/>

19 <http://impresa.lasegunda.com/2019/04/24/A/PQ3JG1OR>

20 *La Segunda* mencionaba críticamente las seis entrevistas concedidas y los trece anuncios realizados en abril: plan “Chile Aprende Más”; avanzar al 18% de cotización; proyecto cyberacoso; control preventivo de identidad; modernización del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence); paso de Transantiago a RED; sistema de televigilancia móvil en la Región Metropolitana; inicio de la ampliación de línea 3 del Metro; postulación al mundial de fútbol de 2030; programa de reinserción de reos; fortalecimiento del programa de fertilización asistida, incluyendo Fonasa; cien nuevos buses eléctricos para RED; ronda de reuniones con la oposición. <http://impresa.lasegunda.com/2019/04/05/A/C33J4EVA/all>

21 <https://www.latercera.com/opinion/noticia/transar-o-claudicar/593641/>

22 <https://digital.elmercurio.com/2019/05/07/A/5P3JDGDS#zoom=page-width>

### 1.4 Una vez más el inenarrable “relato”

Junto a las críticas al personalismo presidencial y a las demoras en la implementación de las contrarreformas, desde la coalición de gobierno se ha denunciado la ausencia de un “relato”, tema en el que ha estado muy presente el precandidato presidencial senador Andrés Allamand.<sup>23</sup> En abril de 2019, en su documento *El nuevo relato del gobierno de Piñera*, focalizó su crítica al “relato” en la forma como se ha comunicado:

... se le imputa al Gobierno carecer de relato. Tal afirmación es equivocada: como nunca antes la centroderecha, es decir el gobierno y los partidos que lo apoyan, cuenta con una narrativa política potente que solo debe articularse y difundirse adecuadamente. [Esta es] ser parte de la generación capaz de llevar al país al pleno desarrollo, a través de un crecimiento sostenido, apuntalado en la ampliación y aprovechamiento de las oportunidades, la autonomía de las personas y la protección de los vulnerables. Asimismo, tal generación debe promover la fuerza de la movilidad e integración social y la clase media como factor vertebral de la sociedad chilena postransición.<sup>24</sup>

El problema ahora sería el de comunicar bien y mejor este “relato”: “Nunca antes la centroderecha había contado con una narrativa política tan potente como ahora, solo debe articularse y difundirse adecuadamente.”<sup>25</sup>

Lo complicado para el Gobierno y su coalición es que ninguna narrativa, por muy bien lograda comunicacionalmente que esté, podría darle coherencia a un conjunto de iniciativas con tan distintos propósitos. Por otra parte, hay narrativas definitivamente inconfesables: tal es la estrategia de desregular y minimizar los roles del Estado en la protección de derechos y provisión de bienes y servicios.

Un gobierno que ha frustrado no solo expectativas ciudadanas de mejo-

23 En diciembre de 2013, este señalaba que el “gobierno asumió que simplemente atiborrando a la ciudadanía con cifras de buen desempeño económico iba a mantener su confianza y no observó la profundidad de los debates ideológicos que surgieron en la ciudadanía y luego no reaccionó adecuadamente ante ellos [en el] primer gabinete, donde prevalecieron los técnicos y se despreció la experiencia política (...) 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”. Véase <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/12/674-557317-9-andres-allamand-el-principal-responsable-del-fracaso-electoral-es-pinera.shtml> En: Augusto Varas, *El gobierno de Piñera (2010-2014)* (Santiago: Catalonia, 2014), p. 376.

24 <https://digital.elmercurio.com/2019/04/07/C/S43INFRP#zoom=page-width>

25 Y criticaba al prepresidencial alcalde de Las Condes: “Las acciones de Lavín tienen la ventaja de que logran conectar y sintonizar con preocupaciones tangibles de las personas, pero adolecen de una narrativa. Sin una explicación que haga sentido, las cosas que se hacen, terminan siendo dispersas, desarticuladas, y se corre el riesgo del denominado ‘cosismo’. Ahora, al otro lado, las narrativas también tienen que aterrizar en respuestas concretas”. <https://www.latercera.com/reportajes/noticia/andres-allamand-senador-rn-no-veo-ninguna-razon-cambio-gabinete/621540/>

ras sociales, sino también demandas empresariales de contrarreformas profundas; un gobierno con una agenda orientada a remontar en el apoyo de la opinión pública que no muestra buenos resultados, cuyo “relato” comunicable de protección a la clase media no se encuentra avalado por los hechos y con una narrativa de fondo inenarrable, solo tiende a mantener, si no a profundizar, la crisis de su rol representativo.

### 1.5 Neosoberanismo

La estrategia desreguladora y minimizadora del rol del Estado también se observa en la conducta internacional del Gobierno, criticado injustificadamente por no tener una clara política exterior. La tiene, pero —al igual que ocurre con su estrategia contrarreformista—, no es comunicable tal cual, si a lo que aspira es a ampliar su apoyo popular.

A primera vista parece contradictorio favorecer la inserción del país en el mundo económico globalizado cediendo espacios de soberanía producto de los acuerdos de libre comercio y, al mismo tiempo, restarse de acuerdos internacionales en otras materias. La lógica que armoniza ambas políticas no es otra que la reducción del rol del Estado en todos los planos, desregulando al máximo las actividades nacionales e internacionales del capital privado.

Así, junto con la política de debilitar y eliminar las reglas de funcionamiento que rigen a la empresa privada en el plano nacional, el Gobierno se ha sumado a la campaña de la administración Trump por marginarse de todos aquellos tratados y entes multilaterales que impliquen, directa o indirectamente, regulaciones a las actividades de las empresas estadounidenses o una restricción a la libertad de acción nacional e internacional de la Casa Blanca.<sup>26</sup>

Mucho se debatió en Chile, a propósito del fallo de la Corte Internacional de Justicia en la delimitación marítima con Perú (La Haya, 27 enero, 2014), sobre la necesidad y oportunidad de marginarse del Pacto de Bogotá (Tratado Americano de Soluciones Pacíficas), el que le otorga jurisdicción a la Corte para la resolución de las controversias interestatales. Recién inaugurada la nueva administración, Piñera encargó la redacción de una nota con una declaración crítica sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la que final-

26 De esta forma, ese Gobierno se ha retirado de tratados internacionales y entes multilaterales como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) (enero 2017), del Acuerdo Climático de París (junio 2017), de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (octubre 2017), del Pacto Mundial de la ONU sobre Migración y Refugiados (diciembre 2017), del Acuerdo Nuclear con Irán (mayo 2018), del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (junio 2018); cortó fondos para la Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos (UNRWA) (agosto 2018), suspendió (febrero 2019) su participación en el Tratado de Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio (INF), y últimamente se ha marginado del Tratado de la Organización de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Armas Convencionales (abril 2019).

mente presentaron Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay. Sin embargo, su entrega se postergó hasta el pasado 11 de abril, de manera de no perjudicar la posición chilena frente a la demanda de Bolivia en la Corte de La Haya, que en octubre de 2018 reconoció que Chile “no contrajo la obligación de negociar un acceso soberano al mar para el Estado Plurinacional de Bolivia”.

Coincidió con esta nota el Acuerdo de la Corte Suprema que dejó sin efecto las condenas contra lonkos y dirigentes del pueblo mapuche en el caso “Norín Catrimán y otros”, por haber sido declaradas discriminatorias y contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos tanto por la Comisión como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este acuerdo —contrario al alegato del Ministerio del Interior, según el cual no se podía eliminar materialmente un fallo— renovó las críticas desde la derecha y el Gobierno a los acuerdos internacionales suscritos por el país que ceden parte de la soberanía a entes supranacionales.

En la “Declaración sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos” enviada al Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los cinco países firmantes (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay) subrayaron la importancia del principio de subsidiaridad de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, destacando que las acciones de la Comisión y Corte debían ocurrir con posterioridad a juicios nacionales (lo que siempre ha sido así). Pero lo más importante es el punto dos, en el cual se indica que “se debe respetar el legítimo espacio de autonomía del que disponen los Estados para asegurar a todas las personas sometidas a su jurisdicción, a través de sus propios procesos democráticos, los derechos y garantías consagrados en la Convención de conformidad a sus ordenamientos constitucionales”. Asimismo, en el punto cuarto, insistieron en el “reconocimiento del margen de apreciación de los Estados en el cumplimiento de las obligaciones que establece la Convención”.

De acuerdo con José Miguel Vivanco, director ejecutivo de la división para las Américas de Human Rights Watch, el señalado fue “un error colosal cometido por estos países, porque coloca en duda su compromiso con la promoción y la defensa universal de los derechos humanos”.<sup>27</sup> Por su parte, Amnesty International, en carta abierta a los cinco jefes de Estado, lamentó que, como gobiernos, “quieran condicionar el actuar del mecanismo regional interamericano a intereses propios, poniendo en riesgo los derechos de las víctimas”; y los llamaba a “abstenerse de realizar cualquier acción que tenga por efecto mermar la independencia y autonomía de los órganos que conforman el Sistema Interamericano, y los insta a redoblar esfuerzos para preservar, financiar

27 <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/relaciones-exteriores/human-rights-watch-gobierno-de-piñera-impulso-criticas-internacionales/2019-04-25/084313.html>

y cumplir de buena fe con las resoluciones de este Sistema que pertenece a todas las personas quienes habitan en las Américas”.<sup>28</sup>

Más allá del debilitamiento del sistema interamericano de derechos humanos que implica esta declaración, ella evidenció una visión política más profunda. En palabras de la experta en derechos humanos Constanza Núñez, “esta declaración, sumada a la no subscripción del Pacto Global de Migraciones, no adoptar el acuerdo de Escazú y las objeciones que se ha presentado para no ratificar el Protocolo Facultativo de la CEDAW, no nos puede sino llevar a concluir que Chile ha decidido sumarse, sin complejos al club de los neosoberanistas, lo que constituye un retroceso importante para la protección de los derechos humanos”.<sup>29</sup> Apoyando este razonamiento, el excanciller Ampuero, en su cuenta pública, afirmó que la decisión de no adherir al pacto de Marrakech se fundamentaba en no ser este “compatible con el derecho soberano de Chile de decidir sobre su política migratoria”.<sup>30</sup>

El neosoberanismo, doctrina y política que va más allá del tema de derechos humanos y que rechaza la cesión de soberanía en entes supranacionales, ha tenido en los EE.UU. un importante desarrollo en las últimas décadas. Uno de sus exponentes, Jeremy Rabkin, afirmaba que “cuando dejamos que los acuerdos internacionales determinen nuestras propias políticas, no podemos escoger políticas diferentes de aquellas que han sido acogidas por la ‘comunidad internacional’. En esa medida, el diseño e implementación de políticas vía acuerdos internacionales deberá restringir nuestro propio sistema de autogobierno en casa”.<sup>31</sup> Esta tesis ha permeado la judicatura estadounidense, al punto de que, de acuerdo con Seyla Benhabib, la decisión de la Corte Suprema de los EE.UU. en el caso *Kiobel v. Royal Dutch Petroleum*, “invocando una concepción westphaliana de la soberanía territorial y la inmunidad territorial (...) hizo mucho más difícil para las cortes de los EE.UU. litigar en nombre de los derechos humanos transnacionales (...) este nuevo soberanismo no es una expresión del excepcionalismo estadounidense, sino más bien es parte de la creciente resistencia a la fuerza de la ley transnacional en el mundo contemporáneo”.<sup>32</sup>

Esta doctrina ha encontrado discípulos nacionales. Anticipando la “Declaración sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos” de los cinco

28 Amnistía Internacional, AMR 01/0294/2019, 6 de mayo, 2019.

29 <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/cartas/2019/04/26/un-paso-mas-hacia-la-neosoberania/>

30 <https://www.latercera.com/politica/noticia/la-defensa-del-canciller/647777/>

31 Jeremy Rabkin, *Why Sovereignty Matters* (Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1998), p. viii.

32 Seyla Benhabib, “The new sovereigntism and transnational law: Legal utopianism, democratic scepticism and statist realism”, *Global Constitutionalism*, vol. 5, no. 1 (2016), pp.110-111.

países, el profesor de la P. Universidad Católica de Chile, Álvaro Paul, señalaba que había que “darle un reconocimiento en los hechos al principio de subsidiariedad que conformó el sistema interamericano de derechos humanos. Debemos alejarnos del paradigma actual —en el que parece que la Comisión existe para analizar toda denuncia de violaciones de derechos humanos— hacia un paradigma más selectivo que reconoce que la responsabilidad principal para resolver estos abusos recae en el Estado y su sistema judicial nacional”.<sup>33</sup>

De esta forma, el neosoberanismo no solo debilita el multilateralismo, sino que erosiona de manera explícita las normas y reglas transnacionales, dejando a los ciudadanos privados de la protección de sus derechos cuando el Estado nacional no los cautela. A esta tendencia global, encabezada por el gobierno estadounidense, la administración Piñera se ha sumado con entusiasmo, dado el perfecto calce con su política interna de privar al Estado de su capacidad regulatoria. Habrá que ver si con el cambio de ministro se rectificará esta política, aun cuando a fines de junio el nuevo Canciller reafirmó la política gubernamental al respecto.

## 2 Los partidos políticos y el Congreso

En la otra y fundamental institución representativa, los partidos políticos, la situación no es mucho mejor. A propósito de esta crisis, el analista político de derecha, Héctor Soto, reconocía que “después de todo, los partidos políticos algo representan en Chile. En la derecha, el centro y la izquierda. Tienen historia, interpretan —desde luego no con la misma fuerza de antes— a sectores potentes de la sociedad, responden a ejes que todavía tienen racionalidad y supieron actuar con responsabilidad en momentos complicados de la transición”.<sup>34</sup> Sin embargo, sus niveles de aceptación y membresía son muy bajos.

Con todo, este no es un fenómeno nuevo en el país.

Al inicio de la campaña electoral de 1970, uno de los períodos más politizados en la historia reciente, Eduardo Hamuy, pionero en encuestas políticas, informaba que:

los partidos políticos no comprometen a más del 30% de la ciudadanía (...) el ciudadano no participa activamente en las campañas políticas, no asiste a concentraciones, ni a actos electorales (...) los antiguos indicadores, como el tamaño de las concentraciones políticas, ya dejaron de indicar las posibilidades de éxito de un candidato (...) la población de nuestro país tiene profundamente internalizada la ‘vía electoral’ [pero] la débil

33 Álvaro Paul, “The Inter-American Commission on Human Rights’ Initial Review of Petitions, Its Backlog, and the Principle of Subsidiarity”, en *The George Washington International Law Review*, vol. 49, no. 1 (2016), p. 52.

34 <https://www.latercera.com/reportajes/noticia/columna-hector-soto-partidos-al-borde/621835/>

consciencia política del electorado lo mantiene al margen de la disciplina del régimen de partidos.<sup>35</sup>

El análisis del legado de encuestas de Hamuy, de Navia y Osorio, para ese período de máxima politización, reitera esta apreciación: “El porcentaje de personas que no se identifica con ningún tercio disminuyó notablemente, alcanzando su mínimo justo antes del quiebre democrático de 1973”<sup>36</sup>

Hoy día no solo la participación en partidos políticos es baja, sino que la legitimidad de estos es escasa. Se han esbozado algunas causas de esta deslegitimación, centradas en las características de los miembros de la clase o elite política local, tales como estar divorciados de la realidad del país, no comprender las demandas ciudadanas y privilegiar agendas electorales de corto plazo en vez de temas estratégicos para el país.<sup>37</sup> No obstante, existen razones para esta crítica situación no solo atribuibles a las personas que cumplen funciones parlamentarias, sino a causas principalmente institucionales.<sup>38</sup>

## 2.1 Límites institucionales: el hiperpresidencialismo

Senado y Cámara de Diputados enfrentan la creciente contradicción entre la mayor representación de la diversidad política —producto de las reformas constitucionales de 2005 y del nuevo sistema electoral (mayo 2014)—, y su materialización en un espacio institucional incapacitado para desempeñar sus funciones, sin los poderes correspondientes a su definición republicana de contrabalance del Ejecutivo. Esta situación es especialmente crítica para los partidos opositores —a nivel nacional y subnacional—, dada su marginalidad de los centros neurálgicos del poder, lo que erosiona la legitimidad de la representación política, dando pie a legítimas demandas plebiscitarias y de democracia directa.

Aun cuando las características individuales de *los políticos* puedan argumentarse como condiciones necesarias de esta deslegitimación, las condiciones suficientes de la crisis son las limitaciones *institucionales* a los roles de representación partidaria y a las funciones de articulación de intereses del Congreso y partidos.<sup>39</sup>

35 Eduardo Hamuy, Centro de Opinión Pública, Boletín no. 1, abril de 1970, sobre las encuestas de opinión realizadas en el Gran Santiago en torno a la campaña presidencial de 1970.

36 Patricio Navia y Rodrigo Osorio, “Las encuestas de opinión pública en Chile antes de 1973”, *Latin American Research Review*, vol. 50, no. 1, 117-139 (January 2015), p. 127.

37 César Cerda Albarracín, “La ‘clase política’, la ‘política’, ‘los políticos’ y el Movimiento Social”, *Le Monde Diplomatique*, <https://www.lemondediplomatique.cl/La-clase-politica-la-politica-los.html>

38 Véase Genaro Arriagada, “Pactos electorales: ¿cuántos?, ¿cuánta unidad?” <http://www.elmercurio.com/blogs/2019/05/09/69192/Pactos-electorales-cuantos-cuanta-unidad.aspx>

39 Un amplio análisis de estas instituciones, sus procesos y limitaciones, en Carlos Huneeus y Octavio Avendaño (eds.), *El sistema político chileno* (Santiago: LOM, 2018).

La limitada capacidad de representación del Congreso está dada por sus restringidas atribuciones frente a un Ejecutivo hiperpresidencializado. El “Informe de la Comisión Especial de estudio del sistema político chileno”, creada por acuerdo de la Cámara de Diputados (3 de abril, 2008) —que continuó el trabajo iniciado por una comisión similar en mayo de 1990—, evidenció las asimetrías de poder entre Ejecutivo y Legislativo:

El Poder Ejecutivo formula, implementa y evalúa las políticas públicas, lleva a cabo planes, programas y proyectos, cuenta con financiamiento para el desempeño de sus funciones, especialistas, recursos tecnológicos y de información. Incluso en una materia que es central en el quehacer parlamentario, como es la actividad legislativa, el Poder Ejecutivo en tanto colegislador posee enormes atribuciones: cumple un papel fundamental en la etapa prelegislativa de la formación de la ley, una fuerte iniciativa en materia de ley, influencia para ordenar las agendas legislativas de los Parlamentos, además de la potestad reglamentaria que le otorga un margen de maniobra respecto de la aplicación de las normas jurídicas.<sup>40</sup>

Si bien las reformas de 2005 eliminaron todo tipo de senador no electo, permitieron al Congreso nombrar no uno sino cuatro de los ministros del Tribunal Constitucional, se rebajó la edad para ejercer el cargo de 40 a 35 años y se eliminó el requisito de residencia en la región de representación, estas medidas no han sido suficientes para empoderar institucionalmente a los partidos y el Congreso, tal como se puede apreciar a continuación:

- *La fiscalización del gobierno*, función asignada únicamente a la Cámara de Diputados, es débil. Este es un mecanismo de control político y contrapeso a los otros poderes del Estado. Su debilidad o fortaleza determina su poder efectivo como órgano representativo y en los equilibrios de poder del sistema democrático en su conjunto. Pero estas atribuciones fueron disminuidas en la Constitución de 1980 al no contemplar la existencia de sanciones,<sup>41</sup> tarea que no puede terminar en la destitución de un funcionario, salvo por la acusación constitucional.<sup>42</sup>

40 <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=1803&prmtipo=SOBRETABLA>. Un estudio comparado de 18 países en América Latina mostró que “un mayor control directo del Ejecutivo sobre las otras ramas expande el riesgo de quiebres democráticos”. Anibal Pérez-Liñán, Nicolás Schmidt y Daniela Vairo, “Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925–2016”, *Democratization*, vol. 26, no. 4 (2019), pp. 606–625, <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1566321> (p. 621).

41 Peter Siavelis, “Disconnected fire alarms and ineffective police patrols: Legislative oversight in postauthoritarian Chile”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, no. 1 (2000), p. 91.

42 La fiscalización apunta a “determinar o a criticar la conveniencia, la oportunidad, las ventajas o desventajas de una determinada medida gubernativa, una actuación o bien una abstención, pero sin poner en tela de juicio la competencia y la corrección jurídica del proceder de la respectiva autoridad u órgano gubernativo”. Gutenberg Martínez, *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras. Análisis y propuesta* (Santiago: Editorial Jurídica de Chile-Editorial Andrés Bello, 1998), p. 36.

- *Las acusaciones constitucionales*, constituyen una atribución exclusiva de la Cámara, que ha enfrentado un solo caso de destitución de un ministro, proceso iniciado en marzo de 2008 contra la entonces ministra de Educación, Yasna Provoste.
- En cuanto a la atribución de *adoptar acuerdos, realizar observaciones o solicitar antecedentes*, no existe sanción para el incumplimiento o atraso en su entrega por parte de los órganos del Estado y no hay exigencias respecto al contenido de las mismas. No compromete la responsabilidad política de los ministros.
- Las *comisiones investigadoras* son de carácter transitorio, “destinadas a descubrir o develar un asunto que se considera relevante vinculado al Estado”.<sup>43</sup> El resultado de su trabajo es un informe; no hay sanciones.
- La *interpelación* permite citar ministros a petición de al menos un tercio de los diputados en ejercicio. Su asistencia será obligatoria y deberán responder preguntas de materias vinculadas al ejercicio de su cargo, lo que se ha transformado en un ritual mediático sin impacto administrativo real.
- La *iniciativa legislativa* ha continuado disminuida, concentrándose esta en el Ejecutivo. Tal es así que días antes de que el Partido Demócrata Cristiano apoyara la idea de legislar en la propuesta del Gobierno en materia de reforma tributaria, el senador Huenchumilla alertaba: “Si se aprueba la idea de legislar en la reforma tributaria, la oposición se queda sin margen de negociación. El Ejecutivo podrá en definitiva imponer sus puntos de vista mediante el veto. Por ello es clave esta etapa previa; y espero que lo tenga claro la oposición”.<sup>44</sup>
- Al *Tribunal Constitucional*, creado en 1970, la Constitución de 1980 le asignó un rol de mayor importancia fortaleciendo sus atribuciones, entre las que se cuentan el control obligatorio de todas las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, así como las leyes orgánicas constitucionales. Derogó la potestad de la Corte Suprema para declarar inaplicables leyes contrarias a la Constitución, concentrando esta función únicamente en el Tribunal Constitucional (TC). Además, introdujo un mecanismo para expulsar del ordenamiento legal una norma vigente, transformando de hecho al TC en un órgano colegislador. Un caso paradigmático se dio en abril

43 Martínez, *Fiscalización parlamentaria...*, p. 59.

44 <https://twitter.com/fhuenchumilla/status/1114494297938649088?s=11>

de 2008, cuando el TC prohibió la distribución de la píldora del día después de forma gratuita en consultorios a mujeres mayores de 14 años.

En suma, las capacidades de los partidos políticos para representar apropiadamente a las diversas fuerzas sociales, y del Congreso para armonizar sus intereses, se encuentran atrofiadas, y ello en especial para dar cuenta de los desafíos contemporáneos que se les presentan a las democracias representativas. La pérdida de legitimidad asociada a esta discapacidad lleva a los parlamentarios (y últimamente a los miembros del Poder Judicial) a apelar a la aprobación ciudadana, exponiéndose en los medios en estériles intentos de legitimación a través de sondeos de opinión pública.

## **2.2 Nuevos desafíos a la democracia representativa**

Frente a un Ejecutivo hiperpresidencializado —pero con menos electores—, que cuenta con amplias facultades legislativas, discrecional manejo de la administración estatal y una poderosa tecnoburocracia, se tiene un Congreso con capacidades institucionales asimétricas, funciones fiscalizadoras y legislativas disminuidas, un Tribunal Constitucional contramayoritario que limita sus facultades legislativas, y un Ejecutivo con débiles controles parlamentarios.

A estas limitaciones institucionales se han agregado nuevas realidades propias de la evolución de los sistemas democráticos en sociedades cada vez más complejas: la naturaleza delegativa de las democracias (ausencia de controles institucionales horizontales y verticales); la democracia continua, esto es, la posibilidad de que en cualquier momento los electores puedan renegar de sus representantes por la forma de encarnar sus intereses; las nuevas formas y canales de representación y expresión de la opinión pública (encuestas, grupos de presión, medios de comunicación, redes sociales, *think tanks*) que generalizan la deliberación y someten a los representantes a un control de nuevo tipo; el poder que la ciencia moderna le ha proporcionado al Estado, sin que su base política se empodere proporcionalmente; la mayor transparencia y visibilidad a los choques partidarios, conflictos de intereses y negociaciones entre sus miembros; la existencia de instituciones guardianas que protegen a los ciudadanos de fraudes y explotación; las personas y ONG autodesignadas para representar una amplia diversidad de causas y lugares; y la sustitución de su legitimidad por la aprobación de quienes ejercen el poder.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> He resumido los argumentos de Guillermo O'Donnell, Dominique Rousseau, Sheldon Wolin, Philippe Schmitter y Pierre Rossanvallon, contenidos en mi artículo "Elecciones y representación democrática", *Barómetro de Política y Equidad 12: Un futuro imperfecto. Temas pendientes de una política sin programas* (diciembre 2016), pp. 17-19.

Todo lo anterior ha debilitado los sistemas democráticos representativos tradicionales, que no se adaptan adecuadamente al tipo y ritmo de estos cambios, los cuales incluso ponen en cuestión el Estado de derecho, toda vez que este “requiere un sistema efectivo de control horizontal compuesto por instituciones estatales que se controlan mutuamente frente a la ley y al público”. De igual forma, supone que la ciudadanía “tendrá confianza en que el gobierno armonizará los intereses de las partes en competencia. La confianza en lo justo depende de la percepción de que todos los intereses relevantes han sido considerados, que el sistema no está amañado”<sup>46</sup>

### 2.3 *Los partidos realmente existentes*

Ante los límites institucionales que enfrenta la función de representación partidaria y los nuevos desafíos que imponen las evoluciones sociopolíticas contemporáneas a los partidos, especialmente de oposición, estos no han reaccionado correspondientemente. Los partidos opositores, en proceso de reorganización después de la derrota electoral, han oscilado entre precarios acuerdos de coordinación y desacuerdos definitivos a la hora de votar iniciativas legislativas presidenciales.

Salvo el anuncio del presidente del Senado de continuar con el debate de la nueva Constitución, los partidos han estado volcados a sus propias dinámicas de poder interno. Las elecciones de nuevas directivas después de la derrota electoral han tomado tiempo (PDC mayo 2018; PPD junio 2018; PR julio 2018; PS mayo 2019), sus nuevas directivas no han asegurado una clara línea política y correspondiente conducción, y no han resuelto sus tensiones internas. El caso más evidente fue la votación en la Cámara contra el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP), cuando todos los diputados PPD votaron en contra de la posición favorable al tratado por parte de su directiva.

Estas tensiones también son producto de los debates doctrinario-estratégicos al interior de las organizaciones partidarias. En el caso del PDC, se ha afirmado la tesis de su propia identidad y se ha exhortado a una aproximación entre socialcristianismo y socioliberalismo.<sup>47</sup> En el PS, su XXXI Congreso General (26-27 enero, 2019) rechazó la contrarreforma neoliberal; se pronunció por un nuevo modelo de desarrollo inclusivo y sustentable; se manifestó por la defensa de los derechos de los trabajadores, por un nuevo sistema previsio-

46 Margaret Levi, “A state of trust”, en Valerie Braithwaite and Margaret Levi (eds.), *Trust and Governance*. Russell Sage Foundation Series on Trust, Vol. 1 (New York: Russell Sage Foundation, 1998), p. 90.

47 Cfr. Genaro Arriagada, “La gente no quiere una DC que sea carro de arrastre del PC y del Frente Amplio, que a la primera pataleta baja sus banderas y pide perdón”, *El Mercurio*, Reportajes, 14 de abril, 2019, p. D4; e Ignacio Walker, “Tal vez llegó la hora de cambiarnos de nombre a Partido Democrático de Centro”, *La Tercera*, 14 de abril, 2019, p. 8.

nal, el fortalecimiento de la educación pública; declaró la salud como derecho constitucional y la necesidad de una nueva Constitución que le dé cabida a estos lineamientos; reconoció la importancia del movimiento feminista, de la diversidad sexual y pueblos originario; y llamó a una amplia unidad en torno a estos temas. Sin embargo, esta unidad doctrinaria mostró fuertes diferencias políticas y de conducción en la elección de su nueva directiva, proceso que se complicó por cuestionamientos al padrón de militantes asociado a denuncias de vínculos, en la comuna de San Ramón, de dirigentes con personas asociadas al narcotráfico. Producto de esta situación, se revisó ese padrón en veinte comunas.

Por su parte, “el Consejo Nacional del PPD, tras la realización de la 51ª sesión ordinaria y de su Congreso Ideológico y Estratégico ‘María Maluenda Campos’, decidió de forma unánime declararse un ‘partido progresista de izquierda democrática y liberal’, con acento en ser una colectividad ‘verde, feminista y de futuro’”.<sup>48</sup> Estas diversas definiciones doctrinarias se verán puestas a prueba en las próximas elecciones municipales y de gobernadores ya que, según señaló Carolina Tohá, existe la necesidad de mirar más allá de los intereses electorales inmediatos, a lo que añadió que “los parlamentarios van a las elecciones sin un programa de partido”.<sup>49</sup>

Al mismo tiempo, la puesta a punto de la posición opositora ha encontrado diversos escollos. Por una parte, ante los llamados a integrar las comisiones convocadas por el Ejecutivo al inicio de su gobierno, no hubo una respuesta común en las filas opositoras; algunos dirigentes se incorporaron a ellas y otros se marginaron de las mismas, todo ello sin una orientación clara de sus dirigencias partidarias. Por la otra, las intenciones unitarias en materia previsional, tributaria, ley de inclusión y laboral, contenidas en el documento de las bancadas opositoras, “La oposición avanza hacia una mejor coordinación”,<sup>50</sup> se vieron prontamente defraudadas, dada la postura unilateral del PDC al apoyar la idea de legislar sobre la reforma tributaria y el Sistema de Subvención a la Educación Parvularia Nivel Medio. Asimismo, la iniciativa de establecer una agenda progresista común<sup>51</sup> de proyectos necesarios de priorizar, acordada entre los presidentes del Senado, Jaime Quintana, y de la Cámara, Iván Flores, aún no se ha visto materializada. Lo mismo ha sucedido con la Convergencia Progresista (PR, PPD, PS) y la coordinación entre el PC, el PRO y la Federación Regionalista Verde Social (FREVS). Una nueva ventana de oportunidad se abrió a inicios de julio con los “Diálogos der Centro-Izquierda”, iniciativa organizada por los se-

48 <https://www.ppd.cl/wp-content/uploads/2019/06/Newsletter-Mayo-2019.pdf>

49 <https://digital.elmercurio.com/2019/05/09/C/303JDIUH#zoom=page-width>

50 <https://www.elmostrador.cl/media/2019/04/Documento-Coordinacion-de-la-Oposicion-2019.pdf>

51 <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=559523>

nadores de oposición quienes se disponían a “actuar coordinadamente en la reformas legislativas fundamentales a partir de pisos mínimos comunes”.

Este proceso de recomposición de las líneas de poder internas también se ha dado en el Frente Amplio, en el que las organizaciones Movimiento Autonomista, Nueva Democracia, Izquierda Libertaria y Movimiento SOL convergieron para conformar la nueva Convergencia Social. En una dirección distinta, cinco diputados del Frente Amplio, que no respaldaron el acuerdo opositor para elegir a un DC para presidir la Cámara, crearon en forma autónoma la “bancada de la dignidad”. Además, la reducida votación en la elección de la nueva directiva de Revolución Democrática y los bajos niveles de inscripción de militantes en sus partidos —en comparación con los partidos tradicionales— aumentan los desafíos organizacionales a esta nueva agrupación.

Paralelo a este proceso de recomposición y redefiniciones partidarias, han surgido iniciativas transversales, partidarias y no partidarias, que intentan cohesionar a los opositores en torno a agendas de temas específicos, como el Foro Permanente de Política Exterior o a la elaboración de áreas programáticas más amplias, como se han propuesto La Casa Común y la Plataforma Transversal Progresista.

#### **2.4 La propuesta de “modernización institucional”**

Una apuesta de mayor peso fue la propuesta del Ejecutivo de “modernización institucional”. Con el supuesto propósito de “mejorar la calidad de nuestra democracia y la fortaleza de nuestras instituciones y la modernización del Estado”, el Mensaje presidencial, en su capítulo “Calidad de la Democracia y las Instituciones y Modernización del Estado”, estableció la existencia de “un creciente deterioro en la calidad de la política y un creciente debilitamiento en la calidad o fortaleza de nuestras instituciones. Instituciones tan importantes como el Poder Judicial, el Ministerio Público, las Fuerzas Armadas y de Orden, y también nuestras instituciones políticas”, por lo que llamó “a un gran Acuerdo Nacional Amplio y Transversal, para liderar, a través del Ministerio del Interior, un esfuerzo que mejore y fortalezca la calidad de nuestra política y de nuestras instituciones republicanas, con el fin de poder renovar y fortalecer las confianzas que la ciudadanía deposita en ellas, lo que es fundamental para la buena marcha de nuestra República”.

En esta perspectiva, aludió indirecta y críticamente al Poder Judicial, señalando que “no hay democracia sana sin separación de los Poderes del Estado” y que “todas las autonomías tienen límites y exigen de todos los Poderes del Estado respetar los espacios que, desde principios de nuestra República, se les han asignado a los otros poderes del Estado”, en clara referencia a los recientes fallos de la Corte Suprema contra el Estado sobre la contaminación en Quinte-

ro, Puchuncaví y Ventanas y el pago que deberá incorporarse en la Ley Ricarte Soto con miras al acceso a caros medicamentos.

De la misma forma, apuntó al Congreso proponiendo “modernizar su funcionamiento, agilizar sus tiempos, mejorar la calidad de la legislación y al mismo tiempo impulsaremos una Reforma Constitucional para reducir a 120 el número de diputados y a 40 el número de Senadores y poner límites a las reelecciones de Senadores, Diputados y Alcaldes en sus mismos territorios para renovar y oxigenar nuestra política y para darle más oportunidades de los ciudadanos en todas y cada una de las regiones de nuestro país”.<sup>52</sup>

Esta propuesta ha generado serias críticas ya que, en el fondo, se trata de disminuir la representatividad del Congreso y fortalecer el hiperpresidencialismo,<sup>53</sup> volviendo a un Congreso opositor más adaptable a las iniciativas del Ejecutivo. Según Pepe Auth, “volver a 40 implica que en 12 regiones elijamos dos y en cuatro se elijan cuatro. Volveríamos al Senado del empate binominal”.<sup>54</sup> Por su parte, Claudio Fuentes sostiene que esta reforma generaría “un sistema con menos oportunidades de acceso [y] favorecería a partidos más establecidos, como la UDI”.<sup>55</sup> El análisis comparativo y empírico de Kenneth Bunker<sup>56</sup> aclara más el sentido de la propuesta:

No hay literatura alguna que sugiera que congresos con menos legisladores conducen a mejores índices de democracia (...). Con cerca de 18 millones de personas, Chile tiene casi 100 legisladores menos de lo que le corresponde (...). Piñera sabe que no hay ninguna utilidad democrática en reducir el tamaño del congreso, sino que su propuesta está fundada en la intención de producir un resultado más favorable para su propia coalición (...) instalar una idea (la propuesta de reforma electoral), usar la idea para mostrar que la oposición está a favor de la política (que por estos días es impopular), con eso ganar puntos en la aprobación presidencial (que va en caída libre), y usar eso para forzarle la muñeca a los diputados que están en el centro del espectro para apoyar sus proyectos de ley.

La propuesta “modernizadora” del Ejecutivo —sin ninguna viabilidad en el Congreso— muestra que detrás de ella no hay un sólido diseño constitucional democrático republicano, sino una táctica de muy corto plazo que intenta infructuosamente controlar la agenda política.

52 <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=96642>

53 Cfr. Claudio Fuentes, “La crisis constitucional y el presidencialismo”, *El Mostrador*, 28 de mayo, 2019.

54 [https://twitter.com/pepe\\_auth/status/1135205131484573697](https://twitter.com/pepe_auth/status/1135205131484573697)

55 <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/06/06/reducir-el-congreso-un-anuncio-a-la-medida-de-derecha-dura-que-huele-a-binominal-encubierto/>

56 Kenneth Bunker, “Sobre sistemas electorales y la absurda propuesta de Sebastián Piñera”. <https://medium.com/@kennethbunker/sobre-sistemas-electorales-y-la-absurda-propuesta-de-sebasti%C3%A1n-pi%C3%B1era-8e83f638e633>

Frente a esta situación, diversos sectores políticos y académicos<sup>57</sup> han retomado la propuesta de una nueva Constitución como forma de superar la debilidad institucional del país.

### 3 La representación ciudadana

La legitimidad de las instituciones representativas —gobierno, partidos— depende, de acuerdo con Weber, de “la creencia en su validez absoluta, en cuanto expresión de valores supremos generadores de deberes (...) vigencia de lo que se tiene como absolutamente valioso”.<sup>58</sup> En nuestro caso, es esta creencia la que ha flaqueado, alcanzando las instituciones representativas altos niveles de deslegitimación. Las razones de tal desconfianza radicarían en la percepción ciudadana según la cual sus representantes no están guiados por valores altruistas<sup>59</sup> y no cumplen con su deber de armonizar intereses.<sup>60</sup> Sin embargo, como hemos visto anteriormente, esta percepción social está relativamente fuera de foco, toda vez que los representantes y las instituciones representativas —según sus respectivos roles y funciones— están constitucionalmente incapacitados para lograr la representatividad esperada.

De igual forma, los mecanismos participativos institucionalizados existentes adolecen de tantas deficiencias que no han logrado constituirse en canales idóneos de transmisión de las demandas ciudadanas. Las políticas públicas han incluido mecanismos participativos en materia de evaluación de impacto ambiental; planes de desarrollo comunal; planes reguladores y las estrategias regionales de desarrollo; ordenanza municipal de participación que posibilita plebiscitos de origen ciudadano; las consultas indígenas.<sup>61</sup> Por su parte, la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (16/2/2011) facilitó la asociatividad; reconoció el derecho de participar en las

57 Instituto Igualdad, “Por un nuevo acuerdo nacional democrático”. <https://institutoigualdad.cl/2019/06/11/por-un-nuevo-acuerdo-nacional-democratico/>

58 Max Weber, *Economía y sociedad* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1964), pp. 27, 29.

59 “Quienes deseen mejorar las percepciones de los ciudadanos sobre las decisiones gubernamentales y de quienes toman las decisiones, así como aumentar la disposición de los ciudadanos a aceptar esas decisiones, deben tomar medidas para que las personas crean que los funcionarios electos no están en el cargo por un deseo de autoridad, sino más bien porque se han ganado o adquirido la autoridad de otra manera, sin hacer ningún esfuerzo consciente para hacerlo”. Kevin B. Smith et al., “Evolutionary theory and political leadership: Why certain people do not trust decision makers”, *The Journal of Politics*, vol. 69, no. 2, 2007, pp. 295.

60 “Los individuos también necesitan tener evidencia de que el gobierno es relativamente justo y no solo creíble, para confiar en que armonizará los intereses de las partes en competencia. La creencia en un gobierno justo requiere de la percepción según la cual todos los intereses relevantes fueron considerados, que el juego no estaba amañado”. Margaret Levi, “A state of trust”, p. 90.

61 Aplicando el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, el reglamento que hace posible la consulta tiene tantas deficiencias que el procedimiento termina en los tribunales, perdiendo así su carácter participativo.

políticas, planes, programas y acciones del Gobierno; obligó a la Administración del Estado a establecer formas de participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en el ámbito de su competencia; creó los Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil (COSOC); estableció el Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público (FOIP), con escasos recursos, y el Registro Nacional de Organizaciones sin Fines de Lucro; y permitió la federación y confederación de las organizaciones territoriales. Recién en 2016 se constituyó el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, institución asesora presidencial. Actualmente se discute en el Congreso una propuesta para crear la iniciativa de ley ciudadana. Todos estos mecanismos requieren de una sostenida voluntad política de los funcionarios gubernamentales para ponerlas en práctica, la que en los últimos gobiernos se ha convertido en letra muerta.

Así, frente al bloqueo de la representación y participación institucionalizadas, la ciudadanía ha tendido, por defecto, a manifestarse colectiva y extra-institucionalmente en el espacio público.<sup>62</sup> Experiencias internacionales (Francia), muestran cómo las organizaciones partidistas han comenzado a adoptar formas más movimientistas para adaptarse a los nuevos tiempos.<sup>63</sup> En el caso de Chile, según Carolina Segovia, tales movilizaciones sociales “son solo un elemento más en el repertorio que tienen los ciudadanos para comunicar sus opiniones y preferencias a sus gobernantes”.<sup>64</sup> De esta forma, las movilizaciones sociales proderechos humanos y justicia social han cambiado la agenda pública, generando transformaciones de importancia en el país (p.e. reforma educacional). Aquí los gobiernos se han visto obligados a establecer un diálogo con las organizaciones que lideran estos movimientos, incorporando parte de sus demandas en la agenda gubernamental. Experiencias recientes como las de los estudiantes, mujeres, nueva Constitución, previsión, profesores y medioambiente, muestran la importancia de este tipo de interacción.<sup>65</sup>

Según se registra en el levantamiento de información realizado por el Observatorio de Conflictos, existen cuatro grandes factores que impulsarían las movilizaciones sociales en el país en el último tiempo:

62 Fenómeno recientemente común en las democracias occidentales. Para el caso de Francia y las “chaquetas amarillas”, véase Marc Lazar, “Gilets jaunes: l’entrée dans la « peuplécratie »”, *Analyse, Opinion, Critique*, 6 de mayo, 2019. <https://aoc.media/opinion/2019/05/07/gilets-jaunes-lentree-peuplecratie/>

63 Cfr. Michel Offerlé, “On n’en a pas fini avec les partis politiques”, *Analyse, Opinion, Critique*, 25 de abril, 2019 y 30 de abril, 2019.

64 Carolina Segovia, “Malaise and democracy in Chile”, en Alfredo Joignant, Mauricio Morales, Claudio Fuentes (eds.), *Malaise in representation in Latin American countries. Chile, Argentina, and Uruguay* (New York: Palgrave Macmillan, 2017), p. 85.

65 Un análisis de las mejores prácticas y recomendaciones para la incidencia ciudadana en políticas públicas, en Claire Launay Gama y Olivier Dabène (coords.), *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública* (Buenos Aires: Teseo, 2019).

Primero, destacando la tensión estructural que existe entre capital y trabajo en Chile, lo que se manifiesta en la predominancia de acciones contenciosas de corte laboral. Segundo, en relación a ventanas de oportunidad política, observándose notorios incrementos de la actividad contenciosa en épocas de reorganización del sistema de partidos, durante la discusión de reformas laborales o en estaciones propicias para la movilización de estudiantes. Tercero, identificando una dimensión territorial de alta actividad contenciosa en el Norte y Sur de Chile, lo que se relaciona con demandas laborales en zonas extractivas, donde predominan actividades de bajo valor agregado. En regiones particulares, se observa además una influencia relevante de demandas relacionadas con la autonomía regional y de carácter socio-ambiental o étnico. Cuarto, constatando la relevancia de las capacidades de movilización de recursos y el fraccionamiento socioeconómico en la frecuencia de acciones contenciosas observada en distintas ciudades de Chile.<sup>66</sup>

Las difíciles condiciones socioeconómicas de la mayoría de la población han aumentado las tensiones sociales. El crecimiento económico será más bajo de lo esperado; el 50,6% de los trabajadores gana \$380.000 o menos y solo el 15,3% tiene un salario superior a \$850.000;<sup>67</sup> la deuda de los hogares ha aumentado (del 36,6% de los ingresos disponibles en 2003 al 73,3% en 2018); y la morosidad se ha incrementado en un 32,1% en los últimos cinco años, particularmente en las comunas más pobres y entre los menores de 29 y mayores de 60 años.<sup>68</sup> Estas realidades socioeconómicas adquieren mayor relevancia cuando se constata que existe una “baja justificación de la desigualdad social en Chile cuando se les pregunta en términos de pensiones, educación y salud”;<sup>69</sup> se generaliza la apreciación de que “la ocupación de los individuos no se encuentra asociada sustancialmente con la percepción de meritocracia”;<sup>70</sup> y el consumidor sufre la colusión empresarial.<sup>71</sup> Todo ello genera condiciones

---

66 Matías Garretón, Alfredo Joignant, Nicolás M. Somma y Tomás Campos. Nota COES de Política Pública no. 17. *Informe Anual Observatorio de Conflictos 2018*, noviembre 2018. Santiago: COES.

67 <http://www.fundacionsol.cl/estudios/sueldos-chile-2018/>

68 Alexander Páez, “El eterno retorno del máximo histórico de la deuda de los hogares”, <https://www.el-mostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2019/04/28/el-eterno-retorno-del-maximo-historico-de-la-deuda-de-los-hogares/>

69 Guillermo Beck Villarroel, “Redes de contacto ocupacionales y justificación de la desigualdad social en Chile”. Diciembre 14, 2018, Congreso Chileno de Sociología. <https://juancarloscastillo.github.io/jc-castillo/documents/presentacion-final/present-panel-alas2018.html#9>

70 Julio César Iturra Sanhueza, “Estatus social subjetivo y percepción de meritocracia: El caso de Chile”. Diciembre 14, 2018, Congreso Chileno de Sociología. <https://juancarloscastillo.github.io/jc-castillo/documents/presentacion-final/present-panel-alas2018.html#46>

71 Retail y médicos (2008), buses (2009 y 2014), farmacias (2012), radios y refrigeradores (2013), asfalto, pollos, navieras y buses (2015), médicos y pañales (2016), papel (2017), laboratorios, control de fuegos, médicos y buses (2018), y supermercados (2019). Claudio Fuentes S., “Chile: lindo país (coludido) con vista al mar”, 6 de marzo, 2019. <https://ciperchile.cl/2019/03/06/chile-lindo-pais-coludido-con-vista-al-mar/>

propicias para un aumento del malestar y conflictividad social, por lo que no sería extraño, en lo que resta del año, un incremento de la protesta ciudadana en el espacio público.

#### 4 Conclusiones

Las razones del disminuido apoyo al Ejecutivo en la opinión pública y la baja legitimidad de la capacidad representativa de los partidos y el Congreso van más allá de las características personales de los titulares de tales posiciones apuntan al marco constitucional en que ellas se ubican. Tal como se ha analizado, “el malestar está relacionado con las características del diseño institucional de un país debido a su influencia en el comportamiento de los actores políticos”.<sup>72</sup>

Desde esta perspectiva, la superación del malestar ciudadano pasa por la recomposición de las instituciones que vinculan a representantes y representados. Para ello, la nueva mesa del Senado —Jaime Quintana, presidente, y Alfonso de Urresti, vicepresidente— elaboró la minuta “Retomar la discusión sobre una nueva Constitución desde el Congreso”,<sup>73</sup> con el propósito de reimpulsar el proceso constituyente. Dado que el Gobierno “no tiene intenciones de retirar el proyecto” presentado en el Senado por la anterior administración, se propone reenviar la propuesta de una nueva Constitución —que contiene 133 artículos—, a quienes participaron en las consultas individuales, encuentros locales y cabildos provinciales y regionales. En un plazo de dos años (2019-2020) y a través de una consulta *on-line* en la página oficial del Senado, se recogerían las opiniones sobre este nuevo texto para “introducir eventuales modificaciones a la propuesta para que goce del mayor grado posible de legitimidad”, poniendo en discusión el proyecto final de nueva Constitución. Igualmente, se reactivaría en la Cámara el proyecto destinado a reformar el artículo XV de la Constitución, para establecer un mecanismo que facilite su aprobación. Finalmente, se firmaría un convenio entre el Senado y la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile con el objetivo de crear una comisión observadora de carácter académico y ciudadano.

De materializarse esta importante iniciativa, se podrían enfrentar y superar los límites institucionales a la apropiada representación democrática. La coincidente reelectoralización de la dinámica política nacional con la próxima elección de gobernadores, alcaldes y concejales, será una dura prueba a la capacidad de conducción estratégica que esta iniciativa se ha propuesto.

72 Segovia, “Malaise and democracy...”, p. 72.

73 <https://www.latercera.com/politica/noticia/nueva-mesa-del-senado-reactivara-proceso-constituyente-bachelet/512329/>



# La crisis de Carabineros y las propuestas de seguridad del segundo gobierno de Sebastián Piñera

Pablo Valenzuela G.<sup>1</sup>

Durante largo tiempo, Carabineros de Chile fue una de las instituciones que concitó los mayores niveles de confianza de la opinión pública. Por ejemplo, la encuesta nacional de la Universidad Diego Portales (UDP) medía la confianza en cuatro instituciones sociales: grandes empresas, Iglesia católica, Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, siendo esta última la que recibió los puntajes más altos entre los años 2008 y 2015, superando también a las instituciones políticas que monitoreaba esa encuesta: Gobierno, Congreso, partidos políticos y tribunales de justicia. Entre las instituciones medidas por la encuesta de la UDP, solo los medios de comunicación superaron algunos años las cifras relativas a Carabineros.<sup>2</sup> Sin embargo, en el estudio de abril-mayo de 2017, la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) mostró un retroceso significa-

---

1 Licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales y magíster en Ciencia política de la Universidad de Chile. Investigador en la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile y estudiante posgrado en el Instituto de Estudios Urbanos y territoriales de la P. Universidad Católica de Chile. Becario COES (Centre for Social Conflict and Cohesion Studies, CONICYT/FONDAP n°15130009 pavalenzuela5@uc.cl

2 Véase informe (*Des*)confianza en instituciones política. *Tendencias encuesta nacional UDP* (Santiago: Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, UDP, 2015). <http://encuesta.udp.cl/descargas/publicaciones/2015/Confianza%20en%20instituciones.pdf>

tivo en la confianza en Carabineros, que pasaba de 54% a fines de 2016 a 37% en la primera mitad de 2017, quedando en tercer lugar. Dicho descenso ha sido asociado al fraude que ocurrió en dicha institución y que ha significado un millonario desfaldo al erario nacional.<sup>3</sup>

En este mismo escenario de creciente desconfianza en Carabineros, se ha mantenido en la agenda pública el tema de la seguridad ciudadana como uno de los que concita mayor atención de la ciudadanía, asunto con resonancia política en el gobierno de Sebastián Piñera. De ese modo, se ha anunciado con ingente algarabía la adopción de medidas para luchar contra la delincuencia, como las relativas al tristemente conocido “Comando Jungla” en la región de la Araucanía, responsable del asesinato del comunero mapuche Camilo Catrillanca; o la profundización del control preventivo de identidad adoptado durante la administración pasada, con ampliación de las facultades de Carabineros para realizar esta tarea e incluso extendiendo la posibilidad de controlar a menores de edad desde 14 años. Si bien estas medidas, en particular el control preventivo de identidad, buscan responder a una demanda latente de la ciudadanía en torno a los temas de delincuencia, no se hacen cargo de razones estructurales de la inseguridad ni tampoco responden a la situación crítica de Carabineros, tanto en lo relacionado con la administración, transparencia y probidad de la institución, como en cuanto a la necesidad de perfeccionar los mecanismos de control y rendición de cuentas a los que se somete la institución.

Al respecto, existen deficiencias estructurales en Carabineros de Chile que deberían ser abordadas por la autoridad con el objetivo de adecuar las funciones de la institución a un rol esencialmente preventivo. El presente artículo tiene por objetivo caracterizar el escenario actual que vive Carabineros de Chile a partir de hechos recientes que han dañado su imagen pública, revelando reprobables prácticas durante la ejecución de la función policial. Esto en el contexto de una activa agenda de seguridad ciudadana impulsada por el gobierno de Sebastián Piñera y donde se ha incorporado, debido al propio escenario institucional, un proyecto de ley que busca la modernización de Carabineros. El análisis se enmarca en la evidencia académica que existe en torno al rol policial y a la política de seguridad pública en Chile.

La primera sección de este trabajo aborda el escenario actual de Carabineros a partir de tres hechos que han revelado prácticas internas reñidas con el correcto ejercicio de la función policial, a saber: el fraude al Fisco ocurrido al interior de la institución, la Operación Huracán, y el asesinato del comunero mapuche Camilo Catrillanca. En la segunda sección se analiza la oferta programática del actual Gobierno en torno a los temas de seguridad pública.

3 Vale indicar que en general en Chile la confianza en las instituciones se ha ido reduciendo de forma significativa; no obstante, durante mucho tiempo Carabineros pareció ser inmune a esta situación.

Planteamos que no es posible entender las políticas de seguridad de la actual administración sin una concepción ideológica respecto del rol de las policías, especialmente de una fuerza militarizada como lo es Carabineros de Chile. Es en ese contexto que se desprende no solo el proyecto de modernización de Carabineros, sino, además, aquellos proyectos que aumentan las sanciones por agredir a un funcionario o el proyecto de control preventivo de identidad. Finalmente se presentan algunas conclusiones en torno al tema policial actual en Chile, y se esbozan algunas recomendaciones de política pública que la autoridad debería abordar en el escenario actual.

## 1 La crisis actual de Carabineros de Chile

La crisis actual que vive Carabineros de Chile, tanto en su legitimidad en la sociedad como en su estructura interna, es probablemente la más aguda que ha experimentado la institución desde el retorno a la democracia. En ese marco, podemos distinguir dos tipos de problemáticas que la aquejan. La primera de ellas remite a situaciones derivadas de la naturaleza militarizada de la institución y del rol que desempeñó durante la dictadura cívico-militar. Del hecho de que Carabineros conforme una policía militarizada, tal como señala el artículo 1º de la Ley 18.961 orgánica constitucional de Carabineros de Chile, se desprenden diversas características de la institución que dificultan su vinculación con la sociedad y la relación con el poder civil. En Carabineros existe una línea de mando altamente jerárquica y de obediencia al superior, tal como si del Ejército se tratara. Además, posee un nivel de autonomía del poder civil completamente inusitado para una institución encargada del orden público. Como señala Claudio Fuentes, profesor de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales,<sup>4</sup> la autonomía de la institución se expresa en los ascensos de oficiales donde el poder civil no influye, como tampoco lo hace en la formación, el financiamiento, la organización interna, el sistema de bienestar, la justicia militar, la administración de pensiones (Capredena), el sistema de salud (Dipreca), la administración de inmuebles, e incluso en la existencia de una cooperativa de consumo (Coopercarab). Al respecto, señala Fuentes:

En Chile la policía se define como una institución militar. Esto quiere decir, en primer lugar, que es jerárquica. En segundo, que posee una línea de mando vertical, por lo que hay una obediencia del policía hacia su superior y, por último, tiene un nivel de autonomía muy fuerte, superior al de cualquier policía de América Latina.

En ese sentido, los funcionarios de Carabineros se encuentran institucio-

---

4 Véase "Claudio Fuentes y la desmilitarización de la policía: 'Carabineros es casi un país distinto'". Entrevista a Claudio Fuentes, por Sebastián Reyes, *The Clinic*, 17 enero, 2019. <https://www.theclinic.cl/2019/01/17/claudio-fuentes-carabineros-es-casi-un-pais-distinto/>

nalizados, puesto que la institución les brinda, a ellos y a sus familias, una serie de servicios a los que los civiles no pueden acceder. Muy probablemente, esta situación de gran autonomía derivada del carácter militar de la institución explica varios de los problemas en materia de control externo, que han permitido la orquestación de fraudes y el ocultamiento de información relevante sobre las prácticas policiales.

El segundo tipo de situaciones que afectan a la institución refuerza los anteriores. Durante la dictadura militar, Carabineros de Chile desempeñó un papel equivalente al que tuvieron las distintas ramas de las Fuerzas Armadas, y así compartió espacios de poder con ellas. Ello tendió a agudizar su cultura interna, portadora de un componente militar desde su fundación en 1927, lo que extremó la autonomía de la institución respecto del poder civil una vez restaurada la democracia. En efecto, a través del DL 444 de 1974, la dictadura traspasó la dependencia de Carabineros desde el Ministerio del Interior al Ministerio de Defensa, creando una subsecretaría específica en esta repartición. Entre los considerandos de esta norma se señala que “se hace imprescindible para mantener la unidad de doctrina y la uniformidad en la acción que Carabineros de Chile se adecúe a las nuevas exigencias y procesos renovadores, excluyendo su dependencia del Ministerio del Interior y se integre e incorpore al Ministerio de Defensa Nacional, a fin de no estar supeditado a una Secretaría de Estado por excelencia preocupada y absorbida por la política contingente y que es el nexo tradicional entre el Gobierno y los partidos políticos”.<sup>5</sup>

Si bien esta situación se revirtió en 2011 mediante la Ley 20.502, que creó el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que en su art. 2º inc. 2º señala que las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dependerán de este Ministerio y se regirán por sus respectivas leyes orgánicas, lo cierto es que solo se modificó la dependencia formal, sin alterar en lo esencial la relación de Carabineros con el poder civil, ni mucho menos la estructura interna de la institución. La ley orgánica de Carabineros se ha mantenido, en lo grueso y sustancial, inalterada. Aún más, en la entrevista al semanario *The Clinic*, Claudio Fuentes indica que “en general en lo que existe hoy, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública es muy débil. No tiene capacidades técnicas ni la cantidad de profesionales para contrarrestar a los 60 mil funcionarios que son Carabineros. (...) no hay capacidad de control, ni de mando ni de dirección (...) por protocolo Carabineros no le entrega la información al Ministerio del Interior. Ni estadísticas, ni órdenes generales ni nada”.

Por estas razones, hoy Carabineros es una institución que muestra altos niveles de autonomía respecto del poder civil, lo que, como contrapartida,

5 Véase Decreto Ley 444 de 1974, Ministerio del Interior, Incorpora y crea Subsecretaría de Carabineros en el Ministerio de Defensa Nacional. <http://bcn.cl/2akmf>

permite la existencia de débiles formas de control externo a la institución; una relación poco fluida o nula con las instituciones del Gobierno a las que Carabineros debería rendir cuentas, tales como el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la Contraloría General de la República o la Cámara de Diputados. Esta situación es ideal para que Carabineros, como institución, se sienta aislada de la sociedad, y haya generado un espíritu de cuerpo dentro de la organización policial, que —como señalan Alpert, Dunham y Stroshine<sup>6</sup>— deriva en una regla informal: cuando un oficial está en problemas, ya sea que esté en lo correcto o equivocado, merece el apoyo del resto de la institución. Esto incentiva un código de secreto dentro de la policía y da lugar a una suerte de subcultura, lo que ciertamente se ve acentuado si se considera que la carrera de los funcionarios inferiores depende casi exclusivamente de la evaluación de los superiores. Si bien el estudio de Alpert, Dunham y Stroshine se realiza para el caso de departamentos de policía en Estados Unidos, el carácter militar, disciplinado y vertical de Carabineros permite extrapolar aquellas apreciaciones a la institución como un todo en relación con el poder civil. En ese sentido, ha ocurrido en Chile lo equivalente a lo que señalan los autores para unidades de los departamentos de policía estadounidenses: obstaculizan la acción de civiles para cambiar o modificar la organización interna; cierran filas ante críticas internas a las prácticas policiales; en unidades internas pueden surgir problemas que llevan a sus integrantes a aislarse defensivamente y crear obstáculos a la cooperación con otros departamentos o con el poder civil. Estos aspectos impiden una supervisión eficaz, nunca se entrega información de manera voluntaria y se genera así una compleja red de dependencia mutua, confidencialidad y solidaridad.

En el último tiempo —como hemos dicho—, Carabineros de Chile se ha visto afectado por al menos tres grandes escándalos que han minado el prestigio que esta institución solía tener en la opinión pública. Primero la Operación Huracán, una compleja trama de falsificación de pruebas para inculpar de asociación ilícita terrorista en el sur de Chile y Argentina a comuneros mapuches. Luego de varios meses en los que se desarrolló la investigación por parte de la fiscalía, entre septiembre de 2017 y enero de 2018, se fue revelando la trama del montaje en que se vio involucrado incluso el entonces general director de Carabineros, Bruno Villalobos.

En segundo término, había tenido lugar al interior de la institución un millonario fraude conocido como “pacogate”: un desfalco de más de 28 mil millones de pesos, con decenas de imputados y varias aristas que se siguen desarrollando. Entre los imputados, 35 personas fueron formalizadas por delitos de asociación

---

6 Geoffrey P. Alpert, Roger G. Dunham, Meghan S. Stroshine, *Policing: Continuity and Change*, 2nd ed. (Long Grove, Ill: Waveland Press, 2015 [2006]).

ilícita, malversación de caudales públicos y lavado de activos. Eventualmente, la trama del desfalco podría ampliarse incluso a familiares de los acusados, debido a traspasos sospechosos de dinero.<sup>7</sup> En esta causa se han visto involucrados incluso miembros de la Contraloría General de la República.<sup>8</sup>

En tercer lugar, el asesinato a Camilo Catrillanca en la Araucanía y la posterior manipulación de pruebas y evidencia para ocultar el actuar imprudente de los miembros del denominado Comando Jungla a la hora del incidente que llevó a la muerte del comunero mapuche. Este hecho derivó en una agudización de la crisis interna de Carabineros, llevó a la destitución por primera vez de un general director de la institución, Hermes Soto, y evidenció además el completo fracaso de la política de seguridad inicialmente planteada por el gobierno de Piñera para la región de la Araucanía. El Comando Jungla fue retirado de la región y en su lugar se reforzaron las unidades de fuerzas especiales.<sup>9</sup>

Mucho podría ahondarse en cada una de estas situaciones y mirarlas como casos aislados dentro de la institución. Sin embargo, es necesario reconocer que los problemas señalados se derivan de una estructura que facilita e incentiva el comportamiento abusivo por parte de Carabineros, tanto en lo que se refiere a la operación policial propiamente tal, como respecto de temas administrativos. En términos generales, la autoridad civil dispone de escasos medios para el control de la institución y —como se ha señalado últimamente por parte de expertos— bajo el actual modelo es la autoridad civil la que consulta a Carabineros respecto de cómo abordará una determinada problemática, y no la que entrega directrices e instrucciones para el despliegue de la función policial de acuerdo con principios democráticos y de derecho.

La salida del general director de Carabineros Hermes Soto, nombrado por el presidente Piñera a principios de su mandato, generó también un precedente en cuanto a la relación entre el poder civil y el alto mando. Ante la negativa de renunciar de Soto, el presidente activó un mecanismo inédito de remoción de un general, incorporado a la Constitución después de las reformas del año 2005. Mediante decreto fundado informado al Senado y a la Cámara de Diputados, el mandatario destituyó a Soto. En las sesiones de las cámaras legislativas que se convocaron para conocer el decreto del Ejecutivo, se ahondó en

---

7 *La Tercera*, 20 de marzo, 2019, “Familiares en la mira: la nueva causa en que derivó el fraude de Carabineros”. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/familiares-la-mira-la-nueva-causa-derivo-del-fraude-Carabineros/579405/>. Visitado 19 de junio 2019.

8 *La Tercera*, 28 de agosto, 2018, “Pugna en Contraloría: Dorothy Pérez declara por 14 horas en caso fraude de Carabineros”. <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/pugna-en-contraloria-dorothy-perez-declara-por-14-horas-en-caso-fraude-en-Carabineros/298262/>. Visitado 19 junio 2019.

9 *biobiochile.cl*, 8 de diciembre, 2019, “Presidente Piñera confirmó retiro del ‘Comando Jungla’ de la Araucanía”. <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/12/08/presidente-pinera-confirmando-retiro-del-comando-jungla-de-la-araucania.shtml>, Visitado 19 junio 2019.

la situación de Carabineros, la crisis profunda de la institución y los problemas estructurales que aquejan a la policía uniformada chilena. Sin embargo, más allá del hito constitucional que significó usar por primera vez el mecanismo de destitución de comandantes en jefe o del general director de Carabineros contenidos en el artículo 104 de la Constitución, no hubo otro tipo de medidas adoptadas. Tampoco, como veremos más adelante, se aceleró la tramitación de los proyectos de ley relacionados con la modernización administrativa y operacional de las policías. Por el contrario, después de la salida de Hermes Soto y la asunción de Mario Alberto Rozas como general director, la discusión pública en torno a la situación de Carabineros ha tendido a decaer y ha sido reemplazada por proyectos específicos de seguridad ciudadana.

Este escenario releva un cuestionamiento ya no específico a la función policial en Chile. Los tres escándalos particulares que han afectado a la institución no pueden entenderse sino como síntomas de un deterioro institucional, disciplinar y doctrinario, que pone en tela de juicio el rol de Carabineros y genera la necesidad de abordar la reforma institucional desde una perspectiva estructural, modernizadora y democrática. Carabineros de Chile, en particular, dispone de un alto nivel de autonomía en su funcionamiento; y la estructura militar heredada desde sus orígenes, pero profundizada durante la dictadura de Pinochet, solo dificulta la intervención civil al interior de la institución para reformar sus estructuras y funcionamiento. Además, como veremos en la siguiente sección, las propuestas de modernización que ha realizado el Gobierno resultan insuficientes, su tramitación no ha recibido prioridad por parte del Ejecutivo, y en su lugar se han ido incorporando diversos proyectos de corto plazo sobre seguridad ciudadana, que buscan responder a situaciones de coyuntura más que a aspectos estructurales.

## **2 La seguridad pública en el segundo gobierno de Sebastián Piñera y el rol de la política uniformada**

### **2.1 *Agenda de seguridad pública del gobierno de Piñera y propuesta de modernización de Carabineros***

El diagnóstico con el que parte este Gobierno es que los problemas de inseguridad pública en el país se han agravado. En el Programa de Gobierno de la candidatura de Sebastián Piñera, se señala:

Muchas familias chilenas sienten inseguridad y miedo en sus hogares, barrios, plazas y transporte público. La penetración del narcotráfico, las bandas y las pandillas han significado un serio deterioro en su calidad de vida. Junto a lo anterior, resultan especialmente graves las acciones terroristas en la zona sur del país. El retroceso de la seguridad ciudadana se ve reflejado en el alza de la

victimización y el temor, indicadores que dan cuenta de un aumento de 228 mil hogares víctimas de la delincuencia durante el actual gobierno y un alza récord en la percepción de incremento del delito.<sup>10</sup>

Frente a esto, la respuesta usual de este Gobierno de centroderecha se traduce en propuestas relacionadas con el fortalecimiento del papel persecutor y preventivo de las policías, el endurecimiento de penas y la presión por encarcelar personas.

En efecto, el Programa de Gobierno del presidente Sebastián Piñera señala que “mejoraremos la coordinación entre policías, fiscales y jueces, y modernizaremos y fortaleceremos a Carabineros y la PDI, desarrollaremos un sistema integral de prevención del delito, crearemos fuerzas especiales antidrogas y anticrimen organizado” (p. 18). La batería de propuestas incluidas en el programa incluye medidas vinculadas a la modernización administrativa y operativa de las policías, el fortalecimiento de la acción del Estado en la prevención del delito, el combate al narcotráfico y al crimen organizado, la creación de un nuevo sistema de inteligencia, una política contra el terrorismo interno que incluye una reforma a la ley antiterrorista y, finalmente, una serie de medidas orientadas al control de fronteras. Por cierto, en esta serie de medidas no estaba incluida la modificación del control preventivo de identidad, mensaje que ingresó en marzo de 2019 a la Cámara de Diputados y que, al momento de escribir este artículo, se encuentra en tramitación.

Inmediatamente después de asumir la presidencia, Sebastián Piñera removió de su cargo al general director de Carabineros Bruno Villalobos y en su lugar nombró al general Hermes Soto. También fue destituido el jefe nacional de inteligencia de la institución, Gonzalo Blu. Tanto Villalobos como Blu estuvieron involucrados en la manipulación de pruebas en la Operación Huracán, y Villalobos aparecía también como responsable del millonario fraude que se había llevado a cabo al interior de Carabineros. El nombramiento de Hermes Soto, al ser la sexta antigüedad, renovó gran parte del alto mando de Carabineros;<sup>11</sup> sin embargo, el propio Soto no duraría más de un año a cargo de la institución, evidenciando la profunda crisis de liderazgo e incluso las divisiones internas que afectaban a la policía uniformada.

En su primer discurso de cuenta pública, el día 1 de junio de 2018,<sup>12</sup> el

10 *Programa de Gobierno 2018-2022. Sebastián Piñera Echeñique*, p. 134. <http://www.sebastianpinera.cl/images/programa-SP.pdf>. Visitado 3 junio 2019.

11 *Publimetro*, “Piñera barre con el alto mando de Carabineros: nombra a Hermes Soto y ‘obliga’ a otros generales a retirarse”. <https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2018/03/14/pinera-barre-con-el-alto-mando-de-Carabineros-nombra-a-hermes-soto-y-obliga-a-renunciar-a-otros-generales.html>. Visitado 3 junio 2019.

12 “Presidente Piñera hace su primera cuenta pública a la nación”. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=75941>. Recuperado 2 de junio, 2019.

presidente Sebastián Piñera anunció una serie de políticas públicas tendientes a reformar Carabineros. Por ejemplo, se refirió a una modernización administrativa y operativa que contemplaba, en el primer caso, la implementación de auditorías internas y externas, la selección por sistema de Alta Dirección Pública del personal de Finanzas de la institución y la incorporación de patrones modernos de gestión y sistemas de evaluación y control. En el caso de los cambios operativos, el presidente anunció un nuevo sistema de gestión policial, incorporando el sistema táctico de operación policial (STOP)<sup>13</sup> y el Banco Unificado de Datos (BUD).<sup>14</sup> Otra medida anunciada por el mandatario en 2018 fue la especialización de la labor de las policías, mediante la cual se encargaba a Carabineros las tareas preventivas y se dejaba en manos de la Policía de Investigaciones (PDI) la investigación de los delitos. Vale recordar que han ocurrido bullados conflictos entre ambas policías; por ejemplo, en 2012, en la comuna de San Joaquín, hubo una confusa balacera en la que participaron carabineros y detectives de la PDI y en la que un cabo de la policía uniformada terminó muerto. Testigos de los hechos indicaban que los detectives no prestaron ayuda a los uniformados.<sup>15</sup> En 2015, en tanto, efectivos de la PDI y carabineros se vieron involucrados en una pelea en Lampa, cuando los detectives transitaban en un auto robado.<sup>16</sup> En tercer lugar, el presidente anunció, en su Cuenta Pública 2018, la modernización de la Ley de Inteligencia,<sup>17</sup> para crear una “comunidad de inteligencia con equipos estables del Gobierno, las Fuerzas Armadas, PDI y Carabineros (...) incorporando un Centro de Fusión de Datos contra el Terrorismo, un Departamento de Protección de la Infraestructura Crítica...”.

En línea con la prioridad dada en el Programa de Gobierno y del mismo modo en que se abordaron otros temas relevantes en su agenda de políticas, a comienzos de la administración se convocó a un “Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública”, que inició sus labores el 6 de abril de 2018 y estuvo integrado por los ministros Andrés Chadwick y Hernán Larraín, el subsecretario del Interior Rodrigo Ubilla y la subsecretaria de Prevención del Delito Katherine Martorell; los congresistas Carolina Goic, Felipe Harboe, Andrés Allamand,

13 Sistema Táctico de Operación Policial. <http://stop.Carabinerosdechile.cl>

14 Banco Unificado de Datos. <http://cead.spd.gov.cl/banco-unificado-de-datos/>

15 *Tele13*, “Testigos de confusa balacera en San Joaquín: La PDI no ayudó a Carabineros”. <https://www.t13.cl/videos/actualidad/testigo-de-confusa-balacera-en-san-joaquin-la-pdi-no-ayudo-Carabineros>. Recuperado 4 de junio, 2019. *El Mostrador*, “Tiroteo entre Carabineros y detectives de la PDI deja un efectivo muerto y dos heridos”. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/04/03/tiroteo-entre-Carabineros-y-detectives-de-la-pdi-deja-un-efectivo-muerto-y-dos-heridos>. Recuperado 4 de junio, 2019.

16 *24 Horas*, “PDI y Carabineros protagonizan escandalosa pelea en Lampa”. <https://www.24horas.cl/nacional/pdi-y-Carabineros-protagonizan-escandalosa-pelea-en-lampa-1603390>. Recuperado 4 de junio, 2019.

17 Ley 19.974, “Sobre el sistema de inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia”, Ministerio del Interior; Subsecretaría del Interior, 02 octubre 2004. <http://bcn.cl/1v81h>

Juan Antonio Coloma, Matías Walker, Jorge Alessandri, Gonzalo Fuenzalida, Andrés Molina y José Pérez; los alcaldes Jorge Sharp, Felipe Alessandri y Johnny Carrasco y la alcaldesa Claudia Pizarro. Adicionalmente estuvieron en la mesa Marta Herrera, de la Unidad Anticorrupción del Ministerio Público; Daniel Johnson, director de Paz Ciudadana; Ramiro Mendoza, ex contralor general; Franz Vanderschueren, de la Universidad Alberto Hurtado; Mauricio Duce, de Espacio Público; y Jorge Burgos, exparlamentario y exministro del Interior.

Este grupo de trabajo entregó sus propuestas al presidente en julio de 2019: un documento de 62 páginas, que incluía 150 medidas y se dividía en cinco partes: i) Modernización y fortalecimiento de las policías, que incluye propuestas sobre especialización de las funciones policiales; ii) Relación de las policías con la autoridad civil y la ciudadanía, incremento de los niveles de profesionalización policial y profesionalización de la organización policial; iii) Fortalecimiento del sistema de inteligencia del Estado; iv) Fiscalización y control de armas de fuego, rol de los municipios en la seguridad pública; y v) Coordinación entre los actores encargados de la persecución penal.

Cerca de la mitad del texto está dedicado a la modernización y fortalecimiento de las policías. En el primer capítulo, sobre la especialización de las funciones policiales, se propone la creación de un grupo de trabajo para el diagnóstico de las funciones asignadas a cada institución policial, los recursos con los que cuentan y la experiencia y capacidades de cada institución; una segunda moción señala que el mismo grupo de trabajo confeccionará la proposición acerca de los cambios normativos necesarios para implementar las soluciones que surjan producto del diagnóstico. La tercera propuesta en esta área destaca la elaboración de un plan final de reasignación preferente de funciones y recursos policiales, a cargo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

En el segundo capítulo, sobre la relación de las policías con la autoridad civil y la ciudadanía, se incluyen propuestas sobre planificación estratégica e indicadores de evaluación, fortalecimiento de las facultades de evaluación de la autoridad civil, fortalecimiento de los deberes de rendición de cuentas de las policías, deberes de transparencia y participación de la sociedad civil. También se incluye otro tipo de propuestas acerca de la relación de la policía con el Ministerio Público, regulaciones específicas sobre renunciaciones de funcionarios policiales y el cumplimiento de convenios administrativos.

El tercer capítulo, sobre el incremento de los niveles de profesionalización de la función policial, incluye fundamentalmente propuestas sobre la carrera funcionaria de Carabineros y Policía de Investigaciones en áreas relacionadas con el ingreso, la formación, el sistema de calificación, y los ascensos y selec-

ción del alto mando. En el capítulo cuarto, sobre la profesionalización de la organización policial, las propuestas se relacionan con el fortalecimiento de la gestión estratégica de las policías, servicios policiales y satisfacción de necesidades, capacidad para contribuir a resolver problemas, competencias para ajustar estrategias a realidades locales, proximidad policial, y otras vinculadas con asuntos administrativos.

En general, el documento emanado de la mesa de trabajo sobre seguridad pública incluye medidas legales y administrativas en distintos niveles y con alcances diversos en la agenda de seguridad pública. Con todo, llama la atención que en este acuerdo no se incluya ninguna mención sobre la ampliación de facultades para la realización del control preventivo de identidad, ni tampoco sobre otros proyectos que buscan abordar problemas de seguridad pública.

En una evaluación de las propuestas elaborada por la ONG Litigación Estructural para América del Sur (Leasur),<sup>18</sup> organización dedicada a la crítica, examen y promoción de los derechos de las personas privadas de libertad, se indica que el documento es en general valioso e innovador, pues revela una genuina intención de modernizar la capacidad policial del Estado, aunque presenta varios problemas. El primero de ellos es que no parte de ningún diagnóstico elaborado sobre la base de evidencia, ni tampoco describe tendencias o estadísticas que lo apoyen. Se indica que las menciones al “clamor ciudadano” sobre la delincuencia resultan vagas. En segundo lugar, le resta valor al carácter de “acuerdo nacional”, pues en su elaboración no participaron actores claves del área penal, como la Defensoría Penal Pública o Gendarmería. Tampoco participaron actores regionales ni miembros del Poder Judicial. A esto podríamos agregar la crítica general que se realizó a todos estos intentos de acuerdos impulsados por el Gobierno en las primeras semanas después de asumir, pues dichas instancias funcionaron de forma paralela a las comisiones legislativas y no incluyeron acuerdos políticos que sustentaran posteriormente la tramitación de los proyectos de ley en el Congreso. Leasur también indica que no se trata de un acuerdo sobre seguridad pública, sino solo referido a la modernización de la función de las policías, con propuestas limitadas que impiden abordar de manera multisectorial el problema de la delincuencia.

El Gobierno ingresó al Senado el 20 de noviembre de 2018 un proyecto de ley con cuatro artículos permanentes y dos transitorios,<sup>19</sup> elaborado a partir del Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública. Si bien este proyecto ha

18 Leasur, Litigación Estructural para América del Sur, “Análisis del Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública”, 6 de noviembre, 2018. <http://leasur.cl/analisis-del-acuerdo-nacional-por-la-seguridad-publica/>. Visitado 7 junio 2019.

19 Cámara de Diputados de >Chile, *Boletín 12250-25*. [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=12772&prmBoletin=12250-25](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12772&prmBoletin=12250-25). Visitado 10 junio 2014.

sido bien evaluado, es considerado insuficiente. En esa línea, Mauricio Duce,<sup>20</sup> quien participó en la mesa de trabajo para el Acuerdo, señala que, de un total de 71 propuestas sobre asuntos policiales, el proyecto de ley enviado por el Gobierno dejó fuera 56. Agrega que si bien varias medidas tienen una aplicación administrativa o pueden ser incorporadas en futuros proyectos de ley, no se avanzó en forma sustantiva en los asuntos relativos a las policías, sus funciones, especialización y profesionalización.

En efecto, el Mensaje Presidencial aborda en general temas administrativos, de planificación estratégica y de rendición de cuentas, entre los cuales la reforma más sustantiva es probablemente aquella que asigna al Ministerio del Interior —a través de la Subsecretaría de Prevención del Delito— un rol supervisor de los presupuestos de las policías, y la obligación de estas de rendir cuentas al menos semestralmente sobre estos ítems. Con todo, expertos coinciden en que, desde un punto de vista administrativo, el proyecto de ley no resuelve la “autarquía” en la que operan las policías y que estos problemas no se resuelven solo obligándolas a entregar documentos de gestión de forma periódica.<sup>21</sup>

Durante la discusión del proyecto de ley en la Comisión de Seguridad Pública del Senado, el senador Felipe Harboe (PPD) también indicó que en él no se resuelve la excesiva autonomía con que actúan las policías. Señaló al respecto que la “autonomía de las instituciones policiales chilenas, que respondería a una lógica histórica, no es posible hallarla en otras instituciones policiales a nivel internacional. Lo anterior demostraría la necesidad de introducir enmiendas en esta materia, mediante mecanismos de control externos que permitan prevenir situaciones de fraude o abusos susceptibles de ocurrir en instituciones con alto grado de autonomía”.<sup>22</sup>

Cuando se discutió el proyecto de ley en la sala del Senado,<sup>23</sup> el senador Carlos Montes (PS), a la sazón presidente de la Corporación, indicaba: “Se pre-

---

20 *El Desconcierto*, “Acuerdo por la seguridad pública de Piñera deja fuera el 75% de las medidas sugeridas por expertos”, 12 de noviembre, 2018. <https://www.eldesconcierto.cl/2018/11/12/acuerdo-por-la-seguridad-publica-de-pinera-deja-fuera-el-75-de-las-medidas-sugeridas-por-expertos/>. Visitado 10 junio 2019.

21 Pauta (por J. M. Ojeda), “Reforma a Carabineros y la PDI: cómo será el nuevo control a las policías”, 4 de diciembre, 2018. <https://www.pauta.cl/cronica/reforma-a-carabineros-y-la-pdi-como-sera-el-nuevo-control-a-las-policias>. Visitado 10 junio 2019.

22 Véase “Informe de la Comisión de Seguridad Pública [al Senado] recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública”, *Boletín* 12.250-25. <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=21003&prmTIPO=INFORMEPLY>. Visitado 11 junio 2019.

23 Las citas de la discusión del proyecto de ley están recuperadas del diario de sesiones del Senado, de la sesión 87ª del miércoles 9 de enero de 2019. Disponible en <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=63020&prmTIPO=BOLETINOFICIAL>. Visitado 11 junio 2019.

cisa superar esa cultura autorreferente, corporativa, en la cual nuestra fuerza policial se ha movido por décadas y que se acentuó con la dictadura (...) el proyecto en cuestión se orienta a cuestiones muy importantes, pero parciales (...) no basta con control administrativo y subordinación a la autoridad civil (...) el cuerpo debe experimentar cambios sustantivos en doctrina y valores”.

La senadora Yasna Provoste (DC) señalaba al respecto que el proyecto de ley era “una iniciativa menor, no solo parcial, sino que incompleta (...) este proyecto no resuelve las dificultades de Carabineros en materia de uso de recursos y procedimientos administrativos (...) [tampoco] sabemos qué lugar ocupa esta iniciativa ni cómo calza en una reforma mayor”.

El senador Huenchumilla (DC) agregó en su intervención que “tenemos que resolver si vamos a modernizar o reformar [Carabineros]. Tenemos que resolver si vamos a continuar con la naturaleza militar de Carabineros, o le vamos a dar una naturaleza ciudadana, de policía democrática y comunitaria, tal como existe en otras partes del mundo. Y tenemos que resolver el problema de la subordinación y la autonomía”.

Las intervenciones restantes en la discusión en el Senado coincidían en líneas gruesas con el diagnóstico planteado y en general apuntaban a la grave crisis de Carabineros. Las diferencias se presentaron, sin embargo, en cuanto a la profundidad de la reforma que se necesitaba y el alcance del proyecto de ley presentado por el Gobierno. Al momento de escribir este artículo, el proyecto de ley en comento solo había sido aprobado en general en la sala del Senado y no se había entrado a la discusión en particular del mismo.

Con origen también en las propuestas realizadas por el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública, ingresó al Senado el 12 de junio de 2019 el proyecto de ley del Ejecutivo que propicia la especialización preferente de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.<sup>24</sup> En los fundamentos del mensaje del Presidente de la República se señala que, sin perjuicio de que las normas establecen funciones y misiones diferentes para Carabineros de Chile y para la Policía de Investigaciones, existen diversas materias y funciones en que las policías no solo incurren en duplicidad de acciones y tareas, sino que también en serias descoordinaciones por falta de normativa que pueda estandarizar determinados procesos e identificar funciones de forma más específica en cada una de ellas. Adicionalmente, el mensaje indica que este proyecto de ley, y el que detallamos anteriormente sobre modernización administrativa, son complementarios y forman parte de una política integral de modernización de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

---

24 *Boletín 12699-07*, disponible en [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=13236&prmBoletín=12699-07](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=13236&prmBoletín=12699-07). Visitado 12 junio 2019.

En los contenidos de este proyecto de ley se incluye reforzar la orientación de cada una de las policías que operan en Chile (PDI y Carabineros) hacia sus roles esenciales: Carabineros como la base de la estructura preventiva nacional, y la Policía de Investigaciones como agente en la investigación de hechos delictivos, particularmente aquellos que requieren de competencias específicas. También busca establecer procedimientos estandarizados para ambas policías, buscando que Carabineros y la PDI puedan coordinarse adecuadamente, desde un punto de vista estratégico y operativo. Al momento de escribir este artículo, este proyecto de ley se encuentra en la Comisión de Seguridad Pública del Senado y a la espera de ser discutido en general en esa instancia legislativa.

## **2.2 Otras materias en la agenda de seguridad del gobierno**

Además de la agenda de reforma de las policías, que en lo fundamental hasta ahora ha incluido los dos proyectos de ley revisados anteriormente, el Gobierno ha enviado algunos proyectos de ley cuyo objetivo es abordar problemas específicos de seguridad pública. Estos proyectos tienen un rasgo más bien reactivo, pues su anuncio o envío obedece a coyunturas puntuales frente a las cuales la opinión pública demanda una acción gubernamental.

Tal es el caso, por ejemplo, del proyecto de ley “antiportonazos” o, formalmente, modificación al tratamiento de las penas de los delitos de robo y receptación de vehículos motorizados o de los bienes que se encuentran al interior de estos.<sup>25</sup> Esta iniciativa fue ingresada a la Cámara de Diputados el 11 de junio de 2018 y busca, en lo principal, equiparar las penas entre quienes roban y quienes compran un auto robado. Frente a ese anuncio, varias fueron las voces expertas que señalaron que equiparar las penas entre estos dos delitos era algo “desproporcionado”, “populista”, y que venía a distorsionar el sistema de sanciones incluido en el Código Penal. Miguel Schurmann, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, señalaba al respecto: “La dinámica comisiva de un portonazo no se agota en un delito contra la propiedad, sino que se caracteriza principalmente por un medio para su comisión especialmente grave, la intimidación (...) dado que en la receptación no se presenta de forma alguna el uso de fuerza e intimidación, sancionarlo con la pena del portonazo resulta desproporcionado bajo el sistema de nuestro Código Penal”. Igualmente, María Elena Santibáñez, de la P. Universidad Católica de Chile, indicó en su momento que esperaba que este proyecto de ley estuviese basado en evidencia empírica real, pues salvo que se diera la situación de que la persona que compra un vehículo robado fuese parte de una organización criminal, no se justifica-

25 *Boletín 11818-25*. [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=12339&prmBOLETIN=11818-25](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12339&prmBOLETIN=11818-25)

ría equiparar las penas de dos conductas disímiles entre sí, lo cual resulta desproporcionado.<sup>26</sup>

En torno a estas materias también giró parte de la discusión legislativa. En la Comisión de Seguridad Pública<sup>27</sup> de la Cámara Baja, el diputado Daniel Verdessi (DC) señaló que era razonable que la apropiación violenta de un vehículo fuese tipificada como robo, pero que era riesgoso presumir el conocimiento de la violencia empleada en el caso de la receptación, pues el comprador de un automóvil podría ser engañado en cuanto a su origen. La diputada Maite Orsini (RD) señaló igualmente lo problemático de equiparar las penas, al indicar que “el principio de proporcionalidad de las penas tiene un sentido que podría verse contrariado al aplicar a la receptación la misma sanción que al robo con violencia o intimidación de un vehículo”.

Es dable destacar que proyectos de esta naturaleza obedecen esencialmente a una presión de la opinión pública, mas no necesariamente reflejan la relevancia del delito que buscan sancionar. En ese sentido, durante la discusión en comisión de la iniciativa en comento, la diputada Andrea Parra (PPD) llamó la atención sobre lo baja que resulta la cantidad de este tipo de delitos según las cifras entregadas por el propio Gobierno (1,4% de los hogares que declaran poseer vehículo). Se pregunta al respecto que, si bien estos casos tienen un significativo impacto en la opinión pública, existe alguna estimación del número de vehículos robados que hayan sido vendidos a terceros, para poder determinar si el proyecto apunta a resolver un problema verdaderamente relevante. También hubo cuestionamientos relativos a las estimaciones sobre el delito denominado específicamente “portonazo”, esto es, la sustracción violenta de un automóvil en el ingreso de una propiedad, pues estaría siendo algo distinto de solo un robo con fuerza o con violencia.

El proyecto de ley antiportonazos fue tramitado durante casi un año, periodo durante el cual se incorporó una serie de indicaciones tendientes a subsanar las eventuales desproporciones contenidas; entre ellas,, agravantes a los delitos de receptación y robo con violencia de un vehículo, tal como la presencia de un menor dentro del vehículo. Actualmente la iniciativa ha sido despaçada por el Congreso, encontrándose en su etapa final de promulgación.

Otro proyecto de ley sobre seguridad ciudadana que ha generado amplia

26 Facultad de Derecho UC, “Profesora María Elena Santibáñez: Gobierno presenta proyecto de ley ‘antiportonazos’ para igualar sanción por robar o receptar un auto”. <http://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/21530-profesora-maria-elena-santibanez-gobierno-presenta-proyecto-de-ley-antiportonazos-para-igualar-sancion-por-robar-o-receptar-un-auto>. Visitado 12 de junio 2019.

27 Las referencias a la discusión en general en la Comisión de Seguridad pública se pueden encontrar en el primer informe emanada de esta Comisión, del 12 de abril de 2019. <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=21281&prmTIPO=INFORMEPLY>. Visitado 12 junio 2019.

discusión pública es el que fortalece las facultades de Carabineros para realizar control de identidad, especialmente a menores de edad.<sup>28</sup> El mensaje ingresó a la Cámara de Diputados el 29 de marzo de 2019, y actualmente permanece en el primer trámite constitucional, a la espera de ser visto en la Comisión de Seguridad Ciudadana. Es decir, no se ha debatido en general, ni menos en particular, ni en comisión ni tampoco en la sala de la Cámara, pese a que el Ejecutivo ha interpuesto tres urgencias al proyecto de ley.

Vale indicar que sobre el control preventivo de identidad ya se había generado una discusión durante el segundo gobierno de la presidenta Bachelet, en lo que se denominó “agenda corta antidelincuencia”. En ese momento, congresistas del PS, el partido de la presidenta, presentaron un requerimiento al Tribunal Constitucional (TC),<sup>29</sup> aduciendo que el proyecto facilitaba un trato arbitrario por parte de Carabineros. El requerimiento fue finalmente rechazado en el TC, lo que determinó la constitucionalidad de la norma.

En el proyecto presentado por el presidente Piñera sobre control de identidad se apunta a una serie de fallas del proyecto aprobado durante la administración anterior; entre ellas, se señala en el fundamento del mensaje que “la jurisprudencia ha sido vacilante en la determinación del estándar indiciario que habilita el control de identidad investigativo por parte de los funcionarios policiales”. Se citan al respecto diversas sentencias de las Cortes en las que se han declarado ilegales detenciones motivadas por controles de identidad. En ese sentido, el proyecto de ley presentado por el actual Gobierno busca no solo ampliar las facultades en términos de la edad permitida para la realización del control de identidad, sino también clarificar las circunstancias en las que es posible realizar el control y derivar de ello una eventual detención.

Este proyecto de ley ha sido ampliamente criticado, especialmente en lo referido a la facultad de Carabineros para realizar controles de identidad a menores de 18 años y mayores de 14. Por ejemplo, el senador Felipe Harboe (PPD) indicó que se trata de una medida inútil, pues la cantidad de infractores menores de edad ha bajado en un 47% desde el año 2010. Otras críticas apuntaban a que la normativa aprobada en 2016 ya resulta muy poco eficaz para la prevención de delitos y significa un gran esfuerzo policial sin resultados concretos. En ese sentido, nada haría suponer que ampliarlo a menores de edad aumentaría su eficacia y que, más aún, quienes tienen carreras delictuales profesionales serían los menos expuestos a este tipo de control,

28 *Boletín 12506-25*. [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=13022&prmBoletin=12506-25](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=13022&prmBoletin=12506-25). Visitado 13 junio 2019.

29 Emol, 10 de junio 2016, “TC aprueba el control preventivo de identidad con voto dirimente del presidente Carmona”. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/06/10/807078/TC-aprueba-con-voto-dirimente-del-presidente-Carmona-el-control-preventivo-de-identidad.html>. Visitado 13 junio 2017.

dado que se encuentran involucrados en bandas que son desarticuladas por la inteligencia policial.<sup>30</sup>

Adicionalmente, dado el contexto de crisis institucional de Carabineros en que este proyecto en particular se ha discutido en el debate público, se ha señalado que actualmente no existen las condiciones para dar mayores atribuciones a Carabineros. Vale recordar lo sucedido durante el asesinato de Camilo Catrillanca, donde hubo flagrante manipulación de evidencia para intentar ocultar el comportamiento abusivo de funcionarios de Carabineros tanto hacia el joven asesinado como hacia el menor de edad que lo acompañaba en el momento en que fue baleado.

La propia Unicef ha expresado su rechazo a esta iniciativa,<sup>31</sup> al señalar que el control de identidad a adolescentes desde los 14 años contraviene directamente la Convención Internacional sobre los Derechos de Niños y de otros tratados suscritos por Chile en la materia, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

En esta misma línea, Manuel Guerra, fiscal jefe de la Zona Metropolitana Oriente, ha señalado que el proyecto de ley restringe la libertad de desplazamiento y la esfera de intimidad y que tenderá a estigmatizar por color de piel o apariencia, además de constituir una herramienta ineficaz. El miembro del Ministerio Público señala que "las personas vivimos bajo presunción de inocencia y debemos ser tratadas como tales".<sup>32</sup> En suma, varios actores políticos, expertos y vinculados con el Poder Judicial y el ente persecutor han emitido serios reparos al proyecto de control preventivo de identidad del Gobierno, y por ello mismo, probablemente, su tramitación se encuentra detenida a la espera de la ventana de oportunidad que facilite su avance en la Cámara de Diputados, o bien a que sea definitivamente archivado.

### 3 Conclusiones

El objetivo de este trabajo ha sido caracterizar la situación actual de Carabineros y cómo en este escenario se ha insertado la Agenda de Seguridad que ha planteado el gobierno del presidente Piñera. Queda meridianamente claro que la situación actual de la institución policial uniformada responde a una

30 Pauta (por A. M. Sanhueza, V. Pérez y E. Olivares), "Qué dicen las cifras de los delitos cometidos por menores de edad", 13 marzo 2019. <https://www.pauta.cl/cronica/que-dicen-las-cifras-de-los-delitos-cometidos-por-menores-de-edad>. Revisado 14 junio 2019.

31 Unicef, "Declaración de Unicef frente a proyecto de ley sobre control preventivo de identidad", 3 abril 2019. <http://unicef.cl/web/declaracion-de-unicef-frente-a-proyecto-de-ley-sobre-control-preventivo-de-identidad/>. Visitada 14 junio 2019.

32 Pauta (por A. M. Sanhueza), "Manuel Guerra. 'El control preventivo de identidad es peor que la detención por sospecha'", 18 marzo 2019. <https://www.pauta.cl/cronica/manuel-guerra-el-control-de-identidad-es-peor-que-la-detencion-por>. Visitado el 14 de junio de 2019.

crisis interna derivada no solo de casos puntuales o de desviaciones en el actuar de funcionarios específicos. Por el contrario, tanto el millonario fraude al Fisco como la Operación Huracán y la actuación abusiva del Comando Jungla responden a una estructura que facilita e incentiva un actuar policial con pocos controles externos e internos, donde la relación con el poder civil no es en absoluto de subordinación, y en la que la estructura militar favorece la creación de un espíritu de cuerpo y una cultura organizacional que tiende a la defensa corporativa de sus miembros. De ahí que las propuestas puntuales de modernización de Carabineros respondan solo parcialmente al escenario de crisis actual, al hacerse cargo de cuestiones administrativas o de gestión, pero sin abordar la problemática estructural de la institución, que se encuentran no solo en la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, sino en la propia cultura organizacional de la institución.

En las iniciativas de seguridad del Gobierno se aprecian dos vertientes. Una de ellas tiene una motivación más bien de largo plazo, partiendo con lo que se llamó pomposamente el “Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública”. Varias medidas allí incluidas se hacían cargo, al menos parcialmente, de la situación administrativa de Carabineros y de la crisis que se arrastraba desde el gobierno anterior, derivadas de la Operación Huracán y el “pacogate”. Sin embargo, se observa cierto nivel de consenso entre actores especializados respecto de que las medidas que se proponían en dicho acuerdo eran insuficientes para resolver la crisis y, aún más, tampoco abordaban adecuadamente la situación general de la seguridad ciudadana. Hasta ahora, los proyectos de ley elaborados con base en el acuerdo y que han sido ingresados a discusión en el Congreso han avanzado poco, y han sido duramente criticados por congresistas de la oposición. La disminución de temas vinculados a la crisis de Carabineros en la agenda de los medios también actúa como incentivo para que estos proyectos, u otros que busquen reformar la estructura policial, pasen a segundo plano en el debate político y se posicionen otros de más corto plazo.

En estas materias, el Gobierno ha sido prolífico en anuncios y proyectos. Al proyecto “antiportonazos” y el control preventivo de identidad, ambos analizados en este trabajo, se suman otras medidas que también ha sido calificadas como fruto del populismo penal, sin que obedezcan a evidencia clara sobre la comisión de delitos o siquiera aborden un problema real. No pocos proyectos de ley del Gobierno buscan hacerse cargo de un problema surgido de la coyuntura comunicacional a raíz de algún hecho específico. Tal es el caso del anunciado proyecto de ley para prevenir “narcofunerales”,<sup>33</sup> surgido debido

---

33 Emol, “Las penas y agravantes que contempla el proyecto del gobierno para frenar narcofunerales”, 7 junio 2019. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/06/07/950500/El-proyecto-de-ley-con-el-que-el-Gobierno-pretende-abordar-los-narcofunerales.html>. Visitado 17 junio 2019.

a varios videos que circularon por redes sociales y que mostraban cómo en las poblaciones los miembros de bandas de narcotraficantes son sepultados acompañados de disparos y amedrentamiento al resto del vecindario.

Esta actuación frente a la delincuencia, basada más en intuiciones y casos anecdóticos que en evidencia sistemática, no ha sido privativa de los gobiernos de derecha. En una columna publicada en *La Tercera*, el exfiscal Carlos Gajardo señala que, a pesar de los aumentos de penas, incremento en el número de presos y ampliación de las facultades policiales, la delincuencia no ha bajado, sino que ha subido.<sup>34</sup> Ahondando el argumento del exfiscal, se ha tendido a favorecer medidas de corto plazo que aumentan la percepción de seguridad pues endurecen las penas y facilitan la encarcelación de personas, pero en ningún caso abordan situaciones estructurales que dan origen a la delincuencia, ni mucho menos buscan evitar que niños y jóvenes se conviertan en criminales.

Resulta esencial que la situación actual de Carabineros y de la seguridad pública sea enfrentada de forma tal que pueda plantearse una modernización de largo plazo que desmantele estructuras obsoletas al interior de la institución, y le permita insertarse plenamente en una sociedad democrática, dando respuesta a los derechos humanos y las libertades civiles. Es fundamental, en ese sentido, lograr que Carabineros de Chile se coordine mejor con otros actores vinculados con la seguridad pública, se especialice en un rol preventivo de la delincuencia, y genere mecanismos de control externo e interno en concordancia con una política establecida desde la autoridad política.

Sin embargo, los temas de seguridad ciudadana no pueden en ningún caso ser abordados solo desde el aumento de penas o mayores facultades de las policías. Es necesario que el Gobierno plantee políticas públicas integrales que resuelvan variables estructurales que incentivan la delincuencia. Se requiere también una mirada de largo plazo que este Gobierno no ha tenido, perdiendo valiosas energías en promover proyectos de corto plazo que pueden ser efectivos en las encuestas de opinión, pero que no se encargan de variables sistémicas del problema. Ahí están, como ejemplos, los proyectos sobre portonazos o sobre narcofunerales, que obedecen solo a una lógica mediática cortoplacista.

---

34 Carlos Gajardo, "Populismo penal", *La Tercera PM*, 15 marzo 2019. <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/p>. Visitado 16 junio 2019. Esta columna se publicó antes del anuncio de los resultados de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2018, que sí mostró una baja de la victimización. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/enusc-2018-tras-seis-anos-bajan-victimas-delitos-chile/646137/>, 7 mayo 2019.

## Post scriptum

Al terminar la escritura de este artículo, se ha generado un amplio debate público relacionado con una consulta ciudadana convocada por ocho comunas: Las Condes, Lo Barnechea, Colina, La Florida, La Reina, Peñalolén, Antofagasta y Quilpué. El domingo 30 de junio sufragaron de forma electrónica 120.772 personas de un total de 1.353.597 habilitadas para votar; es decir, menos de 10% de quienes podían participar lo hicieron. En dicha consulta se aprobó la opción de limitar el horario de circulación de los menores de 16 años entre las 00:00 y las 06:00 horas. Algunas comunas incluyeron otras preguntas en la consulta, como la limitación del horario de funcionamiento de los locales de expendio de bebidas alcohólicas.

Sin ahondar en las cuestiones sustanciales de esta propuesta, promovida por el alcalde Joaquín Lavín (UDI) y asociada a lo que se ha tendido a llamar “Plan Islandia”, normativas de este tipo se alinean con la solución inmediatecista de los problemas de seguridad pública, tomando medidas que restringen la libertad de las personas e incluso pueden resultar contrarias al ordenamiento constitucional, en específico al Art. 19º no. 7, literales a) y b). En ese sentido, para evitar la confrontación directa con la Constitución y las eventuales acciones que se pueden emprender en la Justicia para desactivar la iniciativa, los alcaldes promotores han dicho que se trata de un “horario sugerido”, y que a cargo de hacerlo cumplir habrá “brigadas de voluntarios” adultos y jóvenes, que no habrá multa y que “sería una especie de consejo amistoso de sus pares”.<sup>35</sup>

La iniciativa de toque de queda juvenil no solo está en el límite del orden jurídico, lo cual se evidencia en que sus promotores están usando rebuscados subterfugios retóricos para defenderla. Además, acarrea potenciales peligros debido precisamente a que los alcaldes están rehuyendo la regulación legal y situando la medida en un plano “ciudadano”. En los hechos, lo que se busca es que personas sin ningún tipo de formación en temas de seguridad pública o vigilancia conminen a adolescentes y niños a “volver a sus casas”, e incluso los podrían acompañar a sus domicilios.<sup>36</sup> En la medida no se consideran los riesgos que esto implica, relacionados con el potencial uso de la fuerza, abusos, e incluso que personas no vinculadas con estas “brigadas” usen como excusa la medida para acercarse a niños y

35 CNN Chile, “Lavín aclara que no habrá multas en el toque de queda juvenil: Sí habrá una ‘recomendación fuerte’”, 1 de julio, 2019. [https://www.cnnchile.com/pais/lavin-multas-toque-de-queda-juvenil\\_20190701/](https://www.cnnchile.com/pais/lavin-multas-toque-de-queda-juvenil_20190701/). Visitado 2 julio 2019.

36 *La Tercera*, “Joaquín Lavín (UDI), alcalde de Las Condes: ‘las drogas son el mayor temor de los padres’”, 29 junio 2019. <https://www.latercera.com/nacional/noticia/joaquin-lavin-udi-alcalde-las-condes-las-drogas-mayor-temor-los-padres/721110/>. Visitado 2 julio 2019.

adolescentes. Adicionalmente estará el potencial sesgo hacia niños, niñas y adolescente pobres, migrantes o LGBT+, generando un espacio amplio para la discriminación igual o peor al que genera el control preventivo de identidad.



Economía



# La economía en el segundo gobierno de Sebastián Piñera: desaceleración y falta de visión estratégica

Eugenio Rivera<sup>1</sup>

## 1 La desaceleración confluye con el colapso de las expectativas

En los primeros doce meses del gobierno del presidente Piñera, la economía creció por debajo del promedio anual del gobierno de Michelle Bachelet (1,8%), lo que es un serio golpe a las expectativas que generó la campaña electoral del actual presidente. Ello queda en evidencia al considerar que el Indicador Mensual de Actividad Económica (Imacec) del primer trimestre de 2019 mostró un crecimiento de 1,6%, en comparación con el mismo período del año anterior (tabla 1).

La misma tabla deja en evidencia algo muy duro de aceptar para las actuales autoridades. El gobierno de Piñera recibió una economía en que el crecimiento se venía acelerando. En efecto, luego de que en el primer trimestre de 2017 el Imacec mostrara una caída de -0,4%, a partir del segundo trimestre del año indicado se inició un acelerado proceso de recuperación. Fue así como en los trimestres siguientes la economía creció 0,4% en el segundo trimestre, 2% en el tercero; 3% en el cuarto y 4,7% en el primer trimestre de 2018.

---

<sup>1</sup> Eugenio Rivera, consultor independiente, colabora con la Fundación Chile 21 y el Barómetro de Política y Equidad. Es colaborador habitual de *El Mostrador* y *La Tercera*.

Como contrapartida, bajo Piñera la economía ha venido de más a menos. En efecto, en el segundo trimestre del año 2018 el crecimiento alcanzó el nivel más alto del período analizado (5,3%). Sin embargo, en el tercer trimestre, comparado con el mismo período del año anterior, alcanzó un 2,6%; mejoró un tanto en el cuarto trimestre, al crecer un 3,6%, para derrumbarse en el primer trimestre de este año a un 1,6%.

**Tabla 1. Indicador trimestral de actividad económica (Imacec), volumen a precios del año anterior encadenado (promedio 2013=100) (porcentajes)**

Periodo	1. Imacec	2. Imacec minero	3. Imacec no minero
mar. 2015	2,3	1,1	2,4
jun. 2015	2,4	0,6	2,6
sept. 2015	2,3	-4,6	3,1
dic. 2015	2,3	-0,9	2,6
mar. 2016	3,0	0,6	3,2
jun. 2016	1,3	-4,6	1,9
sept. 2016	1,8	1,1	1,8
dic. 2016	0,7	-5,1	1,3
mar. 2017	-0,4	-16,3	1,0
jun. 2017	0,4	-4,8	0,9
sept. 2017	2,0	5,7	1,7
dic. 2017	3,0	8,0	2,6
mar. 2018	4,7	19,2	3,7
jun. 2018	5,3	4,9	5,3
sept. 2018	2,6	-1,9	2,9
dic. 2018	3,6	1,3	3,7
mar. 2019	1,6	-3,6	2,2
abril 2019 *	2,1	1,9	2,1

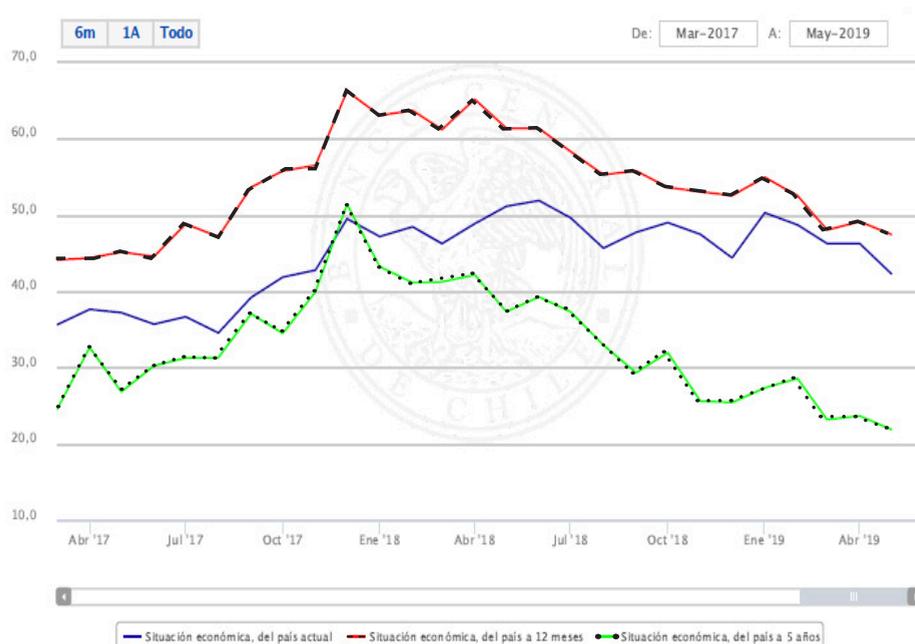
(\*) Comparado al mes de abril 2018.

Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

En este contexto, los agentes económicos muestran señales de creciente escepticismo. Como se observa en la tabla 2 y en el gráfico 1, las percepciones empiezan a mejorar sustantivamente a partir de julio de 2017. Para la entonces oposición al gobierno de Michelle Bachelet, ello era expresión de la creciente posibilidad de que Piñera fuera el triunfador en las elecciones de finales de año. Desde un punto de vista más ecuánime, se podía afirmar que tal situación era más bien resultado de la fuerte recuperación del precio del cobre y el consecuente mejoramiento del desempeño del Imacec (tabla 1). Es interesante

observar que, en diciembre del año indicado, el índice de percepción de la economía mostraba un 53,1 (línea con puntos, verde); la percepción de la situación económica del país a cinco años, un 51,4 (línea con guiones, roja); y el índice de la situación económica del país actual, un 49,5 (línea continua, azul). A mayo de 2019, esos índices han caído sustancialmente. Particularmente preocupante son el índice de percepción de la economía, que ha caído a 42,3, y —más grave aún— el índice de la situación económica esperada del país a cinco años (22).

**Gráfico 1. Índice de percepción de la economía (IPEC)**



**Tabla 2. Índice de percepción de la economía (IPEC)**

<b>Periodo</b>	<b>1. Situación económica, del país actual</b>	<b>2. Situación económica, del país a 12 meses</b>	<b>3. Situación económica, del país a 5 años</b>
ene. 2017	34,5	45,7	28,8
feb. 2017	33,7	40,1	24,9
mar. 2017	35,7	44,2	24,6
abr. 2017	37,7	44,4	32,7
may. 2017	37,3	45,2	26,9
jun. 2017	35,8	44,6	30,3
jul. 2017	36,7	48,9	31,4
ago. 2017	34,6	47,2	31,4
sept. 2017	39,3	53,7	37,1
oct. 2017	41,9	55,8	34,6
nov. 2017	42,8	56,5	40,0
dic. 2017	49,5	66,2	51,4
ene. 2018	47,2	63,1	43,3
feb. 2018	48,5	63,7	41,2
mar. 2018	46,3	61,2	41,3
abr. 2018	48,9	65,2	42,2
may. 2018	51,2	61,4	37,4
jun. 2018	51,9	61,3	39,3
jul. 2018	49,7	58,3	37,4
ago. 2018	45,7	55,3	33,0
sept. 2018	47,8	55,8	29,4
oct. 2018	49,0	53,6	32,1
nov. 2018	47,5	53,1	25,7
dic. 2018	44,4	52,6	25,5
ene. 2019	50,3	55,0	27,5
feb. 2019	48,8	52,6	28,7
mar. 2019	46,3	48,1	23,3
abr. 2019	46,3	49,2	23,8
may. 2019	42,3	47,5	22,0
jun. 2019	38,1	42,6	20,5

Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

## 2 Una economía altamente dependiente del sector minero

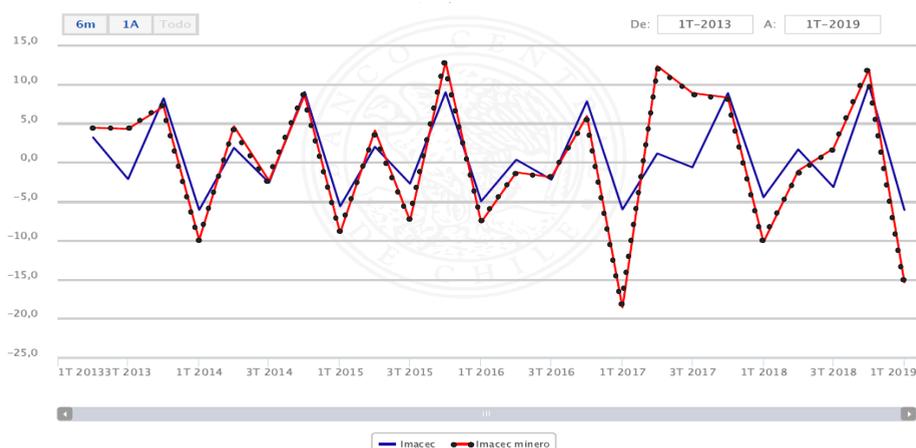
A lo largo del gobierno de Michelle Bachelet, la entonces oposición sostuvo que el desempeño mediocre de la economía nacional era producto de las reformas impulsadas por la Administración. El Gobierno se defendía señalando que, tal como en la primera administración de Sebastián Piñera, el crecimiento económico dinámico estuvo asociado al fuerte incremento de la economía mundial y al alto precio del cobre. Bajo Bachelet, la desaceleración era resultado, en medida importante, de la desaceleración de la economía mundial y el consecuente bajo precio del cobre.

Más allá de los debates con estrechos objetivos políticos, el gráfico 2 deja en evidencia una alta correlación entre el desempeño del Imacec minero y el Imacec total. Pese a que la minería representa solo el 15% del PIB, su desempeño determina la variabilidad del Imacec total.

Como ejemplo se pueden analizar dos momentos del período. Si volvemos la mirada a la tabla 1, se observa en primer lugar que, entre junio de 2016 y junio de 2017, el Imacec minero experimentó fuertes decrecimientos trimestrales: -4,6% a junio; -5,1% a diciembre de 2016; -16,3% y -4,8% en el primer y segundo trimestre de 2017, respectivamente. Ese proceso va acompañado de las peores cifras del Imacec total. En efecto, en junio de 2016 el Imacec total creció en 1,3%, comparado con el mismo período del año anterior; en 1,8% en el tercer trimestre; un 0,7% en el cuarto trimestre, para caer en un 0,4% en el primer trimestre de 2017.

**Gráfico 2. Indicador mensual de actividad económica (Imacec), volumen a precios del año anterior encadenado (promedio 2013=100)**

Var. c/r al periodo anterior



Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

Como contrapartida, en el tercer trimestre de 2017, como efecto del aumento del precio del cobre, se inició un fuerte aumento del Imacec minero, que alcanzó una cifra de 5,7%; un 8% en el cuarto trimestre de 2017, un 19,2% en el primer trimestre de 2018 y un 4,9% en el segundo trimestre del mismo año. ¿Qué ocurre con el Imacec total? El tercer trimestre de 2017 creció un 2%; un 3% en el cuarto trimestre de 2017; y 4,7 y 5,3% en el primer y segundo trimestre de 2018, respectivamente. Finalmente, el Imacec minero se debilitó a partir del tercer trimestre del año pasado, lo que se ha traducido en un pobre desempeño del Imacec total en los últimos tres trimestres. Todo esto implica que, en el período bajo revisión, con bastante independencia de las políticas económicas internas aplicadas, el crecimiento de la economía está estrechamente asociado al desempeño de la economía internacional y su efecto sobre el precio del cobre.

La importante incidencia del sector minero, en particular del cobre, en el desempeño económico de corto plazo exige preguntarse sobre la evolución en el largo plazo de la producción de cobre. En la tabla 3 se observa la trayectoria de la producción de cobre en Chile y el mundo. Es interesante, en primer lugar, observar la participación de Chile en la producción mundial de cobre, la cual pasó de 13,8% en 1980 a un máximo de 35,2% en 2005, para retroceder luego de forma sistemática hasta alcanzar una participación de 27,2% en el año 2017. Más preocupante aún, atendida la gran dependencia de la economía nacional respecto de la producción cuprífera, es la caída de la producción en términos absolutos que se observa en el último año, comparada con 2015.

**Tabla 3. Producción mundial y chilena de cobre de mina (tonelaje y porcentaje) 1980-2017**

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
Producción mundial	7.713,9	8.404,5	8.956,5	10.181,4	13.246,5	15.126,5	16.117,7	19.424,5	20.254,8
Producción Chile	1.097,9	1.356,2	1.588,4	2.488,6	4.602,0	5.320,5	5.418,9	5.772,2	5.503,5
Chile en producción mundial	13,8%	16,1%	17,7%	24,4%	34,7%	32,5%	33,6%	29,7%	27,2%

Fuente: Base de datos estadísticos de la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco).

### 3 Otros antecedentes sobre el desempeño sectorial

El estancamiento de la producción cuprífera, y la consecuente pérdida de participación de la producción nacional en la producción mundial, no es un fenómeno propio solo de este sector. El sector industrial ha presentado, a partir de julio del 2018, un comportamiento muy negativo.

**Tabla 4. Producción industrial: variación respecto del mismo período del año anterior**

Periodo	1. Producción industrial INE (base 2014=100)	2. Producción SOFOFA (base 2014=100)
ene. 2018	3,8	4,5
feb. 2018	8,6	3,8
mar. 2018	8,0	-2,4
abr. 2018	6,8	9,2
may. 2018	3,4	2,9
jun. 2018	5,3	7,1
jul. 2018	-0,5	0,8
ago. 2018	-1,0	6,1
sept. 2018	-3,1	0,8
oct. 2018	2,0	11,1
nov. 2018	1,1	0,8
dic. 2018	1,6	3,5
ene. 2019	-0,9	1,9
feb. 2019	-3,5	-4,1
mar. 2019	-0,8	

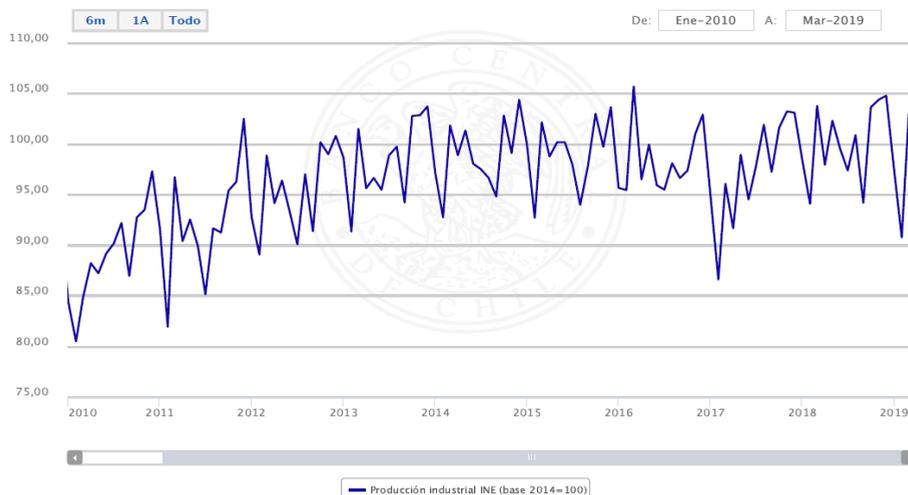
Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

En efecto, luego de que durante los primeros seis meses del año 2018, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el sector industrial presentara un comportamiento muy dinámico (en particular en los meses de febrero, marzo y abril), a partir de julio el retroceso es significativo, con la excepción del cuarto trimestre del año recién pasado. En lo que va de 2019, el crecimiento en doce meses ha sido negativo, con una caída de -1,7% promedio en comparación con los mismos períodos de año anterior. Las cifras de la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), que corresponden a las empresas más grandes, presentan un mejor desempeño, aun cuando la tendencia a la baja en los últimos meses es bastante clara.

Los problemas del sector industrial son aún más graves, si se toman cifras de un período más largo. En efecto, el gráfico 3 deja en evidencia el claro estancamiento del sector industrial desde 2011. En marzo de 2019, el índice de

producción industrial (103,01) fue apenas superior al de diciembre de 2011 (102,54). Su máximo nivel se alcanzó en noviembre de 2016 (105,72).

**Gráfico 3. Índice de producción industrial, enero 2010-marzo 2019**



Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

En el caso de la construcción, las cifras muestran un desempeño contradictorio y bastante volátil (tabla 5). En lo que se refiere al despacho de cemento, el segundo semestre fue negativo, mejorando a partir de diciembre de 2018 y enero de 2019. Como contrapartida, el despacho de materiales —que había mostrado un mejor desempeño en los meses de octubre a diciembre de 2018— tendió a perder dinamismo. En cuanto al Índice Mensual de Actividad de la Construcción (Imacon), el desempeño fue también modesto, en comparación con el mismo período del año anterior, ubicándose desde agosto varios meses por debajo de 1%. Con una mirada de más largo plazo, las perspectivas tampoco son muy halagüeñas.

Como se observa en el gráfico 4, después de los altos niveles que alcanzó la producción de cemento y de otros materiales para la construcción luego del terremoto de 2010, la construcción muestra señales de estancamiento, según lo grafica en particular el Imacon.

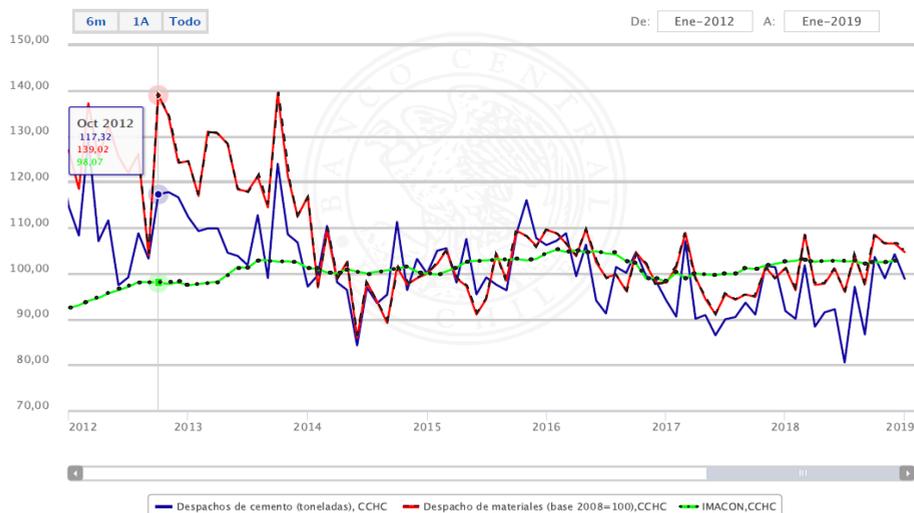
De esta rápida mirada a importantes sectores de la economía nacional, es posible concluir que, además de las claras señales de desaceleración en el corto plazo, en el mediano plazo se observan tendencias que ponen en cuestión incluso la tasa de crecimiento tendencial en torno al 3% que pronosticaba el Banco Central en el año 2017.

**Tabla 5. Indicadores de actividad de la construcción**

Periodo	1. Despachos de cemento (toneladas), CCHC	2. Despacho de materiales (base 2008=100), CCHC	3. IMACON, CCHC
ene. 2018	-2,51	3,36	4,41
feb. 2018	-0,52	-4,87	2,57
mar. 2018	-4,97	-0,33	4,10
abr. 2018	-1,91	-1,72	2,63
may. 2018	0,65	3,55	2,95
jun. 2018	6,60	10,94	3,24
jul. 2018	-10,50	0,64	2,69
ago. 2018	7,32	10,17	2,82
sept. 2018	-7,46	2,26	0,99
oct. 2018	13,84	14,36	1,47
nov. 2018	-2,74	5,18	0,70
dic. 2018	2,83	7,67	2,26
ene. 2019	7,63	3,34	0,73
feb. 2019	3,94	5,38	1,03
mar. 2019	10,35	4,21	1,58
abr. 2019	11,18	-1,14	2,24

Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

**Gráfico 4. Indicadores de actividad de la construcción**



Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

En el contexto de lo desarrollado más arriba, es natural que el mercado de trabajo no muestre un gran dinamismo. Así, la tasa de desempleo a nivel nacional no mostró variaciones entre el trimestre móvil enero-marzo 2018 y el mismo período de 2019 (6,9%). Distinto fue el caso en la Región Metropolitana, donde la tasa de desocupación subió levemente, de 7 a 7,1%, entre los dos trimestres móviles indicados. Se ha argumentado, con cierta razón, que el fuerte incremento de la migración incide en la tasa de desempleo. No obstante, la ocupación tampoco muestra un gran dinamismo. En efecto, a nivel país, la ocupación creció en el periodo enero-marzo de 2018 y en el mismo trimestre móvil de 2019, en 97.000 puestos de trabajo. En el caso de la Región Metropolitana, prácticamente no hubo variación. En este contexto, es esperable que las remuneraciones reales presenten un bajo dinamismo.<sup>2</sup>

Del análisis realizado, queda en evidencia que el país enfrenta simultáneamente problemas de desaceleración económica y un deterioro de la capacidad de crecimiento en el largo plazo. La tabla 6 permite, de manera sintética, observar el proceso de deterioro indicado.

**Tabla 6. Participación de los principales agregados macroeconómicos en el PIB, a precios corrientes, referencia 2013 (porcentaje del PIB)**

Descripción series	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Producto interno bruto a precios de mercado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- Ingreso de factores recibidos del resto del mundo	3,0	3,4	3,2	3,1	3,1	3,1
- Ingreso de factores pagados al resto del mundo	7,3	6,9	6,1	5,8	7,2	7,2
Ingreso nacional bruto disponible real	96,5	97,4	97,8	97,8	96,5	96,7
- Consumo total	74,9	75,8	76,4	77,2	77,0	77,2
- Ahorro nacional bruto	21,6	21,6	21,4	20,7	19,4	19,5
- Ahorro externo	4,1	1,7	2,4	1,5	2,1	3,2
- Formación bruta de capital fijo	24,8	23,9	23,8	22,7	21,1	21,3

Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

El indicador más importante en este contexto es, sin duda, la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF), que pasó de 24,8% del PIB en 2013 a 21,1% en el año 2017. La recuperación del precio del cobre a partir de julio del último año indicado, y el consecuente mejoramiento de la actividad (véase tabla 1), generaron los impulsos para que en 2018 la FBCF mejorara marginalmente, y subiera a un 21,3% del PIB en 2018, lo que es consistente con el aumento

2 Para un análisis detenido del mercado laboral remitimos al artículo de Hernán Frigolett en este volumen.

que experimentó la inversión en 2018, equivalente al 4,7%. No obstante, dicho desempeño no representó un incremento relevante de la capacidad productiva, sino que solo compensó las caídas sucesivas de la inversión en el período 2014-2017 (tabla 7).

**Tabla 7. Gasto del producto interno bruto, volumen a precios del año anterior encadenado, referencia 2013 (miles de millones de pesos encadenados)**

Descripción series	2015	2016	2017	2018
Demanda interna	2,5	1,8	2,9	4,7
Formación bruta capital fijo	-0,3	-1,3	-2,7	4,7
Exportación bienes y servicios	-1,7	0,5	-1,1	5,0

Fuente: Base de datos estadísticos del Banco Central.

#### 4 El giro del Banco Central

Todavía en su Informe de Política Monetaria de marzo del presente año, el Banco Central mostraba un optimismo que no se condecía con las claras señales de desaceleración que estaba evidenciando la economía nacional. En efecto, en relación con ello señalaba:

Respecto de la actividad, los datos de los últimos meses confirmaron que la economía recuperó su dinamismo tras la pausa del tercer trimestre del 2018<sup>4</sup>. Así, el año pasado cerró con un crecimiento de 4% para el PIB total y 3,9% para el PIB no minero. Por el lado de la demanda, sigue destacando el mayor dinamismo de la inversión —especialmente de maquinaria y equipos—. El consumo habitual —bienes no durables y servicios— continúa expandiéndose a tasas acordes con el crecimiento del PIB, mientras que el consumo durable redujo de forma importante sus tasas de expansión, fundamentalmente por la normalización del volumen de ventas del sector automotriz. (p. 8)

Este rezago fue explicado por el presidente del Banco Central con el argumento de que la institución no podía actuar con base en percepciones aisladas, sino que tenía que contar con antecedentes firmes para tomar las decisiones relevantes. El detonante para la reducción en medio punto de la tasa de política monetaria según el Banco Central (Informe de Política Monetaria, junio 2019), fue el siguiente:

En este IPoM, el Consejo actualizó las estimaciones de los parámetros estructurales que se utilizan para la evaluación del estado de la economía, sus perspectivas y la calibración de la política monetaria. En lo principal, esto permitió cuantificar el efecto del fuerte flujo inmigratorio de los últimos años sobre el crecimiento tendencial y potencial, incrementándose

ambos. Por su parte, la TPM neutral se ha reestimado a la baja en 25 puntos base (pb), reflejando en parte la caída de las tasas neutras a nivel internacional. Las mayores holguras que se derivan de la actualización de los parámetros y de la debilidad de la actividad y la demanda en el primer trimestre, son coherentes con la dinámica inflacionaria reciente. La suma de estos antecedentes llevó al Consejo a estimar que, para que el crecimiento efectivo logre cerrar la brecha de actividad y se produzca la convergencia de la inflación a la meta, es necesario recalibrar el impulso monetario. De este modo, en su Reunión de junio decidió reducir la Tasa de Política Monetaria (TPM) en 50pb. (p. 7).

El Banco Central puso especial atención en su último informe en evaluar el impacto que ha tenido en la capacidad de crecimiento, el aumento de la inmigración experimentado por el país en los últimos años. Dicha evaluación llevó a la institución a elevar el crecimiento tendencial del país (esto es, su capacidad de crecimiento de mediano plazo) para los próximos diez años desde un rango de 3,0 y 3,5% que había estimado en 2017, a uno entre 3,25 y 3,75%. Sobre esta base, estimó también que el crecimiento del PIB potencial (que se refiere al nivel del PIB coherente con una inflación estable) alcanzaría en promedio una cifra de 3,4% en el período 2019-2021. Conforme a esta actualización y teniendo en cuenta el bajo crecimiento del primer trimestre del presente año, el Banco estimó que la brecha de capacidad (esto es, la diferencia entre el crecimiento efectivo y el potencial) se había ampliado a un 0,7%, lo que permitía reducir la tasa de política monetaria en la cifra indicada.<sup>3</sup> Al mismo tiempo, calculó la estabilización de la tasa de inflación en 2%, esto es, un punto por debajo de la inflación meta de 3%. Esta política debería contribuir a elevar el crecimiento económico efectivo en los años 2019 y 2020. En la misma dirección apunta el paquete fiscal que determinó impulsar el presidente de la República.

3 El Banco Central (Informe de Política Monetaria, junio 2019) estimó también que la Tasa de Política Monetaria (TPM) neutral se ubicaba en un rango de entre 3,75% y 4,25% en términos nominales, esto es, 0,25% por debajo de las estimaciones anteriores, reflejando las menores tasas de interés neutras a nivel internacional. La tasa de interés neutral (TPMN), "se define como aquella coherente con un PIB en su nivel de equilibrio —tendencial— y una inflación que se ubica en la meta de 3%. Todo esto una vez que los efectos de los shocks transitorios en la economía se han disipado. Por esta razón, la TPMN es inherentemente una tasa asociada con el largo plazo, a la cual se espera que la TPM efectiva converja gradualmente, en ausencia de más perturbaciones que alejen la economía de su nivel tendencial" (p. 47) Como señala el informe es "uno de los parámetros estructurales que el Consejo utiliza para la evaluación del estado actual de la economía, sus perspectivas y la calibración de la política monetaria. La política monetaria se considera expansiva (contractiva) cuando la TPM efectiva es inferior (superior) a la TPMN. De ahí que mantener una estimación actualizada de esta medida de tasa neutral es relevante tanto para la aplicación de la política monetaria como para la comunicación de su orientación futura" (id.). En este marco, el Banco Central constata que la TPMN se ubica entre 0,75 y 1,25% en términos reales (esto es deducida la inflación).

## **5 El cambio de equipo económico, ¿permite superar los déficits de la conducción económica?**

Parece existir bastante consenso en que el cambio de gabinete, al no incluir modificaciones sustanciales al equipo político (con la excepción del ingreso de Sebastián Sichel para reemplazar a Alfredo Moreno en el Ministerio de Desarrollo Social), resultó frustrado. Esta circunstancia y el rechazo (o imposibilidad) en cuanto a definir una política clara para lograr mayorías en la tramitación de las reformas consideradas prioritarias por la Administración, probablemente tendrá como consecuencia que no se avance en su aprobación y con ello la conducción económica seguirá en el limbo político.

Desde el punto de vista sustantivo, las reformas no han avanzado, pues no existe consenso respecto de su orientación fundamental. En el caso de la reforma tributaria, tanto el Gobierno como en la oposición consideran que lo que tenemos no es lo que requiere el país. El problema es que, para el Gobierno, el crecimiento económico depende de introducir una fuerte rebaja tributaria al gran empresariado (que, a su juicio, es el sector que invierte) y retornar a un sistema de fiscalización del cumplimiento tributario que le permita a este sector reducir, adicionalmente, la carga tributaria. De ahí su insistencia en la reintegración tributaria, que implica una reducción de la carga tributaria principalmente para el gran empresariado. Para la oposición, si bien entiende que es bueno esperar a que maduren los efectos de la reforma tributaria de 2014 antes de realizar una nueva reforma, considera que en el mediano plazo se requieren cambios que eleven la recaudación, mejoren el impacto redistributivo de la estructura tributaria y generen incentivos para un crecimiento económico más diversificado, intensivo en conocimiento y consistente con un mejoramiento radical del medioambiente.

En pensiones ocurre algo similar. Todos concuerdan en la necesidad de cambios. Pero, nuevamente, para el Gobierno es necesario aumentar las cotizaciones e introducir otros cambios menores, sin que ello signifique afectar el rol predominante del sistema privado, pues los fondos de pensiones que las AFP manejan son fuente de jugosos ingresos y, sobre todo, permiten poner a disposición de las grandes empresas recursos baratos que les potencien su competitividad internacional. Para la oposición, en cambio, toda reforma del sistema de pensiones pasa por asegurar la elevación de las pensiones y la tasa de reemplazo y resolver la falta de legitimidad del sistema de AFP, lo que implica (y aquí hay diferentes visiones) o sustituirlo por un sistema de reparto o introducir modificaciones que dejan a las AFP como un mecanismo complementario de un sistema público que se constituye en su pilar fundamental.

Frente a estos dilemas de la política económica y social, el equipo político ha sido incapaz de alcanzar definiciones que permitan un acuerdo con la

oposición sin afectar la unidad de su sector, u optar, como algunos proponen, por insistir en sus concepciones para que un eventual nuevo triunfo electoral futuro les permita la mayoría necesaria llevar a cabo sus planes.

En el caso de las pensiones, si bien hay señales de diálogo, en especial entre la Democracia Cristiana y el Gobierno, no parecen todavía concretarse los acuerdos. Lo más complicado fue que el principio de compromiso en torno a un ente estatal que administrara la contribución patronal al sistema de pensiones, apenas aceptado por la DC con altos costos políticos, haya sido cuestionado por el propio Gobierno, que insiste en un ente estatal que se limite a licitar los recursos a entes privados, los cuales seguirán operando con la misma lógica de las AFP, con el agravante de que pueden tener menos capacidad técnica. Por otra parte, la recaudación y la gestión de las cuentas con el aporte patronal se radica en las AFP y no en el ente estatal, lo que atenta definitivamente contra la idea de generar una alternativa pública real. Además, el componente solidario sigue siendo discutido por la coalición de gobierno. Todo esto augura estancamiento de las iniciativas. En el caso de la reforma tributaria, el Gobierno y la directiva de la DC alcanzaron un acuerdo en junio que estipula varias medidas a favor de la PYME (argumento central que ha utilizado la directiva para convencer a las bases del partido), como la aceptación de la reintegración tributaria, medidas a favor del adulto mayor y otras iniciativas “modernizadoras”, que incluyen un debilitamiento de la Norma General Antielusión. Este acuerdo ha encontrado amplias críticas en la oposición, incluidas las del Partido Radical, como lo hizo ver su presidente, Carlos Maldonado.

Los contenidos específicos, es decir las indicaciones, son las importantes y esas todavía no se conocen, todavía no existen de hecho. Lo que nosotros hemos dicho como Partido Radical constantemente y consistentemente, es que el proyecto en su estado actual tiene un efecto regresivo, es decir, su resultado práctico es que los que ganan más, van a pagar menos impuestos. Lo cual es totalmente inaceptable en un país con los niveles de desigualdad que tenemos y con el sistema tributario menos progresivo de la OCDE”, resaltó el timonel de la colectividad.<sup>4</sup>

Del mismo modo, manifestaron su oposición los diputados DC miembros de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, Pablo Lorenzini y José Miguel Ortiz. El senador Francisco Huenchumilla fue el crítico más radical, al afirmar en un mensaje de audio a la militancia que “preocupa la política que está llevando a cabo el presidente del partido, porque nos está haciendo votar

4 V. Marín Rebolledo, “Presidente del PR dice que ‘cuesta entender’ acuerdo entre la DC y el Gobierno por reforma tributaria”, *Emol.nacional*, 24 junio 2019. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/06/24/952375/Presidente-del-PR-asegura-que-cuesta-entender-acuerdo-entre-la-DC-y-el-Gobierno-por-reforma-tributaria.html>. Visitado 24 junio 2019.

exactamente como vota la derecha”<sup>5</sup>. En este contexto, aun cuando hay visos positivos para el Gobierno, no parece que las dificultades que han encontrado aquellas reformas que considera prioritarias hayan sido superadas.

## 6 El cambio de equipo económico

Sin duda que la principal noticia económica actual es el fin de la complacencia. El Banco Central, que demoró excesivamente en reconocer la presencia de una fuerte desaceleración —como vimos más arriba—, tomó por fin la decisión de reducir en medio punto la tasa de política monetaria. Al mismo tiempo, el Gobierno ha decidido introducir un paquete fiscal para colaborar en detener la desaceleración económica graficada en que el crecimiento económico en el primer trimestre del presente año fue de solo 1,6%, comparado con el mismo trimestre del año anterior. En este contexto se plantea la pregunta respecto de si el cambio de equipo económico será capaz de revertir la desaceleración económica y elevar a un 4% la capacidad de crecimiento del país, en el largo plazo.

La permanencia de Felipe Larraín en el Ministerio de Hacienda es, sin duda, el elemento decisivo para evaluar el cambio en el equipo económico del Gobierno. La salida de Larraín habría significado el reconocimiento de que la gestión económica, principal activo de la oferta del candidato Piñera, ha sido un fracaso. Fue el ministro de Hacienda el que demoró la presentación de las reformas prioritarias, perdiendo el momento de mayor poder e influencia del gobierno de Piñera. Del mismo modo, fue él quien apostó a que las expectativas positivas que generaba la nueva Administración en el mundo empresarial eran suficientes para mantener el impulso económico que venía del Gobierno anterior. Con todos estos antecedentes, Larraín no es la mejor cara para encabezar una presunta nueva etapa. No es tampoco muy alentador el nuevo ministro de Economía. Juan Andrés Fontaine, a quien el Presidente de la República habría encargado “desatar una ola de emprendimiento”, no “dio el ancho”, ni siquiera a juicio del Presidente, en el Ministerio de Obras Públicas. Más aún, por razones similares fue reemplazado por Pablo Longueira como ministro de Economía del primer gobierno de Piñera, luego de poco más de un año de permanencia en el puesto.

A estos problemas de personal se agrega que las propuestas de política (aun cuando se empezarán a conocer en detalle a partir de la reunión del Comité de Ministros de Desarrollo Económico, que no parece haber tenido hasta ahora un funcionamiento muy dinámico) no parecen suficientes para provocar un cambio en el espíritu empresarial, bastante desanimado. En efecto, al

---

5 *El Mostrador*, “Ruido en la oposición y la DC por acuerdo de Fuad Chahin con el Gobierno por reforma tributaria”, 24 junio 2019. <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/06/24/ruido-en-la-oposicion-y-la-dc-por-acuerdo-de-fuad-chain-con-el-gobierno-por-reforma-tributaria/>. Visitado 24 junio 2019.

ministro Larraín se le ha pedido “acelerar la actividad”. Para ello se convocó a una reunión del Comité de Ministros indicado, cuyas principales tareas serían acelerar la tramitación de la reforma tributaria, manteniendo la reintegración del sistema como orientación prioritaria, e impulsar el proyecto de portabilidad financiera. Las dificultades políticas de lo primero y el hecho de que la portabilidad financiera demorará en aprobarse y en tener efectos relevantes, no son señales muy alentadoras.

Como decíamos, el aporte del Ministerio de Economía es “desatar una ola de emprendimiento”. No obstante, las tareas principales que se mencionan para el nuevo ministro serían continuar con la institucionalización de las Oficinas de gestión de proyectos sustentables y la Oficina de productividad y emprendimiento nacional, y acelerar el proyecto de modernización del Instituto Nacional de Estadísticas, ambas cosas que ya venía haciendo el expulsado ministro Valente. En este ámbito y relacionado con la tramitación ambiental de los grandes proyectos de inversión, la decisión más relevante es el anuncio de eliminar el sistema de Participación Ciudadana Anticipada (PACA), que va a ser discutida por la oposición y las comunidades, y si bien puede acelerar el proceso de aprobación de proyectos en un inicio, a la larga hará que las objeciones surjan cuando es difícil introducir las modificaciones. Esto afectará negativamente la implementación de los nuevos proyectos de inversión.

Lo que más impacto sobre la desaceleración puede tener es el programa de obras públicas. Antes del cambio de gabinete se había hablado de un “paquetito” —como lo denominó un exministro de Hacienda— por US\$ 1387 millones. No queda claro cuáles son los proyectos efectivamente nuevos que no estaban contemplados en la ley de presupuesto. Se espera, además, licitar 16 proyectos de infraestructura por US\$ 2700 millones. Es dudoso que esas licitaciones se realicen en el presente año, con lo que la inversión se retrasará, por lo que sus efectos serán limitados. En lo que se refiere a la capacidad de crecimiento en el largo plazo, la falta de una real nueva generación de obras públicas, la baja relevancia otorgada a la investigación y desarrollo y los pocos avances en educación auguran también que se mantendrá el estancamiento del PIB tendencial, pese al incremento marginal que ve el Banco Central.

# Empleo y protección social



# Una reforma laboral en tiempos de borrasca

Jaime Ensignia<sup>1</sup>

## 1 Un contexto histórico que considerar nuevamente

La reforma laboral de la segunda administración del presidente Sebastián Piñera (2018-2022), que se detallará más adelante, tiene precedentes históricos necesarios de tomar en cuenta. En primer lugar, está el origen de la profunda brecha entre empresarios y trabajadores, lo que se rebobina al Código Laboral de 1979. Esta es una de las iniciativas más radicales y brutales de la dictadura cívico-militar. Junto con las que vendrían más adelante, en pleno apogeo dictatorial, como la Constitución de 1980, la Reforma de Pensiones de 1981, la Reforma Educacional y la del sistema de Salud, constituyen las reformas estructurales del régimen, que impondría el modelo neoliberal a ultranza defendió hasta hoy por los sectores de la derecha económica y política.

El Plan Laboral de 1979, dirigido (casualmente) por otro Piñera, José Piñera, ministro del Trabajo y Previsión Social en ese entonces, eliminó totalmente las conquistas y los derechos sindicales conseguidos tras décadas de lucha social y política por parte de los trabajadores y trabajadoras del país. Para graficar tal situación, los aspectos neurálgicos de la propuesta del ministro Piñera son resumidos por los expertos de la Fundación Sol del siguiente modo:

---

1 Jaime Ensignia, sociólogo, doctor en Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Libre de Berlín. Fue director sociopolítico de la Fundación Friedrich Ebert en Chile. Director del Área Internacional de la Fundación Chile 21.

El Plan Laboral correspondió únicamente a dos leyes: una sobre sindicatos (DL 2.756, publicada el 3 de julio de 1979) y otra sobre negociación colectiva (DL 2.758, publicada el 6 de julio de 1979) (...). Esta nueva legislación estaba asentada en cuatro pilares: 1) negociación colectiva centrada en la empresa (en la gran empresa, en los hechos); 2) huelga que no paraliza (permitiendo reemplazantes en huelga y limitando ocasiones en que la huelga puede llevarse a cabo); 3) paralelismo de agrupaciones de trabajadores (sindicatos pequeños compitiendo entre sí y con grupos negociadores) y, 4) despolitización sindical (ruptura del vínculo entre sindicatos y asuntos generales de la sociedad).<sup>2</sup>

Por cierto, este Plan Laboral ha sufrido cambios desde el retorno a la democracia. Pero, tal como ha sucedido con otras reformas neurálgicas dejadas por la dictadura, las modificaciones registradas posteriormente no representan cambios estructurales respecto del paradigma llevado a cabo por ella. Al permanecer inalterada la matriz neoliberal que sella la asimetría entre el enorme poder del sector empresarial y las organizaciones sindicales, sigue siendo ineludible, hasta el día de hoy, encarar un nuevo pacto laboral. Cuestión que, como veremos, tampoco el llamado "Proyecto de Modernización de las Relaciones Laborales", de la presidenta Bachelet II, pudo satisfacer del todo.

Ya en la discusión misma del proyecto laboral del gobierno de Bachelet, se analizaban sus vectores determinantes. Al respecto, la especialista y abogada laboralista María Ester Feres, en el debate acerca de dicha propuesta, señalaba lo siguiente:

Lo que sí asombra es que el gobierno [Bachelet II], en lo que se dio en llamar el cuarto pilar de las reformas estructurales del Programa, haya enviado un proyecto de ley que va en dirección contraria a lo que definió como su gran norte: la lucha contra las desigualdades. Lo único realmente destacable de esta iniciativa es un efecto no buscado: el reponer, tras décadas de forzado olvido, los temas del trabajo en la agenda pública y en el centro del debate nacional. Ello, a pesar que el proyecto solo persigue actualizar y legitimar el modelo vigente.

Su paradigma filosófico sigue siendo la desnaturalización del conflicto social, su consideración como conflicto entre privados; su indeseabilidad e incluso su penalización; todo ello mediante un intrincado entramado de normas y una desmedida intervención estatal.<sup>3</sup>

2 Gonzalo Durán y Karina Narbona, "Otro año del Plan Laboral: no hay nada que festejar", *El Mostrador*, 8 de julio 2014. <https://m.elmostrador.cl/noticias/opinion/2014/07/08/otro-ano-del-plan-laboral-no-hay-nada-que-festejar/>

3 María Ester Feres, "Reforma laboral: Un proyecto inocuo", *Le Monde diplomatique*, mayo 2015, p. 9. <http://rcci.net/globalizacion/2015/fg2044.htm>

Más agudamente crítico de este proyecto de modernización de las relaciones laborales es el abogado laboralista José Luis Ugarte, al diagnosticar que se trata de un retroceso para el mundo sindical y que las bases de la actual legislación que regula las relaciones entre empleador y trabajadores —consagrada en el Plan Laboral de 1979— no solo se mantienen, sino también se profundizan. Finalmente, Ugarte constata lo siguiente: “Desde mi punto de vista no hay ninguna modificación a los ejes centrales del Plan Laboral. Pero el tema es más grave. Hay también una profundización de algo que ni siquiera José Piñera se atrevió a hacer: los pactos de adaptabilidad. Este proyecto abre un espacio para la flexibilidad laboral que ni siquiera en el Plan Laboral de 1979 se contemplaba”.<sup>4</sup>

El punto destacado por Ugarte es de gran importancia, debido a que el actual proyecto de Sebastián Piñera lleva aún más allá que sus precedentes la propuesta de flexibilidad laboral.

En definitiva, en artículos anteriores publicados por el *Barómetro de política y equidad* constatábamos que el proyecto aprobado por la presidenta Bachelet II no dejó contento a nadie. Tampoco lo logró con el mundo sindical, pese a que en este sector hubo dirigentes que sí lo aprobaron. En los sectores empresariales, por su parte, la resistencia fue unánime, puesto que, para ellos, la normativa laboral que preconizan forma parte de los ejes estratégicos del modelo neoliberal impuesto por la dictadura cívico-militar, y la propuesta de Bachelet estaba lejos de ajustarse a dicho modelo. El gran empresariado, consciente de su importancia en el modelo de acumulación vigente, ha concentrado su poder de presión, bloqueando el cambio en los planes laborales desde los años noventa a la fecha.<sup>5</sup>

## 2 La restauración laboral del gobierno de Piñera II

El primer año del segundo gobierno de Piñera no fue de grandes anuncios en materia laboral, tal como se esperaba. Además, priorizó lanzar, como una de sus primeras reformas, la tributaria. De más está recordar que el Gobierno no tiene mayoría parlamentaria, ni en la Cámara de Diputados ni en el Senado. Esto implica que el Ejecutivo debe negociar cada una de las reformas que propone para que sean discutidas —y posiblemente aprobadas— con la oposición.

---

4 Alberto Arellano, “José Luis Ugarte, académico UDP, desmenuza Proyecto Clave del Gobierno: Reforma Laboral: ‘El proyecto es un retroceso para el mundo sindical’”. CIPER, 29/09/2015. <https://ciperchile.cl/2015/09/29/reforma-laboral-el-proyecto-es-un-retroceso-para-el-mundo-sindical/>.

5 Feres, “Reforma laboral...”.

## 2.1 Ámbitos de incidencia de la Agenda Laboral del Gobierno

Previo a analizar el último proyecto desarrollado en el área del trabajo, el de la reforma laboral, dado a conocer en mayo reciente, detallaremos aquí los ámbitos en que se situó la llamada Agenda Laboral del Gobierno, designada por algunos analistas como Agenda Empresarial:

- a) **El Estatuto Laboral Joven.** Este proyecto, que busca la inclusión laboral de jóvenes estudiantes de educación superior de 18 a 24 años, se encuentra en segundo trámite en el Senado, luego de conseguir los votos suficientes en la Cámara de Diputados. Presentado en el transcurso de 2018, ha recibido una gran cantidad de críticas y de rechazo por parte de las organizaciones sindicales y juveniles, debido a que promueve una mayor flexibilización laboral en el caso de los jóvenes que se aproximan al mundo del trabajo, lo que lleva a la desprotección y a la precarización del ámbito donde este sector etario se desenvolverá laboralmente.
- b) **El trabajo a distancia o teletrabajo.** Propuesta que se encuentra en segundo trámite en el Senado, también ha dado pie a una fuerte discusión acerca de las condiciones laborales que deben pactar trabajadores y empresa.
- c) **Sala Cuna Universal.** Este proyecto ha pasado su primera prueba, puesto que los senadores aprobaron la idea de legislar.
- d) **Modificación del sistema de indemnización por años de servicio (IAS) del Código del Trabajo.** Este anuncio por parte del Ejecutivo y del Ministerio del Trabajo no encontró un eco favorable en los sondeos realizados por la administración de Piñera, por lo que fue retirado momentáneamente.
- e) **Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence).** En marzo de este año, el Ejecutivo presentó modificaciones al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, una importante repartición del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Esta iniciativa se discute en la Comisión de Hacienda del Senado.<sup>6</sup>

Durante el año 2018, y a la espera de la presentación del proyecto de reforma laboral que el Programa Presidencial de Sebastián Piñera había ofrecido, fue la Dirección del Trabajo (DT) la que actuó vía decretos y dictámenes en la relación con el mundo laboral, y en forma especial en las diferentes controversias con el sindicalismo nacional.

---

6 *El Mercurio*, Economía y Negocios, B9, sábado 27 de abril de 2019.

## 2.2 Proyecto de Ley sobre Modernización Laboral para la Conciliación, Familia e Inclusión

Este proyecto del Ejecutivo,<sup>7</sup> enviado a la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado presidida por la senadora Adriana Muñoz D'Albora, se anuncia con un título que no deja de ser sugestivo: indica que su objetivo es hacer converger, en el nuevo mundo laboral del siglo XXI, las partes que lo conforman (capital y trabajo). Se buscaría la conciliación entre ambos segmentos, a la vez que se tendría en consideración a la familia y se propendería a la inclusión laboral de la población en edad de trabajar. La Comisión del Senado debe aprobar, o no aprobar, la idea legislar dicho proyecto de ley, el cual puede ser resumido en tres ejes centrales.

**Eje I.** Jornadas laborales adaptables para una mejor calidad de vida. Respecto de este primer eje, son importantes los siguientes aspectos: i) Medidas de adaptabilidad de jornada: se promueve una jornada mensual de 180 horas a nivel individual, que podrá ser distribuida en forma diferente cada semana; se propone una jornada semanal distribuida en no menos de cuatro días ni más de seis días; jornadas semestrales y anuales pactadas a nivel colectivo; una bolsa de horas extraordinarias; una compensación de horas extraordinarias con días adicionales de vacaciones; se puede convenir alternativas de horario de inicio y término de jornada; se podrá anticipar o postergar la recuperación de horas de permiso autorizado; se puede disminuir el tiempo de colación para adelantar el horario de salida; y se podrá adaptar la jornada de trabajo en período de vacaciones familiares. ii) Incorporar la posibilidad de pactar un sistema excepcional de distribución de jornada. iii) Cambiar dos domingos de descanso al mes por doce al semestre. iv) Suspensión del contrato de trabajo, cuyas condiciones serán definidas por las partes, empleador y trabajador. El sentido es poder poner una "pausa" en la relación laboral, donde el trabajador podrá utilizar su tiempo en otros intereses, sin con ello perder su fuente laboral.

**Eje II.** Nuevas normas para nuevos empleos del siglo XXI que garanticen la protección de los trabajadores. Esta medida está dirigida a sectores laborales de trabajo ocasional, no permanentes, trabajos informales y precarizados, trabajos de plataformas digitales, etcétera, que no están protegidos en materias de seguridad social. Actualmente hay aproximadamente 85.000 trabajadores, hombres y mujeres, que se desempeñan laboralmente en estas nuevas formas de plataformas. Se prevé que para el año 2020, el 24% de la fuerza laboral estará en este tipo de trabajo.

7 Senado de la República, Boletín N° 12.618-13: Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S. E. el Presidente de la República, sobre modernización laboral para la conciliación, familia e inclusión. Mensaje N° 021-367/, 14 de mayo de 2019. [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=13157&prm-Boletin=12618-13](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=13157&prm-Boletin=12618-13). Véase también Gob.cl, Proyecto de ley Modernización Laboral. <https://www.gob.cl/modernizacionlaboral/>

**Eje III.** Un mundo laboral inclusivo que abre oportunidades para todos y fomenta el respeto y la dignidad de las personas. Los puntos centrales de este tercer eje son: i) Protección a la infancia, en donde se remite a tres instrumentos internacionales: Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas; el Convenio 138 de la OIT, relativo a la edad mínima de admisión al empleo; y el Convenio 182 de OIT, respecto a peores formas de trabajo infantil. ii) Subsidio para el empleo de las personas privadas de libertad. iii) Normas que perfeccionan la ley de inclusión. iv) Políticas de género y medidas en pos de la inclusión femenina. v) Normas para reforzar la prevención, fiscalización y sanción del acoso laboral y sexual. vi) Permiso especial para nivelación de estudios. vii) Ampliación legal de la edad para acceder a los programas del Sence.<sup>8</sup>

### 3 Las reacciones al proyecto de reforma laboral

Las reacciones a lo propuesto por el presidente Piñera en cuanto a las transformaciones de las relaciones laborales reseñadas, no se dejaron de esperar. Así, senadores de la Comisión de Trabajo y Previsión Social y presidentes de partidos de la oposición (PS, PPD, DC, PC, PRO, etcétera), reunidos con la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), señalaron su disposición a defender los intereses del mundo del trabajo frente a un proyecto que, en términos generales, encontraron atentatorio para relaciones laborales modernas y constructivas, amparadas en un sistema permanente de diálogo social. Por otra parte, en la Cámara de Diputados se ha conformado una bancada en apoyo del proyecto de ley de las 40 horas de jornada laboral a la semana, propuesto por la diputada del Partido Comunista, Camila Vallejo. De concretarse, esta medida iría precisamente en la línea de hacer más compatible la jornada de trabajo con el derecho a tener más tiempo con la familia y tiempo libre para esparcimiento del trabajador y trabajadora, cuestión que en el proyecto del Ejecutivo aparece como una de las “novedosas” propuestas para conciliar trabajo y familia. Como era de esperar, los partidos políticos oficialistas y gremios empresariales respaldan la iniciativa del Ejecutivo. Destaca en este último sector un grupo de economistas, exministros, cercanos a los gobiernos de las antiguas Concertación y Nueva Mayoría, que entregan su apoyo a la propuesta de reforma del gobierno de Piñera. Al respecto, en una carta enviada al diario *El Mercurio*, señalan lo siguiente: “Una mayor flexibilidad permite mejorar la productividad porque da opciones que hoy no existen para organizar la jornada laboral. Se trata de una reforma en donde todos pueden ganar, no es un juego de suma cero. Y en la medida que se resguarden apropiadamente cómo se reparten

8 Ministerio del Trabajo, Departamento de Comunicación y Prensa, “Minuta resumen. Proyecto de Ley de Modernización Laboral para la Conciliación del Trabajo, la Familia y la Inclusión”.

esas ganancias, no significa una precarización”.<sup>9</sup> Este grupo de economistas ha sido fuertemente criticado por los partidos de la oposición y del movimiento sindical, debido a sus posturas en temas de política laboral consideradas neoliberales y social-liberales.

Entre las respuestas más articuladas por parte de la oposición social y política a las propuestas oficialistas, dos nos parecen importantes de analizar.

### **3.1 Minuta de la Central Unitaria de Trabajadores de Chile sobre Proyecto de Ley Modernización y Flexibilidad Laboral**

La minuta en referencia, de mayo 2019,<sup>10</sup> inicia su análisis destacando que la propuesta del Ejecutivo sobre modernización y flexibilidad laboral no moderniza las relaciones laborales ni permite a los trabajadores y trabajadoras compatibilizar su trabajo y su vida familiar. Señala que la propuesta del Gobierno no es otra cosa que una vuelta a las normas del siglo XIX, es decir, destruir el Derecho del Trabajo como estatuto jurídico protector del trabajador en su calidad de parte más débil de la relación laboral, eliminando el último límite de control al abuso y explotación; esto es, la jornada laboral. Esto pues en cada modificación propuesta se establece que sean las partes (empleador y trabajador individual) quienes determinen, supuestamente de forma “libre y voluntaria”, gran parte de la distribución y límites de jornadas y descansos. Ello, obviamente, dejando de lado toda acción del colectivo, es decir, el papel del sindicato.

Prosigue el documento señalando que, como nunca antes, un proyecto de ley propone un nivel de eliminación de los límites a los descansos y jornadas tan drástico, que no cabe sino considerar que el objetivo declarado del mismo es lograr consagrar en nuestra legislación un trabajo *hiperflexible*. Para los autores de esta minuta, la propuesta del Gobierno: i) es un proyecto regresivo para los trabajadores y trabajadoras, al eliminar toda limitación y regulación de las jornadas de trabajo y descanso; ii) impone la idea de un trabajo sin control alguno e hiperflexibilizado; iii) propone reglas sobre jornada y descanso que podrían afectar gravemente la salud de los trabajadores y trabajadoras; iv) es un proyecto que no fue discutido en los marcos del diálogo social; v) nuevamente debilita a la parte más débil de la relación laboral, ya sea por la vía de imponer pactos individuales (difíciles de rechazar por los involucrados), o por la vía de excluir al sindicato de toda decisión en este ámbito; vi) se trata de un

9 “Nueva jornada laboral”. Carta enviada por los economistas José De Gregorio, Eduardo Engel, Andrea Repetto, Rodrigo Valdés. [www.emol.com](http://www.emol.com), miércoles 8 de mayo 2019, p. A2./

10 CUT Chile – Fundación Estudios Laborales (FIEL), “Minuta CUT Chile-FIEL Chile sobre Proyecto de Ley de Modernización Laboral y Flexibilidad”, 3 de mayo de 2019. <http://cut.cl/cutchile/2019/05/03/minuta-cut-chile-fiel-chile-sobre-proyecto-de-ley-de-modernizacion-laboral-y-flexibilidad/>.

proyecto desintegrado, sin mirada de contexto y carente de una idea sistémica sobre las relaciones laborales en Chile; vii) finalmente, es un proyecto apresurado e ideologizado que no considera en forma alguna las discusiones que se han dado en el seno de la Comisión del Futuro del Trabajo, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

### **3.2 ¿Mejorar la calidad de vida? Fundamento del Proyecto de Flexibilidad del Gobierno**

Este es el segundo documento elaborado por el Programa Laboral del Centro de Pensamiento Instituto Igualdad, del Partido Socialista de Chile.<sup>11</sup> Al igual que el documento anterior de la CUT-FIEL, este se sitúa en las antípodas del proyecto de ley del gobierno de Piñera. Argumenta que se masificará la incertidumbre que ya actualmente pesa en muchos sectores de trabajadores sobre su jornada de trabajo, puesto que no sabrán si trabajarán de tarde, mañana o noche, impidiendo con ello organizar sus tiempos para compartir con su familia, estudiar o simplemente dedicarlos al ocio. Esta iniciativa empeorará la calidad de vida si no incluye incrementos reales de las remuneraciones. Un punto importante en este documento es el referido al uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación y el trabajo en plataforma, respecto de lo cual señala:

El gobierno utiliza la automatización, trabajo en plataformas y nuevas tecnologías de información y comunicación, como un argumento para la flexibilidad en materia de jornada laboral. Esto es confundir a las personas. Así como el vapor y el carbón no determin[aron] las extensas jornadas obreras del siglo XIX, ni la electricidad garantiza por sí misma determinadas formas de trabajo, la incorporación de la inteligencia artificial, la automatización y el trabajo mediante plataformas, no tiene[n] por qué conllevar forzosamente la flexibilidad e indeterminación de la jornada. La tecnología es una cosa, el modelo de organización industrial es otra y la regla y derechos de los trabajadores, una tercera. La tecnología no puede ser una excusa para precarizar o quitar derechos.

Haciendo una somera síntesis, podríamos señalar que, en los contenidos centrales de su propuesta, este Proyecto de Reforma Laboral, Piñera II, hace prevalecer los derechos individuales por sobre los derechos colectivos. Más aún, directa o indirectamente atenta contra el rol histórico del sindicato y del movimiento sindical en su sentido más amplio, convirtiéndolos en instrumentos obsoletos frente a la “modernidad” neoliberal hiperindividualista del gobierno actual.

11 Igualdad, *Documento 21 | ¿Mejorar la calidad de vida? Fundamento del proyecto de flexibilidad laboral del Gobierno*. Mayo 3, 2019. <https://institutoigualdad.cl/2019/05/03/mejorar-la-calidad-de-vida-fundamento-del-proyecto-de-flexibilidad-laboral-del-gobierno/>

#### **4 Algunas consideraciones finales y el debate del “futuro” del trabajo**

El debate en torno al Proyecto de Ley sobre Modernización Laboral para la Conciliación, Familia e Inclusión recién se ha iniciado, y debe ser la Comisión de Trabajo del Senado la que apruebe la idea de legislar. Si ello ocurre, con toda seguridad las posiciones a favor y en contra del proyecto se irán decantando con mayor nitidez. Los actores políticos, sociales, académicos y empresariales serán convocados por la Comisión del Senado a fijar sus posiciones, trámite que probablemente tomará un largo tiempo.

##### **4.1 La compleja situación del sindicalismo nacional**

Ante la embestida político-comunicacional del Gobierno, de la derecha política y de los sectores empresariales por darle curso a un proyecto de ley que transforma de manera profunda el mundo laboral, resulta de importancia capital examinar cómo se planteará el movimiento sindical en esta discusión. En este sentido, constatamos lo siguiente:

- a) Una debilidad orgánica y política del sindicalismo chileno: si bien la tasa de afiliación sindical al año 2018 bordeaba el 20,6%, la principal herramienta con que cuentan los asalariados, esto es, el proceso de negociación colectiva, oscilaba entre el 8% y el 10%.
- b) Una atomización, o bien división del sindicalismo nacional en a lo menos cuatro centrales sindicales: la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la mayor, con 158.000 afiliados; la Central de Trabajadores de Chile (CTCH), cuyo máximo líder es el expresidente de la CUT, Arturo Martínez, y que representa a 81.700 trabajadores y trabajadoras, fundamentalmente del sector privado; la Central Autónoma de Trabajadores (CAT), que agrupa a 12.295 afiliados; y, finalmente, la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), con 3.645 sindicalizados.
- c) La mayor multisindical del país, la CUT, sufrió la anulación de las elecciones generales realizadas el 30 de mayo de 2017, por parte del Primer Tribunal Electoral de la Región Metropolitana. Este fallo ha sido un verdadero misil a la línea de flotación de esta central. Tal situación pone al principal referente sindical en una postura de extrema fragilidad política frente a los desafíos laborales actuales, en particular frente al proyecto laboral en cuestión. La CUT ha impugnado el fallo del Tribunal Electoral con el objetivo de revertirlo, siendo su resultado una noticia en desarrollo.

##### **4.2 El nuevo mundo laboral que viene**

El debate sobre el futuro del trabajo se ha iniciado en Chile. Se están dando los primeros pasos al respecto, y la CUT, junto con otras organizaciones sindicales,

les están prestando particular atención a las profundas transformaciones en curso en el mundo laboral. En conjunto con la OIT, sede Chile, las organizaciones sindicales han iniciado el análisis de los nuevos fenómenos de la robotización, la automatización, la digitalización, la inteligencia artificial y el trabajo en plataformas. Este debate, incipiente aún, se está realizando en el contexto de las nuevas realidades que están transformando el mundo laboral, en particular el desarrollo tecnológico, el cambio climático, los movimientos demográficos y el proceso globalizador.

Existe una destacada literatura en los aspectos macro y estudios generales acerca de cómo impactará en el mundo del trabajo la llamada “Cuarta Revolución Industrial”. Hay también muchos artículos y preestudios sobre la pérdida de empleos a nivel mundial, como producto de esa gran transformación. Sin embargo, se extrañan estudios más rigurosos sobre este nuevo mundo que se nos viene encima, estudios que pongan el foco en las transformaciones económicas y laborales que implicará a nivel nacional. Hay al respecto una enorme deuda y responsabilidad de los gobiernos y de los organismos internacionales, en cuanto a ser mucho más responsables con su ciudadanía laboral. Las incertidumbres y miedos que se generan en la masa laboral sobre los millones de empleos que se perderán y que “supuestamente” serán reemplazados por máquinas, robots, etcétera, son enormes, y pueden llevar a los trabajadores a defender sus empleos a como dé lugar; y a sectores empresariales, a aprovechar esta situación para bajar salarios y empeorar las condiciones laborales.

Finalmente, es destacable la creación, por parte de la Organización Internacional del Trabajo, de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, que ya ha evacuado documentos como “Trabajar para un futuro más prometedor”.<sup>12</sup> En los hechos, la 108.<sup>a</sup> Conferencia Internacional Centenaria de la OIT 2019, en Ginebra, está dedicada precisamente a este importante tema.

---

12 Organización Internacional del Trabajo, *Trabajar para un futuro más prometedor*. Ginebra: OIT, Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, 2019. <https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/brighter-future/lang--es/index.htm>

# Modelo de pensiones chileno desalineado de la realidad laboral

Hernán Frigolett<sup>1</sup>

El debate en torno a la reforma previsional ha reactivado la mirada crítica al modelo de pensiones chileno, que ha centrado su configuración en un sistema contributivo de capitalización individual de cotización definida.

Sin duda la definición anterior es difícil de procesar para cualquier ciudadano y, por tanto, es necesario explicar el diseño de operación actualmente vigente, para luego realizar el análisis pertinente en términos de su rol en la economía y la sociedad.

La inserción en el mercado laboral tiene un ciclo relativamente conocido por los trabajadores. Básicamente se reconocen como partícipes en él, pero su visión económica y social va variando en la medida en que avanzan en edad y en el ciclo laboral mismo. La visión de los jóvenes que inician su vida en el trabajo será muy distinta de aquellos que se encuentran a medio camino, y a su vez no tendrá mayores elementos comunes con la de quienes se encuentran en la parte final de su vida activa laboral. El ciclo laboral activo se extiende entre los 25 y los 65 años de vida de las personas, y aun abarcando tanto de la vida adulta, la carencia de una formación ciudadana sólida constituye un obstáculo para el logro de una mirada previsoras que permita transitar de buena manera hacia el fin del ciclo laboral.

---

1 Hernán Frigolett, economista Universidad de Chile, M.Sc. in Economics, University of London. Académico Universidad de Santiago; investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Regional de la Universidad de Los Lagos. Consultor y asesor en economía.

En efecto, la ausencia de conciencia individual acerca de la relación de equilibrio entre la parte laboralmente activa y la pasiva del ciclo de vida de las personas es la que fundamenta que la previsión sea una de las piedras angulares del modelo de Estado de Bienestar. La referencia con respecto a la conciencia colectiva tiene que ver con la definición de un contrato social amplio que permita a las personas disponer de los elementos necesarios para configurar un bienestar adecuado durante todo su ciclo de vida. El contrato social juega un rol preponderante, porque condiciona las relaciones laborales entre las partes participantes: gobierno, empleadores, sindicatos y trabajadores.

¿Cuál es el rol de la política pública? Es principalmente hacer viable el contrato social y adaptarlo a las capacidades colectivas e individuales que se van configurando en el proceso de desarrollo económico. El bienestar durante el ciclo de vida requiere de una visión de largo plazo, y para lograrlo se construyen sistemas que tienen un eje común: sacrificar consumo presente durante todo el ciclo laboral, para conseguir consumo futuro al momento de iniciar la parte pasiva del ciclo de vida. Otro aspecto clave es gestionar el riesgo desde una perspectiva social por sobre la individual, con herramientas de política pública que pongan el énfasis en la generación de rentas económicas suficientes para afrontar la parte laboralmente pasiva del ciclo de vida de las personas.

El diseño del modelo de pensiones requiere de un enfoque estructural que facilite a la ciudadanía aquilatar cabalmente el hecho de que, a través de ese sistema, se le brinda una solución socialmente adecuada y con un resultado claramente beneficioso en términos personales. Para lograr este tipo de percepción, las personas deben ser capaces de evaluar de manera simple lo que el contrato social les ofrece, en términos de los costos en los que se incurre y de los beneficios que se obtienen.

El modelo de pensiones vigente en Chile adolece de varios problemas de diseño de índole estructural, derivados de una deficiente sostenibilidad financiera y también de un mal diagnóstico de las limitaciones, también estructurales, que presenta el mercado laboral chileno para las personas durante el ciclo laboralmente activo. Adicionalmente, el riesgo recae de forma individual sobre las personas, las cuales no disponen de las herramientas adecuadas para gestionarlo debido a las grandes asimetrías de información a las que están afectas.

## **1 Deficiente diseño estructural de la capitalización financiera**

El diseño estructural supone un ciclo de acumulación financiera que permita configurar un capital financiero suficiente para sustentar un período de pagos de pensión que asegure bienestar. Por lo general, el concepto de bienestar se procesa, desde la perspectiva operacional y ciudadana, mediante lo que se denomina 'tasa de reemplazo'. De forma simple, implica que las personas puedan

disponer de una renta mensual que reemplace los ingresos que generaban durante la parte laboralmente activa del ciclo de vida. Desde tal perspectiva, la tasa de reemplazo es un elemento clave del contrato social que se establece entre trabajadores y sistema de pensiones.

La tasa de reemplazo es un parámetro estructural del sistema, ya que es una variable objetiva clave para el diseño sostenible del modelo de pensiones. ¿Cuál es una renta razonable de considerar para definir la tasa de reemplazo? Un mínimo razonable, en parte importante de los países de la OCDE y aconsejado por la Organización Internacional del Trabajo, es una cantidad de 70% para la tasa de reemplazo, considerando como promedio las últimas 60 a 120 declaraciones de ingresos imponibles (un promedio de 1.000.000 de pesos de renta imponible, siendo la tasa de reemplazo 70%, generaría una pensión de 700.000 pesos).

Así, la tasa de reemplazo es la que desencadena el desafío de diseño. Si el modelo es de capitalización individual, entonces lo que gestiona es el patrón de acumulación durante el ciclo laboral. Surge así un conjunto de definiciones inherente a un modelo de ahorro obligatorio funcional a un modelo de capitalización financiera. Para hacerlo entendible, se debe fijar el número de cuotas mensuales de cotización que permita la generación del saldo objetivo que se debe alcanzar en la cuenta de ahorro de cada persona. La pregunta clave es: ¿cuál debe ser el valor de la cuota mensual?

La tasa de cotización es un porcentaje de la renta imponible mensual que se declara, y es esta tasa la que determina el valor de la cuota mensual que se ahorrará todos los meses. En Chile, el número de cuotas es diferente para hombres y mujeres, ya que se establecen alrededor de 480 cotizaciones mensuales para los hombres, mientras que para las mujeres un número menor, de 420, para enterar en forma previa a la edad de jubilación. La tasa de cotización que se estableció en Chile, y que sigue vigente, es de 10%.

**Primer test de sostenibilidad:** Si las personas logran aportar todas las cotizaciones potenciales consideradas hasta llegar a la edad de jubilar, ¿obtendrán la esperada tasa de reemplazo superior al 70%? Para dar respuesta a tal interrogante, se requiere más información en dos ámbitos muy diferentes: ¿cuál es la rentabilidad anual que obtendrán mis ahorros?, por una parte; y por otra, ¿por cuánto tiempo se pagará la pensión?

El resultado del primer test para el modelo de pensiones chileno es negativo. Con la rentabilidad financiera de largo plazo esperada, en torno a UF + 2,5-3% anual, con una esperanza de vida en torno a los 90 años y considerando la tasa de cotización vigente de 10% de la renta imponible, no se llega a la tasa de reemplazo.

El modelo establecido instauró una discriminación por género cuya única diferencia en el diseño se vincula a la edad de jubilar, que para las mujeres es de 60 años, inferior a la de los hombres, que es de 65 años. En un modelo de capitalización individual, esta discriminación ha resultado ser extremadamente negativa, nuevamente por una falla de diseño del modelo. En efecto, las mujeres tienen mayor longevidad, según lo muestran y ratifican las estadísticas demográficas, con lo cual su período de desahorro se hace más prolongado; y si se jubilan a los 60 años, se recorta además su período de acumulación financiera. Así, el resultado del modelo de pensiones para las mujeres es de doble castigo, pues adolece de dos fallas de diseño que afectan su renta en el ciclo pasivo.

**Segundo test de sostenibilidad:** ¿Cuán eficiente es el sistema de administración de los fondos de pensiones? El sistema es gestionado por empresas de dedicación exclusiva, todas privadas, y que paulatinamente han sido adquiridas por entidades de seguros y de gestión financiera internacionales. Es un negocio lucrativo, de elevadas rentabilidades sobre el capital, y cuyas transacciones de traspaso de propiedad han sido multimillonarias en dólares. Y para los cotizantes, ¿cuáles han sido los beneficios como contrapeso a estos costos elevados?

Las comisiones cobradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) ascienden a casi 1.000 millones de dólares anuales, pagados por todos los trabajadores que cotizan en el año calendario. Estas comisiones compensan los servicios prestados por las AFP en materia de recaudación, gestión financiera de los fondos y distribución por la vía del pago de las pensiones a los cotizantes en su fase de desahorro. Este monto de comisiones es el que se conoce, porque es el que pagan de forma explícita los cotizantes mediante descuentos aplicados a sus rentas imponibles mensuales, o cobrados directamente a los cotizantes voluntarios. Sin embargo, recientemente se ha develado el cobro de comisiones fantasma que se financian con descuentos a la rentabilidad obtenida, mientras en la cuenta individual solo se computan las rentabilidades netas luego de pagadas las comisiones.

Así, el único beneficio para los cotizantes es el de la rentabilidad de los fondos. Tal rentabilidad, siendo las AFP entidades dedicadas en exclusividad a la administración de los fondos de pensiones, debiera estar entre las más elevadas que se pudiesen alcanzar. Y si el sistema fuera competitivo, las comisiones y las rentabilidades debiesen evolucionar de manera inversa; es decir, propender a mayores rentabilidades y a menores comisiones. Sin embargo, los cambios en materia de costos han ocurrido por iniciativa de la institucionalidad reguladora, y a instancias de la presión gubernamental, cuando se han detectado rentabilidades que son abusivas según el riesgo que representa el negocio.

Las comisiones siguen siendo elevadas, pese a las licitaciones que se realizan para otorgar en exclusividad a los nuevos cotizantes por un período de dos años. Los cambios en la industria se han materializado de forma muy lenta, una vez que la opinión pública ha sido drástica en su mala evaluación de la calidad del servicio y que se ha asentado una imagen de industria abusiva, y —tal vez lo más relevante— que ha surgido la amenaza real de proyectos de reforma al sistema emprendidos durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, y en la actual administración del presidente Piñera.

**Tercer test de sostenibilidad:** ¿Cuál es el grado de eficiencia de la regulación del sistema? Recientemente, la capacidad de regulación del sistema ha sido puesta en entredicho desde la perspectiva de los costos reales de administración y de la deficiente transparencia con la que operan las AFP para con sus cotizantes.

La regulación se ha centrado principalmente en la sostenibilidad financiera y en el *compliance* de las inversiones financieras autorizadas para cada fondo. La industria tiende a presentar clasificaciones internacionales que colocan a Chile dentro de los diez mejores en el *ranking*, pero son evaluaciones que carecen de sentido por el tipo de modelo de que se trata. La sostenibilidad financiera está asegurada por definición, ya que la variación del fondo se transfiere de manera rápida al monto de la pensión que se pagará; por lo tanto, las instancias de descalce son extremadamente reducidas, y no hay mayores compromisos de viabilidad financiera. El colapso financiero se daría sobre la base de fraude y de información falsa que se provea al regulador.

Otro aspecto clave de la regulación es asegurar el ambiente competitivo de la industria. Los mecanismos para introducir mayor competencia han sido tardíos, y su génesis no proviene del ente responsable de la regulación, sino del entorno político. En materia de *compliance*, hay una falla de diseño estructural que tiene que ver con la obligación de invertir forzosamente en el mercado de capitales local. Las opciones de inversión en Chile se copan rápidamente debido a la baja cantidad de empresas con presencia bursátil, con lo cual la diversificación llega muy pronto a niveles de los máximos permitidos y, en algunos casos, se transgreden los límites autorizados confiándose en que, al momento de una nueva medición de cumplimiento de límites, la transgresión se habrá disipado. Así, frente a fiscalizaciones que identifican transgresiones, las AFP se toman varios meses para equilibrar los portafolios, por las rigideces que presenta el estrecho mercado financiero local. Otras circunstancias se dan cuando desde fuera de la industria, como fueron los casos de consejos entregados por parte de Felices y Forrados (empresa de asesoría financiera) o del movimiento social No + AFP, se recomendó a los cotizantes que migraran masivamente hacia el Fondo E, de renta fija. El resultado fue un descalce de magnitud relevan-

te, que obligó a que varias AFP persistieran en transgresiones de límites, bajo el argumento de que era necesario para no generar pérdidas importantes a los fondos de los cotizantes.

El diseño de multifondos es otro ámbito en el que el regulador ha actuado sobre la base de legislar una vez que el daño ha ocurrido. No cabe duda de que las recurrentes crisis financieras internacionales han generado impacto en los Fondos de Pensiones, con daños irreparables para los cotizantes, que han visto todos, sin excepción, sus pensiones disminuidas. La crisis asiática de 1999 ya fue una primera advertencia que la institucionalidad no supo aquilatar adecuadamente, y luego la crisis global de 2008-2009 terminó por mostrar la indefensión de los cotizantes, que se encontraron con una exposición exagerada al riesgo: se mantenían con carteras de alta volatilidad cuando estaban cercanos a la edad de jubilar, generándoseles un daño patrimonial irreparable si tomaban decisiones mal informadas, como lamentablemente ocurrió.

A modo de síntesis de las principales deficiencias de diseño del modelo de pensiones, se puede mencionar lo siguiente:

- a) La tasa de cotización de 10% de cargo exclusivo del trabajador es insuficiente para lograr un capital que autofinancie una pensión que se acerque a una tasa de reemplazo superior al 60%.
- b) La gestión del riesgo financiero ha sido mala, porque ha transferido decisiones vitales a los afiliados por la vía de los multifondos elegibles libremente por los cotizantes, con las consiguientes malas decisiones debidas a las fuertes asimetrías de información, que llevan a las personas a reaccionar por impulsos o muy mal informadas.
- c) Los costos del sistema son muy elevados, pero además, por la estructura de comisiones, un actuar más eficiente no genera mayores pensiones.
- d) La existencia, en la práctica, de un “corralito” para las inversiones en el mercado de capitales chileno dificulta mayor diversificación del riesgo y la obtención de mayores rentabilidades en el largo plazo.
- e) Las tablas de mortalidad que se utilizan alargan el período de desacumulación y, por ende, generan una reducción significativa de las pensiones.
- f) En el caso de las mujeres, una menor edad para jubilar, sin ningún soporte compensatorio, no es un beneficio, sino, por el contrario, un claro perjuicio, porque disminuye el capital acumulable y alarga el período de desacumulación.

## **2 El mercado laboral y su impacto en el modelo de pensiones**

Todo modelo de pensiones que se construye sobre la base de contribuciones depende de la estabilidad del mercado laboral. En la medida en que los em-

pleos son permanentes, de calidad y aseguran un alto grado de empleabilidad a las personas durante su ciclo de vida, el modelo de pensiones funcionará en consonancia y asegurará una buena cobertura durante la parte pasiva del ciclo de vida de las personas.

Si hacemos un poco de historia económica contemporánea, y nos remontamos a los orígenes del modelo de pensiones vigente, la privatización y emplazamiento de un modelo de ahorro individual que suplantó al modelo de reparto imperante, nos situamos en los inicios de los años ochenta del siglo pasado. A poco andar desde su estreno, la economía chilena entró al colapso más grande de su historia, con una recesión que en un par de años significó una reducción de más de 25% de su PIB y una cesantía que llegó a niveles del 30% en su momento *peak*, pero que mantuvo tasas de desempleo de dos dígitos por largos seis años.

No cabe duda de que la crisis económica tuvo características de terminal, y no solo en el plano productivo y financiero; también en lo laboral se produjo una refundación estructural del funcionamiento del mercado del trabajo cuyos efectos aún persisten. Las organizaciones de trabajadores fueron desarticuladas, y con ellas las condiciones de negociación se vieron fuertemente afectadas. De allí que, por muchos años, el objetivo central de todo proceso conducido por líderes de trabajadores y sindicatos, fuera la garantía de empleo estable para sus representados. El bajo nivel de las remuneraciones de hoy tiene su raíz en la crisis de 1982-1989 y, precisamente, las asimetrías que se instalaron en el contexto del marco social y jurídico de ese período han impedido que el mercado laboral cumpla con las características deseadas de estabilidad y calidad en el empleo.

La estructura del mercado laboral tuvo cambios significativos frente a la evidente destrucción de empleo asalariado ocurrida durante la crisis, que perdura hasta el presente. Emergió una fuerza importante de trabajadores por cuenta propia y de pequeños empresarios, que reemplazaron exitosamente el trabajo asalariado como fuente de generación de renta. Junto con ser una fortaleza para sortear los tiempos más difíciles, este cambio estructural generó la irrupción del trabajo informal, que se asentó con fuerza en las unidades productivas de menor tamaño y generó incluso la figura del asalariado informal.

El efecto de esta transición generó un debilitamiento del sistema contributivo de capitalización individual instalado en 1981, no solo en términos de reducir la cobertura de la cotización forzosa, sino también desde el punto de vista de la dinámica laboral, en términos de recurrencia en procesos de cotización activa que alternan con otros en los cuales se la deja en suspenso, generándose lagunas previsionales que nunca se recuperan. Y esto no debe verse solo como una alternancia entre el sector formal y el informal en tanto emplea-

dores. Principalmente, se abusó de figuras de contratación a honorarios, en reemplazo del contrato de trabajo en tanto vínculo laboral entre empleador y trabajador. Incluso, el Estado instaló, desde la crisis de los años ochenta, la modalidad de contratación a honorarios para alivianar su planilla, situación que en el gobierno de la presidenta Bachelet se enfrentó directamente mediante un programa destinado a terminar con esta forma contractual conducente a un severo menoscabo previsional, reemplazándola con la contrata. Es más, solo a partir del año 2000, todas las asignaciones del sector público se hicieron imponibles. Previo a ello, la mayor parte del sueldo percibido por los trabajadores públicos no era imponible, con lo cual su proceso de capitalización en las cuentas individuales de las AFP quedó muy debilitado. Esta situación se hizo más grave aún por el bajo bono de reconocimiento de los aportes realizados por el trabajador al sistema de reparto y, además, por lo reducido de la renta financiera garantizada, comparada con la renta financiera efectiva en el mercado de capitales chileno que se logró entre 1982 y 2008. Sumado todo ello, ha resultado en que las pensiones de los funcionarios públicos sean extremadamente bajas.

Otro aspecto del marco jurídico laboral imperante que ha causado mucho perjuicio a centenas de trabajadores es la permisividad otorgada a los empleadores para declarar las leyes sociales, pero sin integrar los montos respectivos a las cuentas individuales de los trabajadores en las AFP. Esta situación es grave, porque muchos trabajadores advierten la laguna que tienen en su cuenta solo cuando la empresa cierra, o los finiquita, sin que haya posibilidades de recuperar las cotizaciones retenidas por el empleador, pero no capitalizadas. Nuevamente la legislación se ha modificado con tardanza, ya que ahora, para desvincular a un trabajador, sus cotizaciones deben estar al día. Sin embargo, son muchos los que se encuentran con capital faltante. Y cuando ello ocurre, nadie se hace cargo ni de la real compensación por la apropiación ilegal de sus cotizaciones, ni de la falla del sistema para fiscalizar y gatillar los procesos en los cuales se reconozca un actuar negligente, que obligaría a las AFP a ser quienes restituyan el capital faltante del trabajador.

Así, en su diseño inicial, el modelo de pensiones de capitalización individual tiene un sesgo que ha resultado ser su mayor debilidad: se plantea un sistema contributivo de cotización definida y forzosa, basado en ocupados principalmente asalariados. El devenir económico generó una alteración importante que no afectó a la naciente industria de administradoras de fondos de pensiones, pero que ha tenido un impacto devastador en las pensiones de las personas que han cotizado en el sistema, por cuanto un número importante de cotizantes no se aproxima a las densidades de cotización que requiere un sistema de capitalización individual para funcionar de buena forma.

Por tanto, el análisis financiero del modelo nos lleva irremediablemente a pasar por alto lo principal: en un modelo de capitalización de largo plazo, la persistencia y contundencia del ahorro, expresado en un número de cuotas mensuales, es más relevante que la tasa de rentabilidad anual en la que se establezca la plataforma de gestión financiera. Por cierto, sincerar la renta financiera de largo plazo alcanzable es una necesidad imperiosa para calibrar adecuadamente el equilibrio entre tasa de cotización y tasa de reemplazo esperada. Si se pregunta a los administradores de sistemas de pensiones dónde se encuentra el mayor estrés, es precisamente en comprometer contractualmente una tasa de reemplazo, porque se hace palpable el fracaso del diseño o de la gestión, o el de ambos.

### **3 Características estructurales predominantes del mercado laboral en Chile**

Según el último Boletín Estadístico de Empleo Trimestral del Instituto Nacional de Estadísticas, en el mes de mayo de 2019 la tasa de participación en la fuerza de trabajo no llegó al 60%, bastante baja en el contexto global y de América Latina. La inferencia estadística de la muestra de hogares que regularmente se utiliza para medir empleo y desempleo en el país, determina que la fuerza de trabajo, personas que participan activamente del mercado laboral, es de 9,2 millones de personas, de las cuales 8,5 millones están ocupadas y 650.000 están desocupadas.

Ahora bien, de los 8,5 millones de personas ocupadas, son 2,4 millones las que están en calidad de informales; es decir, no son personas que contribuyen activamente para financiar sus pensiones, dato muy importante de considerar al momento de plantear una reforma a nuestro sistema. Así, por cada tres trabajadores que contribuyen, hay más de uno que no lo hace y, por ende, no tendrá pensión cuando le llegue la edad.

Al considerar las diferencias por género, en el caso de las mujeres la tasa de participación es inferior al 50%; y en los hombres, es de 70%. Así, un sistema de pensiones que considera una solución contributiva única se transforma en un escollo insalvable para solucionar el problema de las bajas pensiones de las mujeres. Adicionalmente, en el caso de las mujeres, la alternancia entre su presencia laboral activa y una condición laboral pasiva es bastante mayor que en el caso de los hombres. Esto ciertamente afecta de manera muy fuerte la densidad de cotizaciones efectiva que pueden lograr, lo cual disminuye con igual intensidad el capital financiero que pueden acumular.

Las condiciones de empleabilidad aparecen más dificultosas para los segmentos etarios de jóvenes y mayores de 60 años. Ello evidencia que, para efectos del modelo de pensiones, se debe tener presente que la iniciación regular

de la vida laboral —y, por ende, de cotizaciones estables y de montos significativos— está en edades más avanzadas, probablemente en el tramo de 25 a 30 años, y que el sistema es bastante excluyente para los adultos mayores. Así, desde la perspectiva de los parámetros clave del modelo de capitalización individual, surgen las siguientes consideraciones:

- a) El período de acumulación activa ha tendido a reducirse, y los umbrales tienden a converger al tramo de 30 a 65 años; es decir, un periodo de solo 35 años para consolidar el capital que autofinanciará las pensiones.
- b) Lograr condiciones de contratación después de los 65 años que permitan ampliar el período de acumulación es difícil, y ajustar edades de jubilación o introducir incentivos para postergar la pensión no darán resultados efectivos.
- c) En general, con la baja tasa de participación, y en particular con la postergación de la fuerza de trabajo femenina, modelar un sistema contributivo de personas sin un pilar no contributivo robusto no llevará a resolver adecuadamente el problema de las bajas pensiones en la población de adultos mayores.
- d) La principal fuente de ingresos para los adultos mayores es la pensión y, por ende, su calidad de vida y de consumo depende de esta renta.

Estas características de baja tasa de participación de hombres y mujeres, y de una incidencia de los asalariados formales que representan en torno al 60% de los ocupados, se reflejan plenamente en las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones. Queda de manifiesto en ellas la imposibilidad, para la mayor parte de los partícipes del sistema, de lograr un capital financiero que sea suficiente para autofinanciar su pensión.

En el caso de las mujeres, solo algo más de un tercio logra llegar a enterar más de veinte años de cotizaciones, lo que explica la situación de bajas pensiones resultantes. Queda patente que la rentabilidad financiera es irrelevante para compensar la baja densidad de aportes, y si se agrega el problema de brecha salarial negativa que las afecta, equiparar la edad de jubilación con la de los hombres no sería el mecanismo para igualar condiciones de retiro.

En el caso de los hombres la situación no es muy diferente: aunque un 40% logra enterar más de 25 años de cotizaciones, generando un capital mayor que en el caso de las mujeres, ello está lejos de los más de 35 años que se requieren para aproximarse a tasas de reemplazo en torno al 55%. Una brecha salarial positiva, junto a una mayor densidad de cotizaciones y una menor esperanza de vida, son la principal explicación para la brecha positiva que muestran las pensiones de hombres en comparación con la de mujeres.

Las pensiones que se pagan en la actualidad son extremadamente bajas,

ya que más de la mitad de ellas no equiparan el ingreso de la línea de pobreza, con el consiguiente impacto que tiene tal condición sobre el bienestar de los hogares de adultos mayores. El problema estructural del mercado laboral es el que se replica con exactitud en el modelo de pensiones chileno en su pilar contributivo, siendo los rasgos distintivos los siguientes:

- a) La tasa de participación, es decir, lo que representa la fuerza de trabajo en relación con la población en edad de trabajar, no llega al 60%.
- b) La ocupación se estima en torno a 8,5 millones de personas, pero un 30% de ellas está en un empleo informal; por lo tanto, no contribuye con ahorro para la pensión.
- c) Los jóvenes tienen dificultades para insertarse en el mercado formal, y es altamente probable que inicien su proceso de cotizaciones permanentes en edades entre los 27 y 30 años, disminuyendo su ciclo contributivo.
- d) La inestabilidad laboral impide generar la densidad de cotizaciones necesaria para lograr el capital acorde con una tasa de reemplazo que supere la línea de pobreza y se aproxime al salario mínimo líquido.
- e) A la insuficiencia de base para generar el capital necesario para autofinanciar la pensión, se agregan los problemas de deficiente diseño del modelo de ahorro financiero, que tiene una problemática compuesta de baja tasa de cotización y baja rentabilidad financiera.
- f) En este contexto, modificar la tasa de cotización y las edades para jubilar se hace cargo únicamente del diseño del modelo de acumulación financiera, pero no afectará en nada a los trabajadores que pasan parte de su ciclo laboral en el sector informal y quedan con problemas agudos de densidad de cotizaciones.
- g) Finalmente, si consideramos las estadísticas tributarias, solo un 25% de los hogares declara ingresos que superan el tramo exento de impuesto a la renta, que en la actualidad está en los 700.000 pesos mensuales. El promedio de las rentas declaradas está en torno a un ingreso mensual de 470.000 pesos, con lo cual el problema de baja tasa de cotización, que se combina con insuficiente densidad de cotizaciones, se agudiza con un bajo nivel de rentas percibidas por los trabajadores.



# Luces y sombras en el proyecto de reforma a las isapres<sup>1</sup>

Rafael Urriola<sup>2</sup>

En abril de 2019, el Ejecutivo envió al Senado una indicación sustitutiva (es decir, una propuesta que sustituye, modifica o adiciona al texto de un proyecto de ley que pueden presentar los parlamentarios durante la tramitación legislativa) con el fin de regularizar la situación de las isapres. Cabe notar que prácticamente todos quieren reformar las isapres, pero los motivos de unos y otros pueden ser muy diversos.

Este documento tiene un carácter más bien informativo de los objetivos generales y específicos que se discutirán en los meses próximos en materia de sistemas de salud. Se trata de un tema en gran parte de larga data, que ya ha pasado por tres comisiones presidenciales organizadas para llevar a cabo una reforma que no logra consolidarse.

---

1 Nota de los Editores: Este documento fue escrito cuando el ministro Emilio Santelices lo presentó al Congreso. Con el cambio de autoridades ministeriales, el ministro Jaime Mañalich indicó (*La Tercera y Radio Duna* del 15.7.2019) que “será ingresada una indicación nueva que toma el Plan de Salud Universal, la potestad de la Superintendencia, un seguro catastrófico en isapres. Creo que vamos a llegar al mejor de los mundos”. Se ha considerado pertinente reproducir de todos modos el artículo, toda vez que aclara los conceptos de las propuestas en juego en la reforma de las isapres, aun si cambia el articulado que presentará en definitiva el Ministerio de Salud.

2 Rafael Urriola, magister en Economía Pública y Planificación, Universidad de París X, Francia; presidente de la Asociación de Economía de la Salud de Chile. Las opiniones vertidas en este documento no comprometen a las instituciones en que se desempeña.

## 1 ¿Por qué reformar las isapres?

El texto enviado por el Ejecutivo al Congreso Nacional en abril de este año — una indicación sustitutiva (en adelante IS2019) al proyecto de ley que modifica el sistema privado de salud<sup>3</sup>— plantea que “existe un diagnóstico común de las deficiencias del actual Sistema Privado de Salud, las que se pueden resumir en: discriminación por preexistencias, género y edad; falta de una mayor competencia; falta de transparencia en los planes ofrecidos; protección financiera insuficiente; fragmentación de mercado; falta de solidaridad y baja contención de costos, además de una fiscalización y solvencia patrimonial que no dicen relación con los actuales desafíos del sistema”.

Este diagnóstico, que probablemente se comparte ampliamente en la sociedad, omite un elemento central, como es la consideración del alza indiscriminada en los precios de los planes de salud. No por casualidad los procesos que han llegado a judicialización entre 2010 y 2017 alcanzaron a 822.825 recursos de protección (IS2019, Fundamentos). De este modo, para no pocos usuarios, la reforma a las isapres también debiese estar enfocada a una mayor transparencia en los mecanismos de ajuste de los precios de los planes, sin pérdida de los beneficios de calidad, cobertura y electividad que se había ofrecido en los contratos iniciales.

De su parte, las isapres no desconocen la existencia de un problema de costos y precios. De hecho, en el entorno de gestión de la Asociación de Isapres se ha difundido el texto “No + Posverdad en Isapres” (2019), que realiza un análisis financiero de la situación de estas instituciones en que se destaca la reducción de sus utilidades en el último año. Asimismo, la IS2019 señala que “con la presente indicación sustitutiva, buscamos también mejorar la solvencia y estabilidad financiera de las entidades de Salud Previsional”. No es entonces casual que el articulado de la IS2019 coincida en partes fundamentales con otro documento elaborado en la Asociación de Isapres y publicado en el mismo mes de abril de 2019, que se titula “Ideas para una reforma al sistema de isapres”.

Ahora bien, cuando el problema se sitúa en la distribución de los costos y utilidades y en los mecanismos de financiamiento, las propuestas pueden afectar a tres actores: usuarios, isapres y Estado. En este texto se revisan las propuestas fundamentales de reforma y el efecto posible sobre los actores mencionados en los escenarios que propone la IS2019.

3 Plan de Salud Universal. Senado de la República. Formula indicación sustitutiva al proyecto de ley que modifica el sistema privado de salud, incorporando un plan garantizado (Boletín n°8105-11). Santiago, 22 de abril de 2019. N° 038-367/. [http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=8105-11](http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=8105-11)

## 2 Reformulación de las coberturas

Los planes de salud de las isapres se construyen a partir de las tablas de factores de riesgo por grupos de edad y por sexo. De acuerdo a tales parámetros, las tablas establecen un riesgo o probabilidad de gasto anual según cada afiliado (incluyendo aditivamente a sus dependientes). Las coberturas, entonces, son individualizadas según ese riesgo, a lo cual se han agregado “castigos” por preexistencias de enfermedades, especialmente crónicas. Según la teoría elemental de evaluación que realizan las compañías aseguradoras (análisis actuarial), mientras más agrupadas están las cohortes se provoca una mayor solidaridad de los que cuestan menos a los que resultan más caros. La ventaja de la solidaridad tiene como contraparte —desde una visión empresarial— que pueden perderse los usuarios que demandan menos servicios.

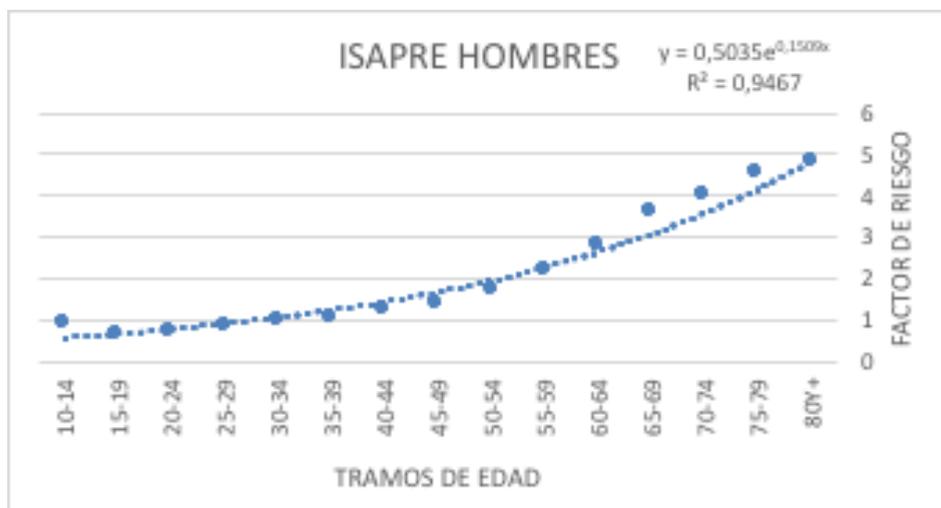
En efecto, el encarecimiento de los planes de los adultos mayores, de las mujeres en edad fértil o de las personas con preexistencias ha sido materia de una disputa de larga data en el sistema isapres. Por razones sociales y de las transformaciones en favor de la igualdad de género, hay un consenso relativamente fuerte en que todos (mujeres y hombres) aporten a los gastos asociados a los partos. Sin embargo, como lo explicó el propio expresidente de la Asociación de Isapres, Rafael Caviedes, existe menor o ninguna disposición de las empresas a hacerse cargo de las personas con necesidades mayores, generalmente producto de enfermedades crónicas.

La legislación y las resoluciones judiciales de los últimos años han restringido los reajustes excesivos en los planes, especialmente de adultos mayores, con lo que las isapres han debido asumir parte importante de quienes han cotizado en el sistema privado durante los años de menor demanda de servicios sanitarios y que se ven rechazados cuando estos servicios les son más necesarios.

A modo de ejemplo, los costos de la “cartera” de beneficiarios de isapres podrían incrementarse hasta en 40% si la estructura etaria fuese como en Fonasa (Urriola, 2017).<sup>4</sup> No cabe duda de que después de los 65 años las curvas de gastos toman una forma exponencial, como se observa en los gráficos siguientes.

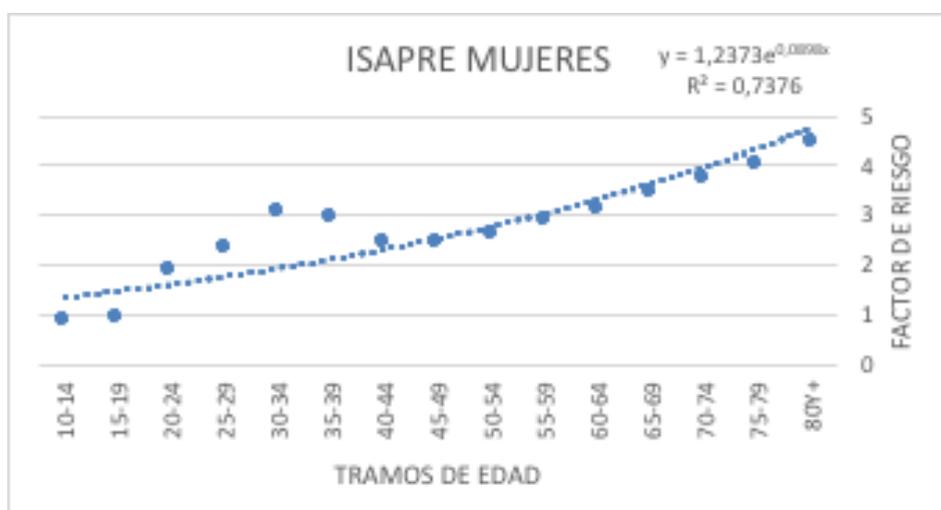
4 Rafael Urriola, “Las isapres frente a Fonasa: historia de un mercado segmentado e Inequitativo”. En *Barómetro de Política y Equidad*, 13: *Bachelet II. El difícil camino hacia un Estado democrático social de derechos* (pp. 99-119). Santiago: Ediciones SUR / Fundación Equitas / Friedrich Ebert Stiftung, 2017. <https://bit.ly/31shPN8>

**Gráfico 1. Distribución de riesgos según tramos (quinquenios) de edad (isapres – hombres, 2017)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia de Salud.

**Gráfico 2. Distribución de riesgos según tramos (quinquenios) de edad (isapres – mujeres, 2017)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Superintendencia de Salud.

Considerando los datos de los gráficos anteriores, se puede adelantar algunas consideraciones:

- a) La correlación entre los factores de riesgo y la edad ( $R^2$ ) es aceptable en ambos casos, y permite establecer que el criterio de relación entre las variables involucradas se representa mejor con una ecuación exponencial. Esto es, que en la medida en que se avanza en los tramos de edad hay mayores riesgos de enfermedad, en una relación exponencial.
- b) La correlación entre los factores de riesgo y la edad ( $R^2$ ) es mayor en hombres que en mujeres, debido esencialmente a la mayor dispersión que se provoca en el período de edad fértil en las mujeres.

Este aumento de costos de los servicios demandados por los adultos mayores se debe a la frecuencia de uso de los servicios, al alargamiento de la esperanza de vida y a las nuevas tecnologías involucradas en la atención sanitaria.

En consecuencia, la sorpresiva expresión de que “las isapres no están para recibir enfermos” no es más que una verificación de una estrategia empresarial que se ha desarrollado en estos treinta años. En efecto, el impacto del envejecimiento es aún más fuerte en Fonasa, porque el 95% de los adultos mayores son afiliados al seguro público.

Para este efecto, el articulado de la IS2019 propone varias alternativas que limiten las alzas de costos, sea separando o restringiendo las coberturas; y determina los factores que incidirán en el costo de los planes de salud, el tope de los pagos y el uso de los excedentes.

## **2.1 Alternativas que limitan el alza de los costos**

### ***El Plan de Salud Universal (PSU)***

La IS2019 establece que “el Plan de Salud Universal será obligatoriamente cubierto, pero lo demás podrá ser ofrecido como beneficio complementario a ser financiado aparte”. Ahora bien, lo que incluya o descarte el PSU es fundamental para comparar el impacto en los costos de quienes tenían previamente planes más ventajosos. En las presentaciones de las autoridades, se enfatizó que el PSU cubriría lo siguiente: servicios ambulatorios, hospitalarios y de urgencias; maternidad y cuidado del recién nacido; servicios pediátricos; medicamentos e insumos hospitalarios; servicios y dispositivos de rehabilitación; servicios de laboratorio y rayos; servicios preventivos de la salud y de bienestar; servicios para manejo de enfermedades crónicas.

De este listado, todo, salvo los servicios preventivos de la salud y de bien-

estar, que no se encuentran tratados en el texto, está en las coberturas actuales de los planes de isapres, pero pueden cambiar notoriamente según la cobertura específica de cada plan. Para dilucidar si este nuevo PSU es mejor que las coberturas anteriores, será necesario disponer de un detalle pormenorizado de las coberturas de cada rubro, lo que no está ni estará en la ley, si se aprobase como indica la IS2019, porque esta tarea, como la mayoría de las decisiones, quedará en manos de un Comité Técnico Asesor.

Actualmente, según datos de la Superintendencia de Salud, se estima que la cobertura de las isapres alcanza al 55% de la atención ambulatoria y a cerca del 65% de la atención hospitalaria. La IS2019 introduce la figura del deducible, una nueva modalidad inexistente hasta ahora, que consiste en un monto que asume el usuario a todo evento (similar al de los seguros para automóviles), a partir del cual entran a jugar los seguros. En la IS2019 no se especifica el monto de este deducible, pero algunos comunicados a la prensa de directivos de las isapres lo establecen en 40% del costo de la prestación, lo que es incluso superior al pago del arancel en Fonasa para prestaciones ambulatorias de la Modalidad de Libre Elección.

¿Qué cubrirá exactamente el PSU? Una vez más, la propuesta del Ejecutivo entrega esta responsabilidad al Consejo Técnico, que “propondrá, anualmente, el arancel de prestaciones del Plan de Salud Universal”, mientras la Superintendencia de Salud elaborará un índice de referencia de la evolución del costo de este arancel.

En todo caso, las prestaciones que no estén cubiertas por el plan universal serán pactadas entre el asegurado y la isapre, sin que quepa ninguna posibilidad de judicializar estos planes complementarios, lo que ha sido expresamente una de las principales reivindicaciones de las empresas. Actualmente, los seguros complementarios promedio pagados directa y adicionalmente por los usuarios a las isapres, ya alcanzan el 30% de la cotización obligatoria del 7% (esto hace que la cotización en promedio en las isapres sea 10%, y no el 7% obligatorio que rige en Fonasa).

Estos seguros adicionales (o la parte adicional del seguro obligatorio) han formado parte del valor de los planes, razón que esgrimen los abogados defensores para evitar sus reajustes excesivos. En la modalidad planteada por la IS2019, los seguros adicionales quedarían fuera del Plan de Salud Universal, y las isapres no arriesgarían este tipo de recursos por parte de los usuarios.

### ***El Plan Nuevo Asegurado (PNA)***

Actualmente, la ley establece que los trabajadores tienen derecho a elegir un sistema de seguro de salud entre Fonasa y las isapres. Esta elección ha sido restringida por las instituciones privadas de salud mediante los costos de los pla-

nes, que incluyen castigos por riesgo a quienes tienen enfermedades preexistentes, adultos mayores y mujeres en edad fértil. Esto debe terminar, según lo dice expresamente la IS2019. No obstante, el nuevo articulado de la propuesta de la ley crea una figura especial: el Plan Nuevo Asegurado (PNA).

Este PNA está evidentemente diseñado para evitar que se produzca una migración desde Fonasa a isapres, por parte de las personas que tienen mayores necesidades de atenciones en salud y son, por tanto, más caras en el sistema. En efecto, el PNA incluye los siguientes aspectos:

- i) Solo prestaciones codificadas en la Modalidad de Libre Elección (MLE). Esto es, que no podrá incluir sino lo que Fonasa está dispuesto a pagar a sus propios afiliados. Cabe notar, por ejemplo, que los medicamentos de ningún tipo están codificados, por lo que el nuevo PNA excluye esta cobertura.
- ii) Solo prestaciones otorgadas en la red de prestadores cerrados. Si bien la ley actual prohíbe la integración vertical, las empresas han eludido esta norma, porque las isapres y las clínicas son parte de un *holding* superior, lo que implica que en lo formal no hay verticalidad, aunque ambas, clínica e Isapre, pertenezcan a un mismo dueño.
- iii) Los nuevos afiliados no hacen contribución solidaria y no son tampoco beneficiarios de este fondo.
- iv) Los nuevos afiliados no tienen derecho a deducible, pero, además, tienen un copago de 40% y no aplica en su caso el monto máximo de gasto por beneficiario.
- v) Esta situación excepcional no cambia en los primeros 24 meses.

Como es fácil colegir, este cuadro ahuyenta a cualquier persona que pretenda “infiltrarse” en las isapres con preexistencias, aunque ya las restricciones incorporadas en el PSU aseguran que no estarán cubiertas patologías de baja prevalencia (y excepcionalmente caras) del estilo de las enlistadas en la ley Ricarte Soto. El problema que podría ocasionar esta propuesta es que los jóvenes recién ingresados al sistema verán pocos incentivos para afiliarse a las isapres, o bien deberán estimar sus primeros dos años de cotización como una suerte de derecho de inscripción.

### ***Las redes preferentes***

Las Instituciones de Salud Previsional solo podrán ofrecer para sus Contratos de Salud, hasta tres redes.

El texto IS2019 señala que “la Isapre se encontrará obligada a financiar todas las prestaciones contenidas en el Plan de Salud Universal, considerando el Deducible pactado, y en exceso de éste, el Copago aplicado sobre el

Arancel de Prestaciones del Plan de Salud Universal, en las entidades que componen la red preferente o en el prestador elegido por el beneficiario en caso de que se haya pactado la libre elección de prestador". Sin embargo, si se trata de un prestador elegido por el beneficiario, las cosas cambian de manera notoria.

En efecto, el texto establece que "en el evento que el afiliado opte porque las prestaciones del Plan de Salud Universal le sean otorgadas por una entidad que no esté comprendida dentro de la red preferente pactada, la Isapre se encontrará obligada a financiar solo el menor valor entre el cincuenta por ciento del Arancel de Prestaciones del plan de Salud Universal y el cincuenta por ciento del precio efectivamente pagado por la prestación". Es decir, tal como se empieza a ver en la publicidad de las páginas web de las isapres, ya no se está contratando un plan de libre elección, como se proclamó al inicio del sistema, sino de redes preferenciales acotadas a ciertas clínicas.

No es casualidad que los *holdings* que controlan las isapres hayan estado últimamente organizando esta nueva forma de oferta. En efecto, el sistema de aseguramiento privado ha cambiado. El "modelo de negocio" —como se denomina en la jerga administrativa— ahora es diferente, trasladándose a un *holding* integrado que agrupa isapres, atención cerrada y ambulatoria, y servicios conexos (exámenes, laboratorios, etcétera).

Cinco de las seis isapres han cambiado de dueño en los últimos cinco años. La British United Provident Association (BUPA), a comienzos de 2014, tomó el control de la Isapre Cruz Blanca (22% de los afiliados); la norteamericana Nexus recuperó la cartera en problemas de la Isapre Más Vida en 2017, creándose la Isapre Nueva Más Vida (12% de la cartera); otra transnacional norteamericana, United Health Group, compró las isapres Banmédica y Vida Tres en 2017 (26% de los afiliados entre ambas). Poco antes, en 2013, Larraín Vial, inversores de fondos, adquirió con un fondo especial la Isapre Colmena (19% de los afiliados). La única que permanece en manos de los mismos propietarios, la Cámara Chilena de la Construcción, es la Isapre Consalud (con 21% de los afiliados).

Un ejemplo del nuevo modelo de negocios es el carácter concentrado de la oferta y de la cartera. Por ejemplo, la inglesa BUPA preveía que la ley se orientaría a privilegiar a los prestadores preferentes, y ha diseñado un modelo con una amplia integración de oferta de servicios. En Chile, Bupa Chile S.A. y las sociedades subsidiarias del Grupo —se indica en su página web— están integradas por empresas del área de la Salud. Sus principales áreas de negocios, subsidiarias operacionales de primer o segundo nivel, son: el Área Aseguradora (Isapre Cruz Blanca S.A. y Bupa Compañía de Seguros de Vida S.A.); y el Área Prestadora de Salud Hospitalaria (Inversiones Clínicas CBS S.A., Promotora de

Salud S.A., Desarrollo e Inversiones Médicas S.A., Inversiones Clínicas Pukará S.A.). Este cuadro incluye el recinto hospitalario de alta complejidad más grande del grupo en el mundo: la Clínica Bupa Santiago. También hay clínicas Bupa en Reñaca y Antofagasta. Integra Médica es parte de Bupa, así como ELSA (Exámenes de Laboratorio S.A.). En 2016, Bupa Chile lanzó una nueva área de servicios: Dental Bupa.

El tipo de concentración del “negocio” descrita no solo perjudica las expectativas de libre elección de los usuarios de las isapres, sino que también debe haber puesto en alerta a los profesionales, especialmente médicos, puesto que sus posibilidades quedan también supeditadas a estar vinculados con los seis *holdings* de la salud privada.

## 2.2 ¿Cuánto costará el aseguramiento de la salud en las isapres?

El texto IS2019 es explícito en materia del costo de la salud en las isapres: “El precio del Contrato de Salud corresponde a la suma de la Prima cobrada por la Isapre, más la Prima Universal establecida en la ley N° 19.966, más el monto de la Contribución Solidaria, más el precio del Subsidio por Incapacidad Laboral, menos el monto de la Compensación Solidaria”. Ahora bien, esto es, en concreto, el plan habitual + el valor GES (ahora separado) + el Subsidio por Incapacidad Laboral que hasta hoy también está incluido en la prima. Esta diferenciación hará que, en primera instancia, el cálculo podrá tener diferentes tipos de cobertura, deducible y copagos para los tres niveles señalados, quedando fuera las coberturas adicionales. Los otros aspectos (contribución solidaria menos compensación solidaria) son el fondo solidario en favor de quienes tengan preexistencias al interior de las isapres.

## 2.3 El tope de los pagos

La propuesta IS2019 establece para el Plan de Salud Universal “un monto máximo a soportar por el beneficiario equivalente a 40% de la suma de las rentas anuales de cada uno de los beneficiarios del contrato”. Este tope había sido establecido, en el caso de la ley de Garantías Explícitas de Salud (GES) de 2004, en solo de alrededor de 20% del ingreso anual; es decir, en la nueva propuesta PSU se estaría encareciendo el tope para los usuarios.

A mayor abundamiento, la propuesta de ley estipula: “En ningún caso el monto máximo de monto por beneficiario podrá ser una suma inferior al 40% del ingreso mínimo mensual vigente al cierre del ejercicio anterior multiplicado por 12 [nota nuestra: o sea \$3.600.000] y luego dividido por el número total de beneficiarios del contrato del plan universal”. En consecuencia, si el PSU incluye el régimen de GES —como está dicho— significaría una reducción en la cobertura financiera para los usuarios.

## 2.4 *El uso de los excedentes*

Actualmente hay personas que cotizan en isapres, pero cuyo plan tiene un valor inferior al 7% que les corresponde aportar, por tener ingresos superiores. En este caso se genera un excedente que puede ser descontado con prestaciones no cubiertas, como salud dental o en medicamentos. Esto les ocurre esencialmente a adultos jóvenes, profesionales, es decir, la clase media que se pretende proteger.

La ley enviada transforma en favor de las isapres la gestión del excedente. En efecto, señala que los excedentes “incrementarán una cuenta corriente individual que la Institución [la Isapre] deberá abrir a favor del afiliado aumentando la masa hereditaria en el evento de fallecimiento”. Esta cláusula sin duda perjudica a los usuarios, porque se les está quitando la ya restringida posibilidad de uso de dichos excedentes para trasladarla a los herederos, con los consiguientes perjuicios de depreciación. Constituye, así, un daño inmediato para este grupo de beneficiarios.

## 3 **El Consejo Técnico de Salud: la madre de todas las batallas**

### 3.1 *Funciones del Consejo Técnico de Salud*

Según la propuesta del Ejecutivo,

El Consejo Técnico de Salud tendrá las siguientes funciones:

- 1.- Proponer el conjunto de las prestaciones y servicios que formarán parte del Plan de Salud Universal.
- 2.- Proponer los tramos y montos a pagar por concepto de Deducibles en el Plan de Salud Universal, utilizando como antecedente, entre otros, los gastos por beneficiario del año precedente.
- 3.- Proponer el monto de la Contribución Solidaria.
- 4.- Proponer modificaciones a los Deducibles y Copagos, así como otras condiciones aplicables a los contratos del “Plan Nuevo Asegurado”, establecido en el artículo 189 ter de la presente ley.
- 5.- Proponer, según la metodología establecida en el reglamento, la valoración de los costos efectivos de las prestaciones y servicios que conforman el Plan de Salud Universal, las que representarán el Arancel de Prestaciones del Plan de Salud Universal.
- 6.- Proponer el reglamento y sus modificaciones para el cálculo de las Compensaciones Solidarias. Para estos efectos, el Consejo podrá requerir de todas las Instituciones de Salud Previsional y del Fondo Nacional de Salud y de las instituciones de salud previsional de las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y Gendarmería de Chile, los datos que estime necesarios para proponer

los grupos de compensación. Para el caso de las personas que no se encuentren afiliados [sic] a ninguno de los sistemas previsionales anteriores, el consejo dispondrá de un formulario de carácter reservado con el fin de recabar directamente de ellos, la información necesaria para estos fines.

- 7.- Proponer conjuntos de Grupos de Compensación para efectos de la Prima de acuerdo a lo establecido en el artículo 188 ter.

Como puede observarse, **todos** los problemas anteriormente presentados que conducen a decisiones de distribución de pagos, costos o aportes monetarios, debiesen estar en manos de este Consejo. La responsabilidad es enorme, puesto que, sobre todo, esta entidad tendrá la posibilidad de zanjar acerca del financiamiento de 3,6 millones de ciudadanas y ciudadanos afiliados a las isapres.

¿Por qué la propuesta misma no toma decisiones sobre los temas financieros o de cobertura (que es lo mismo, en fin de cuentas)? Al consultar a algunos especialistas, se expresan tres posibilidades: aún no se sabe con precisión cuál es la propuesta en términos de valores; segundo, no se sabe cuánto de alza están dispuestos a aceptar los afiliados actuales de las isapres; y tercero, hay incertidumbres en cuanto a la separación de los valores del Subsidio por Incapacidad Laboral, del de la cobertura del seguro de salud.

No obstante, lo que está en el tapete de discusión es extremadamente simple. Los usuarios quieren al menos mantener sus planes y coberturas, independientemente de la edad, sexo y prevalencias, mientras que las isapres quieren reducir la cobertura básica al nivel del PSU —que también lo decidirá el Consejo Técnico— y negociar con contratos privados y revocables todo lo que complementa este plan.

Evidentemente, el problema es quién pagará las coberturas por sobre el PSU o planes complementarios, que —como se ha mostrado en este documento— es la piedra angular del debate.

¿Estarán dispuestos los usuarios a asumir esta alza de precios de planes?  
¿Aceptarán el Senado una ley que sin duda afectará especialmente a las llamadas clases medias?

### **3.2 *Cómo y quién elegirá al Consejo Técnico de Salud***

Como se ha dicho, este es el tema crucial de la Reforma. La propuesta de ley dice:

Artículo 215 septies.- El Consejo estará compuesto por seis miembros, los que deberán contar con una reconocida idoneidad y trayectoria, en el campo de la medicina, salud pública, economía, bioética, derecho sanitario o disciplinas relacionadas.

Dichos miembros serán nombrados de la siguiente manera:

- 1.- Un miembro designado por el Ministerio de Hacienda.
- 2.- Un miembro designado por el Ministerio de Salud.
- 3.- Dos miembros nombrados por el Presidente de la República, los que serán seleccionados conforme al Título VI de la ley N° 19.882 y que cuenten con una experiencia de al menos 10 años en el campo de la salud y que hayan ejercido la docencia o ejercido cargos en instituciones de salud.
- 4.- Dos miembros nombrados por el Presidente de la República, los que serán seleccionados conforme al Título VI de la ley N° 19.882 y que cuenten con una experiencia de al menos 10 años en el campo de la economía o finanzas y que hayan ejercido la docencia o ejercido algún cargo de gestión en una institución de salud.

Los consejeros durarán 4 años en sus cargos y podrán ser renovados por una sola vez.

El presidente del Consejo será designado por el Presidente de la República de entre los miembros titulares del mismo, quien durará 2 años en su cargo, sin posibilidad de reelección como presidente.

Hasta antes de este acápite, el lector estaba seguramente pensando que el poder del Consejo era muy grande. Al revisar las maneras en que se espera designar a sus miembros, se verifica que, directa o indirectamente, el Presidente de la República tendrá el total control de su nombramiento. En alcances de prensa se ha dicho que estos consejeros serán nombrados mediante sistema de concurso del estilo de Alta Gerencia, pero eso no consta en el articulado. En suma, los destinos de los afiliados a isapres dependen de seis personas que, a su vez, solo podrán acceder a tan importante puesto si el Presidente de la República los ha aprobado.

#### **4 Discusiones y conclusiones**

La revisión que se ha presentado en este documento conduce a una gran interrogante. La encuesta de la Universidad de Concepción de 2018, citada en la IS2019, destacaba que el principal aspecto negativo (63%) que la población atribuye a las isapres era el alza de los precios de los planes. Es evidente que si, de su parte, las empresas estiman que “el negocio” o la industria está dejando de ser rentable, hay un *trade off* sin solución, puesto que las personas piensan que debiesen pagar menos por sus planes de salud y las empresas estiman que las personas debiesen pagar más.

En fin de cuentas, el problema radica en cómo podrá hacerse compatible el objetivo “d) Entregar una protección financiera y de contención de gastos a los afiliados, mediante el establecimiento de montos de gasto más predecibles por las prestaciones requeridas” de la IS2019, con lo señalado en la página 8 del mismo documento: “Por último, debemos agregar que, con la presente

indicación sustitutiva, buscamos también mejorar la solvencia y estabilidad financiera de las entidades de Salud Previsional”.

Los cambios de propiedad de las isapres expresan una estrategia bien reflexionada, y sustentable en el sector privado, para enfrentar los problemas del alza de los costos de la salud. Se trata de profundizar la integración vertical de hecho con un sistema basado en aseguradoras con prestadores preferentes —generalmente priorizando aquellas empresas que formen parte del *holding*—, lo que permite captar los márgenes en tanto prestadores de servicios y aseguradoras.

Las isapres reclaman que hay un aumento de sus costos debido a mayor uso y mayores precios de las prestaciones. Sin embargo, no existen estudios robustos que permitan definir las causas de esta presión de costos. El sector salud está ocupando el 9% del Producto Interno Bruto en la actualidad; el crecimiento del gasto en salud de la población ha sido de 7% anual promedio entre 2003 y 2016; el envejecimiento poblacional explica alrededor de un 11% de este crecimiento (es decir, 0,76% del 7%).<sup>5</sup>

Sin duda, hay efectos en los gastos en salud que provienen tanto del cambio demográfico como del cambio epidemiológico, que implican pacientes por más tiempo con enfermedades crónicas y tratamientos cotidianos o permanentes. También las personas están ejerciendo con mayor frecuencia acciones preventivas (consultas y exámenes), pero poco se sabe acerca de los precios de estos bienes y servicios de salud.

Es necesario evaluar cuánto de lo que aparece como variación de precios se debe a cambios en productividad, y cuánto a inflación (cambios de precios). Esto es una pregunta central, porque su respuesta tiene implicaciones muy diferentes para las políticas sectoriales. El sector salud aumenta sus precios más rápidamente que otros sectores. El Índice de Precios al Consumidor de la atención médica (IPS) canadiense aumentó un 4,6% anual entre 1949 y 2003, mientras que el IPC general aumentó un 4% anual; es decir, el IPS es 15% superior al IPC.<sup>6</sup> En EE. UU., la Oficina de Presupuesto del Congreso (2008)<sup>7</sup> estima que el efecto de la sola variación de precios no es mayor a 20% del aumento total del gasto sanitario, lo que, en cualquier caso, es relevante. Según nuestros

5 Rafael Urriola, “Cambio demográfico y envejecimiento: ¿está preparado el sistema de salud?”. *Boletín Economía y Salud* (Departamento de Economía de la Salud [Desal], Ministerio de Salud [Minsal]), Vol. 13, N.º 1, 2019.

6 Ruolz Ariste, Bachir Belhadji, Charles Mallory, “Are health care prices really rising? Evidence from heart attack treatments in Canada”. *CEA [Canadian Economic Association] 39th Annual Meetings*, May 27-29, 2005. McMaster University, Hamilton. <https://economics.ca//2005/papers/0341.pdf>

7 Congress of the United States, Congressional Budget Office (CBO), “Technological change and the growth of health care spending” [Report]. *A CBO Paper*. January 2008. <https://www.cbo.gov/publication/41665>

cálculos, la tasa anual de crecimiento del Índice de Precios al Consumidor del subsector salud entre 1999 y 2018 para Chile fue de 3,7%, mientras que la del IPC global fue de 3,1%, lo que significa una diferencia de 19%, cada año.

Cabe entonces preguntarse si una reforma al sector salud que busca ajustar gastos y costos no debiese evaluar los componentes del gasto en salud para tomar medidas globales y reales que eviten que la población pague alzas sin cesar, algunas de las cuales solo existen por debilidad en las regulaciones y en la aplicación de políticas alternativas eficaces en la contención de costos.

Educación



# La educación escolar en los tiempos de Piñera II

Luis Navarro<sup>1</sup>

Durante la campaña presidencial de 2017, el entonces candidato Sebastián Piñera planteó un gobierno bajo el eslogan “Tiempos mejores para Chile”, que proponía un conjunto de cambios al sentido y contenido de las políticas del gobierno saliente, de Michelle Bachelet. En lo que respecta a educación general, las Bases del Programa de Gobierno (Candidatura presidencial de S. Piñera, 2017) anunciaban una política de acceso universal a la educación parvularia, lo que implica una nueva subvención escolar para jardines infantiles, perfeccionamiento del sistema de aseguramiento de la educación parvularia, becas para profesionales docentes y modificaciones curriculares en este nivel educacional. Al mismo tiempo —y aquí está el corazón de la discusión actual— se propuso un “plan de excelencia escolar” que apuntaba al perfeccionamiento de la Ley de Inclusión Escolar (N° 20.845, de 2015), lo que en su traducción implicaba recuperar el clima de confianza con los sostenedores, favorecer el arriendo regulado de inmuebles con fines educacionales, desburocratizar la gestión, mejorar la formación inicial y continua de profesores, velar por la convivencia escolar y permitir la selección a partir del séptimo año de educación

---

1 Luis Navarro, profesor, magíster en Educación mención Administración Educacional y doctor en Ciencias de la Educación. Coordinador del Programa de Doctorado en Educación, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

escolar básica en los establecimientos de alta exigencia académica o que requieren de especialización temprana. En la misma dirección, se proponía la creación de 300 liceos “Bicentenario” o de excelencia académica, lo que ampliaría el número de unidades educativas que concentrarían una mayor calidad de la educación pública (Navarro y Gysling, 2017).<sup>2</sup>

En 2018, en el sector educación, el Gobierno entrante pareció concentrarse en gestionar lo cotidiano, pues no se dio a conocer una agenda de trabajo que operacionalizara los compromisos programáticos. Antes bien, el sector hacía noticia por las opiniones del ministro de Educación Gerardo Varela respecto de cómo los establecimientos debían resolver sus problemas de infraestructura (“¿Por qué no hacen un bingo?”, señaló el ministro el 21 de julio en un acto público) y sobre el feminismo, al llamar “pequeñas humillaciones y discriminaciones” al acoso sexual y otras expresiones de violencia de género en facultades universitarias. Iniciado agosto, Varela fue reemplazado por la actual ministra, Marcela Cubillos.

La Cuenta Pública 2019 del Ministerio de Educación (Mineduc, 2019) presenta un ordenamiento de las medidas programáticas y anuncia que los focos sectoriales del Gobierno en los próximos tres años estarán organizados en tres ejes: a) calidad, equidad y cobertura en educación parvularia; b) impulso estratégico para un sistema educacional más justo y solidario; y c) mejora de los procesos en la sala de clases y educación pública de calidad.

La agenda, sin embargo, ha estado marcada por anuncios de gobierno, conflictos sectoriales y consecutivos debates entre Gobierno y oposición en los medios y/o en el Congreso:

- a) En el segundo semestre de 2018, fue la discusión por la llamada Ley Aula Segura (Ley 21.128, del 27 de diciembre de 2018) que, una vez aprobada, facultó a las o los directores para suspender, como medida cautelar y mientras dure el procedimiento sancionatorio (máximo diez días hábiles), a los alumnos y miembros de la comunidad escolar identificados como responsables de actos que afecten gravemente la convivencia escolar, vale decir, que ocasionen daños a la integridad física o psíquica de integrantes de la comunidad escolar o de terceros que se encuentren en el establecimiento.<sup>3</sup>

2 Otras iniciativas se referían a la creación de una aplicación móvil que facilitaría a las familias el acceso a información, tal como las calificaciones de sus estudiantes, los resultados en pruebas estandarizadas y otras características del establecimiento y el servicio educativo. Finalmente, se incluyeron otras medidas relativas al fortalecimiento de la educación media técnico-profesional (EMTP), la enseñanza del inglés como segunda lengua y la formación digital.

3 La implementación de esta norma ha sido confusa. Hasta la fecha de escritura de este trabajo, solamente se conoce de un grupo de estudiantes de Concepción que han sido sancionados como consecuencia de la aplicación de la ley (véase <https://www.tvu.cl/prensa/2019/04/12/ley-aula-segura-primeros-es>).

- b) En enero de 2019 se abrió otra discusión: un proyecto de modificación de la Ley de Inclusión Escolar que proponía ampliar los criterios de admisión y selección, enfatizando el peso del rendimiento académico e incorporando la consideración del proyecto educativo del establecimiento como factor de decisión del establecimiento para la aceptación de los postulantes. Ante las primeras reacciones de la oposición, opiniones de expertos y de organizaciones de activismo educacional, en marzo el Gobierno decidió dividir la iniciativa legal en dos proyectos, que denominó de “Admisión justa” y que modifican el Sistema de Admisión Escolar (SAE).

Uno de ellos ingresó por el Senado (Boletín N° 12486-04) y modifica las normas de admisión escolar para garantizar la libertad de enseñanza, vinculación de apoderados con los proyectos educativos, y entregar prioridad en la admisión a estudiantes bajo cuidado alternativo del Servicio Nacional de Menores (Sename) y aquellos con Necesidades Educativas Especiales Permanentes. El segundo proyecto ingresó por la Cámara de Diputados (Boletín N° 12488-04) y establece un sistema de selección por mérito con inclusión en los establecimientos educacionales de alta exigencia académica y de especialización temprana. (Mineduc, 2019, p. 20)

- c) En abril, los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) de Huasco (Región de Atacama), Barrancas (Región Metropolitana) y Araucanía Costa (Región de La Araucanía) paralizaron su funcionamiento por sueldos impagos, problemas sanitarios y de mantención en algunos establecimientos y la falta de directivos titulares en los SLEP, revelando las dificultades en la implementación del proceso de desmunicipalización. A ello se agrega que la Dirección Nacional de Educación Pública estuvo sin un directivo titular durante siete meses<sup>4</sup> y que no se ha impulsado con decisión la formulación y aprobación de la Estrategia Nacional de Educación Pública (aunque se conformó la entidad responsable en 2018, apenas en abril de 2019 se hizo la consulta ciudadana que obliga la Ley N° 21.040).
- d) En junio, el Colegio de Profesores inició una paralización de funciones y organizó movilizaciones en protesta ante la respuesta del Mineduc a sus peticiones, las que juzgó como insatisfactorias. Las peticiones son de diverso alcance: solución de la deuda histórica, aceleración del pago de incentivos al retiro de docentes en edad de jubilación, titularidad de horas de extensión en contratos docentes, pago de asignaciones por menciones

---

tudiantes-expulsados-del-pais-son-de-concepcion.html; <https://www.ahoranoticias.cl/noticias/nacional/259266-aula-segura-expulsion-alumnos-estudiantes-ley-aula-segura-corte-de-apelaciones-de-concepcion.html> y <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2019/04/18/denuncian-ante-el-minsal-expulsion-irregular-de-alumnos-de-liceo-dario-salas-mediante-aula-segura.shtml>).

4 La designación de quien asume la Dirección Nacional fue conocida el 20 de junio de 2019.

de especialización en el caso de educadoras de párvulos y docentes de educación diferencial, formalización de una carrera directiva, eliminación de la doble evaluación de desempeño a la que profesores son expuestos por normativas distintas, medidas para mitigar el agobio laboral, impulso decidido a la implementación de la Nueva Educación Pública y superación del sesgo estandarizador del sistema educativo, entre otras.

En paralelo, el Gobierno intenta la implementación de iniciativas técnicas de mejora de procesos y resultados educativos. Estas medidas se concentran en una simplificación de instrumentos, trámites y obligaciones que la normativa impone a los directivos escolares, generando sobrecarga y desviando su atención de los procesos pedagógicos (“Todos al aula”); la implementación de una estrategia denominada “Escuelas arriba” para escuelas clasificadas en categoría “Insuficiente” por la Agencia de Calidad de la Educación y que provee apoyo técnico y pedagógico del Ministerio en las escuelas en tres campos: disminución del ausentismo, nivelación y reforzamiento de aprendizajes; el fortalecimiento de la lectura comprensiva en el primer año básico; y la implementación de la política de convivencia, con foco en el combate al *bullying* y el ciberacoso (Mineduc, 2019).

## **1 El sello de las actuales políticas: preservar o recuperar la médula del individualismo educacional**

Es bastante obvio que el Gobierno actual no ha mostrado entusiasmo ni compromiso con la implementación de las transformaciones legislativas que Bachelet logró aprobar en su periodo de gobierno 2014-2017. El ministro Varela y la ministra Cubillos lo han hecho explícito: es una obligación legal implementar transformaciones con las que, sin embargo, no están de acuerdo. Más claro todavía: como se verá luego, en el caso del sistema de admisión escolar (SAE), la justificación de los proyectos de ley es remediar o corregir los (d)efectos que este sistema tendría. De igual manera, la posición gubernamental respecto del sistema nacional de educación pública que crea nuevas unidades territoriales y administrativas de mayor tamaño (los Servicios Locales de Educación Pública, SLEP) es que la ley debería permitir que aquellos municipios cuyos establecimientos muestran buenos resultados en pruebas nacionales mantengan la administración de estos. Por tanto, se trata de una normativa que no compar-ten a plenitud.

La actitud gubernamental acerca de ambas políticas es reveladora de su (o)posición: se trata de reformas legales que buscan alterar el sello que ha caracterizado la educación escolar chilena, impuesto por la dictadura y no alterado en lo sustantivo por los gobiernos de la Concertación: un diseño cuyos cimientos son el interés individual (disociado de lo colectivo), un Estado subsi-

diario y la matriz mercantil como referente de organización. El impacto de los cambios que busca introducir la legislación aprobada en el periodo previo es manifiesto: la educación es un medio estatal para legitimar un proyecto político que instala ciertos sentidos de verdad. Por medio del sistema educacional, el Estado no solo actúa sobre la sociedad, sino que —a la vez— se constituye y reconstituye (Mayorga, 2017).<sup>5</sup> En este sentido, políticas como la regulación de la selección escolar y la existencia de un sistema público robusto son vistas como dispositivos de gubernamentalidad que alterarían el diseño sutil y pacientemente consolidado desde 1980.

Por lo anterior, este trabajo centra su atención en dos cuestiones fundamentales en la gestión de políticas de educación general de la administración en curso: por un lado, la discusión respecto de los proyectos que este Gobierno ha impulsado para modificar la Ley de Inclusión Escolar; y, por otro, el contrapunto que este mismo Gobierno ha hecho al descuidar o al no priorizar la implementación de la denominada Nueva Educación Pública (NEP).

Respecto del primer punto, mientras se escribía este artículo, la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados rechazó la idea de legislar, vale decir, no dio lugar para discutir en detalle el articulado del proyecto presentado por el Gobierno, tendiente a acentuar las facultades de los denominados establecimientos de alta exigencia y de especialización temprana para seleccionar al 100% de sus vacantes de séptimo básico mediante pruebas o teniendo a la vista los antecedentes académicos del estudiante, ello sustentado discursivamente en una noción de mérito equivalente al esfuerzo y su consecuencia operativa en mayor rendimiento académico. Mientras tanto, en la comisión respectiva del Senado (Boletín N° 12486-04) se discute otra modificación a la Ley de Inclusión Escolar, que propone autorizar a todas las escuelas y liceos para que seleccionen al 30% de sus vacantes a partir del grado de adecuación de los postulantes a su proyecto educativo. Valga recordar que este último proyecto propone también modificar la Ley de Inclusión en otros aspectos: por una parte, busca ampliar la posibilidad de los establecimientos que reciben subvención estatal, para seleccionar a los estudiantes conforme a su proyecto educativo; vale decir, entrega al oferente la facultad

---

5 Mayorga (2017) va más lejos: la historia de dos siglos de educación chilena puede ser comprendida desde la tentativa estatal de implementar un proyecto político de dos caras: la infraestructural y la simbólica. El crecimiento y maduración del poder infraestructural del Estado es también el vehículo para una mayor influencia simbólica de la sociedad civil sobre aquel. El Estado coordina la sociedad a través de las instituciones educativas y los servicios asociados a estas, pero a la vez ese despliegue va construyendo y reforzando una idea o significado de Estado y sociedad. No hay, por consiguiente, solo una voluntad pedagógica en la configuración y despliegue del sistema educativo; también hay concreción de una voluntad política. Acá desempeñan un rol clave las relaciones y la vascularidad entre aparato estatal, actores sociales y sus proyectos de educación particular.

de aplicar mecanismos para determinar qué estudiantes y familias son más consistentes con la idea de familia y estudiantes que el mismo establecimiento tiene. Por otra, quiere que no se limite la posibilidad de concentrar alumnos vulnerables en una misma escuela, permitiendo que la totalidad de la matrícula tenga este atributo.<sup>6</sup> Y por otra, incorpora criterios de priorización en la admisión que benefician a niños, niñas y jóvenes a cargo del Sename y/o con necesidades educativas especiales permanentes, además de ampliar la noción de hermanos postulantes al mismo establecimiento, reconociendo como tales a quienes viven en un mismo domicilio, independientemente del vínculo de consanguinidad.

El segundo punto de interés para este trabajo es el estado de avance de la implementación de la Nueva Educación Pública (NEP), iniciativa también aprobada durante el gobierno anterior. Como se ha dicho, en lo esencial esta ley reemplaza a los municipios como sostenedores responsables de proveer el servicio educacional a través de establecimientos de su dependencia, creando setenta SLEP. Estas unidades comenzaron su implementación gradual en 2018, pero en aquellos lugares donde empezaron a funcionar se han presentado problemas de financiamiento y desorden administrativo, que han llevado a paralizaciones de los trabajadores y docentes. Se dijo también que todavía no se conoce la Estrategia Nacional de Educación Pública, marco de acción que debe guiar a todos los SLEP en la implementación de sus planes o proyectos educativos locales. Todo ello podría ser asumido como parte de los problemas propios de una reestructuración de magnitud mayor, como la NEP; sin embargo, la norma contenida en la ley NEP, que establece la gradualidad del traspaso de los establecimientos a los SLEP (fijando en once los SLEP que serían instalados entre 2018 y 2020), señala que, después de este periodo, el Gobierno en ejercicio deberá evaluar el proceso y sugerir redefiniciones en la reforma o en la secuencia de creación de nuevos Servicios Locales a partir de 2021. La dilación y poco empeño mostrado por este Gobierno en la instalación de los SLEP insinúa que esta posibilidad resulta de interés: la evaluación puede encaminar ajustes a la ley que abran puertas al debilitamiento de estos nuevos niveles intermedios y la continuidad de un esquema de gestión municipal de la educación estatal.

---

6 La legislación actual obliga a tener al menos un 15% de matrícula proveniente de grupos vulnerables en establecimientos de financiamiento estatal. La medida propuesta es defendida porque permitiría alentar proyectos educativos especializados en la atención de alumnos en riesgo socioeducativo. Pero esta posibilidad ha sido criticada, porque promovería la segregación y no la promoción de la diversidad en las unidades educativas. El riesgo es la “guetización”, al fomentar escuelas según tipos de estudiantes (véase presentación de Fundación Educación 2020 ante el Senado, en <http://educacion2020.cl/wp-content/uploads/2019/04/SAE-2019-03-12-presentaci%C3%B3n-adm-justa.pdf>).

## 2 La tentativa de modificación de las reglas de admisión en la Ley de Inclusión Escolar

La discusión de la reforma legal que propone el Gobierno actual a la ley de inclusión se ha centrado en la modificación de los criterios y procedimientos para la selección de estudiantes en los liceos de alta exigencia académica, tales como los llamados “emblemáticos”.<sup>7</sup> El argumento que ha planteado el Gobierno actual ha sido que el Sistema de Admisión Escolar (SAE) está provocando injusticias al asignar ciega o aleatoriamente los cupos en aquellos establecimientos donde la demanda es mayor a las vacantes. De esta manera, estarían quedando fuera de sus opciones deseadas aquellos alumnos que presentan promedios de notas destacados, pues el SAE los estaría asignando a establecimientos que no son su primera opción y, en consecuencia, serían familias que verían con decepción el destino educativo de sus hijos. En opinión del Gobierno, sería más justo que el SAE respetara la decisión de postulación del estudiante a un liceo emblemático y que este último tenga la posibilidad de seleccionar al 100% de sus alumnos sobre la base del desempeño histórico de los estudiantes. Esta modalidad —que no es otra cosa que el retorno de los viejos sistemas de selección escolar en estos liceos— reconocería el mérito y el esfuerzo de aquellos estudiantes y familias que han mostrado una trayectoria sostenida de buen rendimiento. Un segundo argumento oficial es que estas familias actualmente ven afectada su libertad de elección de las opciones educativas que, en su opinión, mejor representan su proyecto formativo para los hijos. En adición, se argumenta que en países de la OCDE es frecuente la existencia de selección basada en antecedentes académicos y que, en comparación con ellos, Chile presentaría un uso bajo de esta práctica: según se indica en el mensaje del proyecto presentado a la Cámara de Diputados, en promedio, el 38% de los directivos de escuelas cuyos estudiantes rindieron PISA 2015 informaron haber seleccionado por “mérito académico”. Solo el 17% de los directores de establecimientos de Chile, en contraste, habrían sostenido que siempre basan su decisión de admisión en criterios académicos. De aquí se seguiría que habría espacio para incrementar estas prácticas.

Lo anterior grafica con claridad el foco de la iniciativa legal: lo que interesa, en definitiva, es que se restaure la selección escolar como una expresión de la libertad de enseñanza, entendida como la facultad de los grupos intermedios (en este caso, los sostenedores y equipos directivos de liceos) para decidir sus proyectos educativos socialmente reconocidos y, en nombre de estos, seleccionar con qué estudiantes y familias implementar esos proyectos (Carrasco et

---

7 Hay menos discusión acerca de la posibilidad de introducir mecanismos de filtro para los establecimientos de especialización temprana, concepto que reúne a los liceos artísticos y a otros que concentran estudiantes con talento deportivo.

al., 2019). Elegir un establecimiento, por tanto, es ilusorio, porque en realidad únicamente se opta por la posibilidad de ser escogido por ese establecimiento. No ser elegido, por lo mismo, es carecer de los atributos que el establecimiento ha definido: en el caso de los liceos emblemáticos, significa no contar con las características familiares y capacidades académicas que el liceo estima constitutivas de su perfil de ingreso.

Al respecto, cabe plantear otras consideraciones:

- a) En sociedades como la chilena, las habilidades y capacidades educativas están determinadas por las oportunidades de desarrollo del capital cognitivo. El capital cognitivo es la suma de saberes adquiridos a consecuencia tanto del capital cultural de origen, como de las oportunidades educacionales formales a que se ha tenido acceso. Más simplemente, el capital cognitivo depende de la clase social y el tipo de educación antes recibida. Por tanto, aquellos niños y niñas en condición de pobreza que no han tenido oportunidades de desarrollo neurocognitivo temprano verán disminuidas sus opciones de una educación de calidad, cuando esta imponga barreras fundadas en atributos académicos de acceso diferenciado. De paso, estas prácticas de selección basadas en el desempeño académico sirven de excusa para naturalizar o legitimar diferencias sociales: si se obtiene consistentemente resultados peores que otro, a pesar del esfuerzo puesto en la tarea, se tiende a dar por cierto que ello se debe a que el otro es mejor (Rosas y Santa Cruz, 2013). La posición y ventaja social de ese otro, en consecuencia, serían justas.
- b) Las oportunidades de elección, en definitiva, son expresión de las posiciones, capitales y aspiraciones de los actores en el campo educativo y sus proyecciones sociales (por ejemplo, distinción social o un mejor posicionamiento futuro). En un escenario de competencia por plazas en liceos de buen desempeño como postula el Gobierno, para acceder al liceo esperado se debería contar con las relaciones y los recursos necesarios, conocer las reglas y modos de acción, y desplegar las estrategias apropiadas para el espacio en que se resuelve la elección. Resulta obvio que algunos estarán mejor preparados que otros para desenvolverse en este campo. Como el repertorio de recursos y prácticas es dependiente de las disposiciones subjetivas y de las oportunidades sociales a las que se ha accedido, se tiene que la elección escolar es también performativa (define modos de actuar y de relacionarse de las familias con los postulantes y los establecimientos), y reproductiva de los enmarcamientos sociales y aspiraciones familiares de distinción (Carrasco et al., 2016).
- c) El SAE regula los procesos de admisión procurando asignar igual libertad a todos los postulantes, aunque contemplando criterios de prefe-

rencia para quienes son hijos o hijas de trabajadores del establecimiento o para hermanos o hermanas. Las familias deciden cuáles son las escuelas o liceos de su interés y los priorizan. Si hay suficientes cupos en el establecimiento, serán acogidos en sus preferencias. Si no los hay, la igual libertad se cautela aplicando mecanismos aleatorios en la asignación. El resultado ha sido que cerca del 85% de quienes postulan quedan en el primer (70%) o segundo establecimiento de preferencia (15%), según un estudio del proceso 2018 realizado por la Fundación 2020. El proyecto de ley argumenta que esta aleatoriedad es injusta porque no reconoce las preferencias de las familias, sobre todo en postulantes con buenas calificaciones que quieren acceder a liceos emblemáticos (o sea, en casos de mayor demanda que cupos). El problema, sin embargo, no es la eventual arbitrariedad del sistema de admisión al asignar mediante un algoritmo los cupos disponibles en estos liceos. El problema, como bien lo han descrito Eyzaguirre, Hernando y Blanco (2018), es la escasez de una oferta educativa de calidad o atractiva para las familias: en las regiones que hasta 2018 ya operaban con el SAE (Tarapacá, Coquimbo, O'Higgins, Los Lagos, Magallanes), los establecimientos que concentraban al menos el 50% de las primeras preferencias oscilaban entre 6 y 17. Porcentualmente, en las mismas regiones, el liceo más demandado concentraba entre el 8% y el 14% de las preferencias. La conclusión es clara: la alta concentración en las postulaciones dirigidas a un mismo establecimiento genera una drástica disminución en la probabilidad de que cada estudiante quede admitido en una de sus opciones preferidas. Modificar el SAE en la dirección señalada por el proyecto gubernamental, en consecuencia, no resolverá este problema de calidad; solo promoverá la competencia por los cupos hoy disponibles.

### **3 El desgano en la instalación de la Nueva Educación Pública (NEP) como política estatal**

Aunque ocupa un espacio muy menor en el debate en medios,<sup>8</sup> desde el punto de vista de la política educativa, la reforma de la educación pública (Ley N° 21.040 de Nueva Educación Pública, NEP) tiene un carácter vertebral, dada la participación en matrícula escolar (cerca de un tercio del total nacional) y en establecimientos (5.196 de un total de 11.749 en 2017) (Mineduc, 2018a). Esta dimensión material, no obstante, es insuficiente para ponderar la relevancia simbólica de la educación de propiedad, administración y financiamiento estatal, rasgos centrales en la definición tradicional de lo público en educación.

8 La búsqueda exacta "Admisión justa" genera 183.000 resultados en Google; "Nueva educación pública" arroja 109.000 resultados (consultado en junio 19 de 2019).

Aunque el debate acerca del sentido o carácter de lo público en educación está lejos de ser concluyente en Chile, hay acuerdo en que la educación pública debe ser el referente de calidad del sistema educativo, lo que implica su necesaria capacidad de asegurar las condiciones y los aprendizajes fundamentales en todos sus estudiantes, así como la provisión de una experiencia formativa plural, integral, de inclusión y convivencia ciudadana. Esta narrativa, sin embargo, es todavía una aspiración, pues la educación estatal muestra un sostenido descenso en su matrícula desde inicios del siglo XXI, lo que sugiere que no cuenta con las preferencias de la población. Antes bien, la población usualmente asocia la educación estatal con bajos resultados en pruebas nacionales, deterioro en la infraestructura y discontinuidad en el servicio por movilizaciones y/o paros estudiantiles o docentes. Más precisamente, “las familias chilenas, en general, perciben que la educación pública no asegura acceso a la educación superior, no logra abarcar todo el currículum; no siempre posee una buena convivencia escolar; tiene mala oferta en ciencias, artes, deportes e idiomas; y tiene serios problemas de infraestructura y equipamiento” (Dirección de Educación Pública, 2018, p. 9).

La reforma de la educación de cuño estatal comenzó en noviembre de 2017 y ha puesto el foco en constituir lo que se denomina el Sistema Nacional de Educación Pública, orgánica administrativa que pretende superar la fragmentación y heterogeneidad del modelo de administración municipal de la educación, reemplazándolo por una red nacional de setenta Servicios Locales de Educación Pública (SLEP), articulados por una Estrategia Nacional de Educación Pública. Durante 2018, cuatro SLEP comenzaron a funcionar y en 2019 se anunciaron otros tres (SLEP Gabriela Mistral de la Región Metropolitana Sur, SLEP Chinchorro de la región de Arica y Parinacota, y SLEP Andalién Sur de la región del Biobío). En paralelo, conforme a la Ley N° 21.040, se han ido conformando los Comités Directivos y Consejos Locales, el Consejo de Evaluación del Sistema de Educación Pública, y se ha desarrollado una consulta *online* para la formulación de la Estrategia Nacional (desde el 27 de marzo al 17 de abril).

Pese a los pasos dados, incluso para partidarios del Gobierno actual, el ritmo de instalación de la NEP ha sido cansino. Como afirmaba Daniel Rodríguez<sup>9</sup> en noviembre de 2017, en columna de opinión en diario *La Tercera*:

Cuando asistimos al primer aniversario de la NEP, nos encontramos con un servicio que no ha estado en la agenda pública. En materia escolar, el Ministerio de Educación ha estado concentrado en el informe de la comisión

---

9 Fundación “Acción educar”, la misma organización donde fue Director Ejecutivo el actual subsecretario de Educación, Raúl Figueroa.

creada para el plan “Todos al aula”, iniciativa que busca impulsar políticas públicas orientadas a la desburocratización, y el proyecto de ley Aula Segura, el cual, si bien va orientado al sistema público, ataca focos de conflictos muy puntuales y acotados. La nueva institucionalidad jugó un rol secundario en ambas discusiones.

La argumentación de Rodríguez tiene un tono crítico pero comprensivo: sería razonable que, en la fase inicial, la NEP estuviera concentrada en configurar su organización interna y que —dado que se trata de una unidad con autonomía relativa del Ministerio— no estuviera necesariamente alineada con las prioridades del Mineduc.

Con todo, sea por la magnitud del desafío y trascendencia de lo que está en juego o bien por el control de agenda del sector que tienen las autoridades sectoriales, resulta evidente que el Mineduc puede impulsar con más energía la transformación de la educación estatal.

La explicación del desgano gubernamental con la NEP se puede encontrar en el programa presidencial de Sebastián Piñera. En su candidatura, Piñera se planteó como una opción orientada a mejorar la situación y condiciones de vida de la clase media. Aunque este propósito admite distintos grados de protagonismo estatal, en el sector educacional este Gobierno no comprometió una reforma para elevar la calidad de la educación pública como parte de su promesa con la clase media. En contraste, Piñera declaró su voluntad de devolver a las familias el derecho a elegir y de contribuir activamente a la educación de los hijos (Candidatura Presidencial de Sebastián Piñera, 2017), dos premisas que son traducidas como una reversión de las modificaciones introducidas por el Gobierno anterior en lo que respecta a la eliminación de selección escolar, y el término gradual del copago o financiamiento compartido en establecimientos con financiamiento estatal. Queda en evidencia que ambas medidas toman distancia de la acción estatal, y más bien la entienden como una injerencia en la autonomía de las personas para decidir y configurar sus proyectos de vida.

En lo que respecta a la reestructuración de educación general, el Gobierno actual no ha mostrado vocación por lo estatal y, al contrario, se ha manifestado casi nostálgico de las características de gestión del sistema educativo previas a las reformas de carácter estructural del gobierno de Bachelet. Y esto no se trata de una cuestión de reglas de operación del sistema, sino de los principios y valores que lo sostienen. Tanto el proyecto que quiere modificar el SAE como la ley llamada “Aula Segura” apelan al horizonte moral que defiende el Gobierno actual: la libertad individual, el orden y la propiedad. A estos valores hay que añadir transversalmente el principio de subsidiariedad<sup>10</sup> en educación, enten-

---

10 Una discusión que pretende clarificar el concepto de subsidiariedad se encuentra en Ortúzar y Ortúzar (2015).

dido ya no en su versión “dura” (esto es, como la prescindencia o retirada del Estado allí donde los individuos y el mercado pudieran y quisieran operar), sino como el respeto y apoyo del Estado (o sus órganos) a las familias y los grupos intermedios de la sociedad (ciertamente no estatales como los Servicios Locales de Educación). La subsidiariedad en educación, en consecuencia, significaría que el Estado debe respetar la libertad de educación (el derecho privativo de las familias a decidir la educación de sus hijos), debe promover la libertad de enseñanza (a saber, la autonomía para emprender e implementar proyectos educativos particulares) y debe proveer “cierto grado mínimo de enseñanza, aquel que es indispensable para la vida social” (Letelier, 2015, p. 126). En definitiva, es desde esta comprensión de la subsidiariedad y su correlación con la libertad de educación que se puede entender mejor la porfía gubernamental por reformar el SAE; en cambio, el viraje organizativo-estructural que supone la NEP no es de interés, porque aborda cuestiones accesorias en lo que respecta al papel del Estado (es básicamente un arreglo administrativo). Lo central en materia del rol del Estado se jugaría en los cambios legales que reponen o refuerzan la condición subsidiaria.

De manera complementaria, es desde la preminencia moral por el orden y la seguridad —uno de los ejes paradigmáticos del pensamiento de derecha— que se puede entender la intervención policial en liceos emblemáticos de Santiago de Chile y la promulgación en 2018 de la ley “Aula Segura”. Esta normativa ocupó buena parte de las energías del Mineduc en el segundo semestre pasado y, en lo esencial, tiene por objetivo sancionar más rápidamente<sup>11</sup> los desórdenes provocados por encapuchados (“overoles blancos”) en el contexto de ocupaciones de liceos por grupos estudiantiles. Aunque se trata de un problema acotado a algunos pocos liceos públicos (cinco o seis), el Gobierno, sea mediante decisión alcaldicia o del Ministerio del Interior, ha hecho explícita su concepción de orden y seguridad en clave policial como un factor estructurante de la convivencia escolar. Su posición se ha visto alentada por la visibilidad que el fenómeno tiene en los medios, por cuanto la prensa suele difundir

---

11 Dicha ley (21.128) establece que los directores tendrán la facultad de suspender o expulsar estudiantes a los que se les atribuya porte de armas y lesiones graves, o bien hechos de agresión a funcionarios (sean o no docentes) o daños a la infraestructura. Si la Dirección del liceo decide suspender o expulsar al estudiante que haya incurrido en las faltas establecidas, debe notificar por escrito su fallo, tanto al alumno como a sus padres o apoderados, y a la Superintendencia de Educación. El estudiante, una vez notificado, podrá solicitar la reconsideración del castigo ante la autoridad del establecimiento, en un plazo de cinco días hábiles a partir de la notificación previamente señalada. La normativa, sin embargo, permite al liceo mantener la separación del estudiante del liceo mientras se revisa la solicitud por parte del Consejo de Profesores y la Dirección, lo que garantizaría la seguridad de quienes se vieron envueltos en el suceso violento o fueron víctimas de él. Si se confirma la decisión, el estudiante deberá ser reubicado por la Secretaría Regional Ministerial de Educación en otros establecimientos que cuenten con profesionales de apoyo psicosocial, asegurando las medidas para la adecuada inserción en la comunidad escolar.

imágenes de los desórdenes y los actos violentos que jóvenes encapuchados desarrollan en el entorno de los liceos o dentro de ellos.

Se puede agregar otro argumento para explicar el desgano. Para este Gobierno, el problema de la educación estatal no es su matriz estructural ni sus reglas de funcionamiento. El problema es de efectividad en el aula y de agobio burocrático. De allí que las iniciativas anunciadas desde el segundo semestre de 2018 sean un conjunto de medidas destinadas a simplificar procesos e informes que la Superintendencia de Educación, el Mineduc y otras agencias del propio sistema escolar imponen (“Todos al aula”), programas de apoyo a escuelas con bajos resultados (“Leo primero” y “Escuelas arriba”) y otros programas dirigidos a enseñanza media (especialmente liceos técnicos).

En resumen, desde sus inicios, este Gobierno encaró las reformas de la administración anterior como un problema vital: la ley lo ha obligado a implementar políticas contrarias a sus convicciones ideológicas. Como se dijo en la Cuenta Pública 2018 del Mineduc, el “desafío es imprimir el sello de calidad y compatibilizar las reformas aprobadas con [el] ideario [del Gobierno]” (Mineduc, 2018a, s/n).

#### **4 La nueva forma de hacer política: las declaraciones ministeriales y la disputa del sentido común que las legitima**

El telón de fondo de la acción estatal en educación escolar ha sido la constatación de un Gobierno interesado en neutralizar o reducir los cambios que el anterior logró convertir en leyes de la República. La estrategia política para restar legitimidad a esas leyes ha sido usar intensivamente los medios de comunicación (en especial, las redes sociales) y las encuestas encargadas por el mismo Gobierno para construir una opinión pública proclive a los cambios deseados, mientras que —en paralelo— se devalúa la evidencia empírica generada desde los cánones de la investigación (los expertos). La estrategia se puede describir así: con el objetivo de restar adhesión y legitimidad a las políticas aprobadas en el periodo anterior que el Gobierno actual no comparte, por ser contrarias a su ideario, en un primer momento se identifica un foco problemático de la implementación que afecta a un segmento de la población. Este segmento no tiene que ser necesariamente significativo en términos cuantitativos (tal como lo grafican el problema de violencia y vandalismos en liceos emblemáticos y el problema de la no admisión de estudiantes de buen rendimiento en el liceo de su primera preferencia); debe ser un fenómeno que movilice emociones y que alcance notoriedad comunicacional (en redes sociales, y en especial en la televisión).

El corolario de lo anterior es que el Gobierno debe encarar estos problemas, puesto que serían de interés de la población; se dice, entonces, que las

medidas de política deben responder a las preferencias y al sentido común (vale decir, deben apuntar a coincidir o representar lo que la mayoría de la gente piensa y hace). De paso, tal sentido común se reflejaría en las encuestas de opinión y en aquello que los distintos actores (incluido quien dirige el Mineduc) pueden expresar en redes sociales como WhatsApp, Facebook y similares. La acción legislativa y ejecutiva, entonces, es presentada como expresión de la empatía gubernamental con la gente: así pues, permitir en algunos liceos la selección basada en entrevistas y/o que los estudiantes con buen historial de calificaciones tengan prioridad en la admisión a liceos, serían prácticas en sintonía con el sentido común, porque de esta manera lo testimonian las personas afectadas por el sistema de admisión y porque las encuestas de opinión también lo muestran.

Como lo han hecho notar algunos investigadores,<sup>12</sup> lo problemático acá es que, por un lado, la literatura experta y la evidencia científica no son consistentes con este sentido común;<sup>13</sup> plantean un falso dilema entre historias de vida y datos (que, de persistir, afectará la calidad de las políticas públicas) y, por último, revelan que las decisiones públicas se están adoptando inspiradas por valores del grupo gobernante. Es claro que este rasgo (la orientación moral y axiológica de las decisiones de política educativa) no es de suyo negativo; sin embargo, sí puede serlo cuando los datos son usados selectivamente y son reemplazados por la fuerza de las encuestas de opinión. Es necesario decir, además, que los sondeos de opinión pueden ser útiles para conocer las percepciones y preocupaciones de la gente, pero es más inteligente ponderar y juzgar los cursos de acción y los efectos esperados y adversos de una política a la luz de la evidencia experta y la experiencia comparada. La cuestión no es, evidentemente, dejar las políticas en manos de los expertos que operan desde una presunta objetividad;

12 Véase, por ejemplo, la columna de Alejandro Carrasco y Ngaire Honey, investigadores del Centro de Justicia Educacional (CJE), publicada en *La Tercera* el 20 de marzo de 2019 (<http://xurl.es/11utg>, consultado el 22 de junio de 2019). Vale la pena reseñar su conclusión: "es políticamente legítimo que un gobierno avance valores que favorecen a un subgrupo particular [que representa sus propias preferencias en tanto gobierno], pero no lo es usar evidencia parcial para justificar y diseñar políticas. Evidencia y valores guían las decisiones públicas, pero no son lo mismo. En este caso, cambiar el sistema de admisión para reparar un supuesto perjuicio a los estudiantes de mejor rendimiento no se sustenta en evidencia sólida ni concluyente, ni cualitativa ni estadística. En ese cuadro, sin evidencia de respaldo, quizá convendría solo enfocarse en los valores que animan al gobierno a modificar el SAE como estrategia para persuadir a la ciudadanía".

13 La selección escolar es perjudicial para la justicia educativa y la inclusión social, entre otras razones, porque a) las oportunidades de elección del establecimiento no están distribuidas de manera equilibrada en el país (las familias de bajo nivel socioeconómico no tienen iguales opciones de elegir un buen establecimiento, porque la oferta educativa situada en su horizonte de posibilidades es de bajo rendimiento); y b) las capacidades y recursos que propician una elección educativa de calidad dependen del stock de capital económico, cultural y social y de las prácticas que dicho stock permite a las familias que lo poseen (Flores y Carrasco, 2016).

es el riesgo de concebir la acción política como un asunto plebiscitario que simplifica los problemas, polariza las posiciones e inevitablemente reduce las opciones a un esquema binario o, en el caso chileno, binominal. Como se desprende de Innerarity (2015): no se puede vaciar sentimentalmente la política (como subyace en la tecnocracia) ni tampoco se puede llenar ese hueco mediante la movilización sentimental (como parece querer el Gobierno actual).

## 5 Lo que está en juego

No es el lugar para profundizar en ello, pero —al menos en el campo de la educación escolar— se reconoce en las actuaciones del Gobierno el sello neoconservador propio de los gobiernos de derecha recientes de distintas partes del mundo. Este neoconservadurismo se caracteriza porque aboga por un Estado fuerte en ámbitos donde se juega la posibilidad de alterar el *statu quo* de la vida en sociedad; por ejemplo, en el campo de los derechos reproductivos de la mujer, el reconocimiento de la perspectiva de género y los derechos de las minorías y migrantes. En el ámbito educativo, esta tendencia se reconoce en la defensa de la familia como primera y exclusiva agencia responsable de la educación de los hijos, lo que por cierto implica que las ventajas que cada familia tenga son también heredadas y transmitidas a los hijos, consagrando de esta manera una suerte de circuito de perpetuación de las diferencias socialmente relevantes y, con ello, de las desigualdades sociales.

El sello neoconservador es también el fondo del debate en el caso de la selección escolar basada en la concordancia entre el tipo de familia y el proyecto educativo de la escuela o liceo. Y es más claro aún en el caso de la selección basada en el rendimiento escolar previo para acceder a liceos públicos de alta exigencia. Se ha dicho que lo que se defiende es la idea de premiar el esfuerzo,<sup>14</sup> y la posibilidad de contar con liceos que sean una escalera social o que favorezcan la configuración de una elite mesocrática.<sup>15</sup> Los liceos de alta exigencia académica, que serían posibles o viables solamente por la vía de procesos de selección de su alumnado, existirían para proveer la clase dirigente en los ámbitos socialmente relevantes (Gobierno, Congreso, empresas,

14 Ha sido la opinión expresada, por ejemplo, por Brunner en el medio electrónico *El Líbero* (<http://xurl.es/kheo9>. Consultado el 23 de junio)

15 Posición gubernamental también defendida por José Brunner en *La Tercera* (<http://xurl.es/8lu96>. Consultado el 23 de junio). En 2010, frente a la iniciativa del entonces ministro Joaquín Lavín sobre la creación de Liceos Bicentenario, había escrito una columna en *El Mercurio* el 4 de abril, argumentando en sentido crítico: “¿Cuánto ayuda a la equidad de la enseñanza secundaria crear un enclave adicional de liceos, cuyo éxito estará determinado, principalmente, por la selección y la exclusión socio-académica?” (<http://www.brunner.cl/?p=1618>. Consultado el 23 de junio de 2019).

universidades, etcétera), de modo que estos grupos directivos no provengan todos de los colegios pagados y sus circuitos cerrados. La selección fundada en el mérito y el esfuerzo, en consecuencia, tendría un valor social en tanto daría alguna legitimidad al orden y jerarquías sociales.<sup>16</sup> Negar la selección, en tanto, supondría la depresión de los liceos emblemáticos y, a la larga, su abandono por parte de las familias de estratos populares con hijos de buen rendimiento y una cultura del esfuerzo.

El argumento es persuasivo y consistente con el sentido común que ha cultivado la idea de que los liceos emblemáticos han sido cuna de presidentes y que por ello merecen un trato diferenciado, pero a la vez revela que el núcleo del debate está en la idea de elite. El verdadero problema no es el riesgo de que no haya liceos meritocráticos que produzcan una elite mesocrática; el problema es que la declinación de estos liceos amenaza la idea misma de elite legítimamente construida, lo que de algún modo demostraría el origen no legítimo de las elites actuales. Alternativamente, entonces, el proyecto gubernamental reconocería que, en una sociedad como la chilena, para los pobres (y hasta para la clase media) no hay otra forma de escala social que no sea el esfuerzo y talento excepcional por sobre los demás. Visto así, el proyecto de reforma de la selección escolar tiene un innegable sustrato político y moral. Esta afirmación, por último, muestra la importancia de la disputa por el relato, por el modo en que se dicen las cosas y los significados que evocan. El sentido común.

---

16 En cuanto sistema, el sistema educativo tiene una función de diferenciación que es consistente con la sociedad a la que tributa. Dicho de otro modo, el sistema educativo produce diferencias legítimas en tanto institucionalizadas. Si se acepta lo anterior, no tiene nada de extraño que haya selección en algunos niveles del sistema. El problema es la estratificación o diferencia de clase y su peso en la diferenciación educativa (Mascareño, 2010).

## Referencias

- Brunner, José (2010). "Agenda gubernamental. algunos comentarios". Columna de opinión en *El Mercurio*, 4 de abril, 2010. En <http://www.brunner.cl/?p=1618>. Consultado el 23 de junio, 2019.
- Brunner, José (2019). "Pesadilla de buenas intenciones". Columna de opinión en *La Tercera*, 18 de mayo, 2019. En <http://xurl.es/8lu96>. Consultado el 23 de junio, 2019.
- Cámara de Diputados de la República de Chile. Boletín N°12488-04. En [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=13019&prmBL=12488-04](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=13019&prmBL=12488-04)
- Candidatura Presidencial de Sebastián Piñera (2017). *Bases del Programa de Gobierno*. En [https://sebastianpinera.cl/wp-content/uploads/bases\\_del\\_programa\\_de\\_gobierno-SP.pdf](https://sebastianpinera.cl/wp-content/uploads/bases_del_programa_de_gobierno-SP.pdf). Recuperado el 18 de mayo de 2019.
- Carrasco, Alejandro (2019b). "Evidencia y admisión justa". Columna de opinión en *La Tercera*, 20 de marzo, 2019. En <http://xurl.es/11utg>. Consultado el 22 de junio de 2019).
- Carrasco, Alejandro; Falabella, Alejandra y Tironi, Manuel (2016). "Sociologizar la construcción de preferencias: elección escolar como práctica sociocultural". En Corvalán, Javier; Carrasco, Alejandro y García-Huidobro, J. E. (eds.), *Mercado escolar y oportunidad educacional. Libertad, diversidad y desigualdad* (pp. 81-111). Santiago: Ediciones UC
- Carrasco, Alejandro; Honey, Ngiare; Oyarzún, Juan de Dios y Bonilla, Angélica (2019). "El nuevo sistema de admisión escolar: ¿conviene reformarlo?". En Carrasco, Alejandro y Flores, Luis (eds.), *De la reforma a la transformación. Capacidades, innovaciones y regulaciones de la educación chilena* (pp. 423-446). Santiago: Ediciones UC.
- Dirección de Educación Pública (2018). *Relato sobre la creación del Sistema Nacional de Educación Pública 2018*. Santiago: Ministerio de Educación. En <http://xurl.es/os7km>. Consultado el 23 de junio de 2019).
- El Líbero* (2019, enero 19). "Brunner entra al debate por la 'Admisión Justa': 'La ministra Cubillos ha dado muestras de realismo político y habilidad negociadora'". En <http://xurl.es/kheo9>. Consultado el 23 de junio de 2019.
- El Mostrador* (2019, abril 17). "Los paros de los Servicios Locales de Educación que complican a la ministra Cubillos". En <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/04/17/los-paros-de-los-servicios-locales-de-educacion-que-complican-a-la-ministra-cubillos/>
- Eyzaguirre, Sylvia; Hernando, Andrés y Blanco, Nicolás (2018). "Cargando con la mochila ajena. Resultados y desafíos del nuevo Sistema de Admisión Escolar". *Puntos de Referencia*, no. 498, diciembre de 2018, edición digital. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP). En [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20181212/asocfile/20181212100116/pder498\\_seyzaguirre\\_ahernando\\_nblanco.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20181212/asocfile/20181212100116/pder498_seyzaguirre_ahernando_nblanco.pdf)
- Flores, Carolina y Carrasco, Alejandro (2016). "Elegir lo que hay: ¿cuentan las familias chilenas en sus barrios con una oferta de escuelas que responda a sus preferencias?". En Corvalán, Javier; Carrasco, Alejandro; García-Huidobro, J. E. (eds.), *Mercado escolar y oportunidad educacional. Libertad, diversidad y desigualdad* (pp.151-187). Santiago: Ediciones UC,
- Fundación Educación 2020 (2019). "Presentación ante Comisión de Educación y Cultura del Senado" En <http://xurl.es/7h3rz>. Consultado el 23 de junio de 2019
- Innerarity, Daniel (2015). *La política en tiempos de la indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Letelier, Gonzalo (2015). "Dos conceptos de subsidiariedad: el caso de la educación". En Ortúzar, Pablo (ed.) y Ortúzar, Santiago (coord.), *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado* (pp.113-138). Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad.

- Ley N° 20.845. "Ley de Inclusión Escolar". En <http://bcn.cl/1uv1u>
- Ley N° 21.040. "Crea el Sistema de Educación Pública". En <http://bcn.cl/22s0j>
- Ley N° 21.128. "Aula Segura". En <http://bcn.cl/28adj>
- Mascareño, Aldo (2010). *Diferenciación y contingencia en América Latina*. Santiago: Ediciones Alberto Hurtado.
- Mayorga, Rodrigo (2017). "Una red educativa, cuatro escuelas, millones de ciudadanos: Educación, Estado republicano y sociedad civil en Chile (1813-2011)". En Jaksic, Iván (editor general) y Rengifo, Francisca (editora del tomo), *Historia política de Chile, 1810-2010*. Tomo II: *Estado y sociedad* (pp.333-364). Santiago: Fondo de Cultura Económica / Universidad Adolfo Ibáñez.
- Ministerio de Educación (Mineduc). (2018a). *Cuenta Pública Participativa 2018 del Ministerio de Educación*. En <https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2018/05/CuentaPublica2018.pdf> (recuperada el 20 de junio de 2019).
- Ministerio de Educación (Mineduc). (2018b). *Estadísticas de la educación 2017*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Ministerio de Educación (Mineduc). (2019). *Cuenta Pública Participativa 2019 del Ministerio de Educación*. En <http://www.revistadeeducacion.cl/wp-content/uploads/2019/05/CUENTA-PUBLICA-MINEDUC-2019.pdf> (recuperada el 18 de mayo de 2019).
- Navarro, Luis y Gysling, Jacqueline (2017). "Educación general en el gobierno de Michelle Bachelet: avances y rezagos". En Díaz-Romero, Pamela; Rodríguez, Alfredo y Varas, Augusto (eds), *Barómetro de política y equidad 13: Bachelet II: el difícil camino hacia un Estado democrático social de derechos* (pp.139-165). Santiago: Ediciones SUR. En <http://www.barometro.sitiosur.cl/barometros/Bachelet-II-El-difícil-camino-hacia-un-Estado-democratico-social-de-derechos>
- Ortúzar, Pablo (ed.) y Ortúzar, Santiago (coord.). (2015). *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del mercado*. Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad.
- Rodríguez, Daniel (2018). "A un año de la Nueva Educación Pública", en *La Tercera*, columna de opinión, 28 de noviembre. En <https://www.latercera.com/opinion/noticia/ano-la-nueva-educacion-publica/421189/>. Recuperado el 20 de junio de 2019.
- Rosas, Ricardo y Santa Cruz, Catalina (2013). *Dime en qué colegio estudiaste y te diré qué CI tienes. Radiografía al desigual acceso al capital cognitivo en Chile*. Santiago: Ediciones UC.
- Senado de la República de Chile (2019, marzo 20). Boletín N° 12486-04: "Proyecto de ley, que modifica las normas de admisión escolar para garantizar la libertad de enseñanza, vinculación de apoderados con los proyectos educativos, y entregar prioridad en la admisión a estudiantes bajo cuidado alternativo del servicio nacional de menores y aquellos con necesidades educativas especiales permanentes". En [http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin\\_ini=12486-04](http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=12486-04)

Género



# Cuarta ola feminista: profundizando la democracia

Pamela Díaz-Romero<sup>1</sup>

La primera ola del feminismo, situada entre fines del siglo XVIII y principios del XIX, impulsada por el mismo espíritu ilustrado y el liberalismo burgués que removieron los fundamentos que sostenían al antiguo régimen, puso en el centro de las reivindicaciones de las mujeres la emancipación y la igualdad de derechos.

Las voceras visibles de este movimiento articularon un discurso esperanzado en la razón humana, supuesto antídoto contra las justificaciones ideológicas de la desigualdad, la subordinación de lo femenino y la arbitrariedad del poder. Desafiaron al orden imperante, relativizando la “naturaleza” de la mujer y la jerarquía entre los sexos, y cuestionando los privilegios masculinos. Esto quedó recogido en dos textos fundamentales del periodo: “Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana”, de Olympe de Gouges, y “Vindicación de los Derechos de la Mujer”, de Mary Wollstonecraft. La suerte de ambas autoras y la de sus obras da cuenta de lo rupturistas y desafiantes que resultaron entre sus contemporáneos. Tuvo que pasar un siglo para que ambas adquirieran la relevancia y centralidad que hoy reconocemos a su contribución. De hecho, sus textos fueron recuperados en el contexto de la segunda ola feminista, que se sitúa gruesamente desde fines del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX. Como objetivos políticos, sus integrantes fijaron el sufragio y el acceso a estu-

---

1 Pamela Díaz-Romero, socióloga, fue directora ejecutiva de Fundación Equitas. Actualmente es directora de Bienestar y Desarrollo Estudiantil de la Vicerrectoría de Asuntos Estudiantiles y Comunitarios de la Universidad de Chile.

dios superiores, identificando ambas fronteras como límites concretos y palpables para la igualdad de derechos y la autonomía femenina. Adicionalmente, retomaron y amplificaron el cuestionamiento al matrimonio y la maternidad como destino único para las mujeres.

Tras una lucha social dilatada y ardua, la consecución efectiva del derecho a voto y el acceso a la Educación Superior derribaron barreras insostenibles desde el discurso político que funda los estados modernos, recogida por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en su artículo primero: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros".

Los importantes avances consolidados durante la primera mitad del siglo XX develan al mismo tiempo las brechas que subsisten y no permiten a las mujeres alcanzar la meta de la emancipación. Dejan así a la vista una nueva frontera menos tangible, pero igualmente efectiva: la organización de la producción en las sociedades capitalistas y sus alcances en la vida cotidiana de las mujeres.

Autoras como Simone de Beauvoir (*El segundo sexo*, 1949); Betty Friedman (*La mística de la feminidad*, 1963); Kate Millet (*La política sexual*, 1969), entre otras, promovieron un debate sobre la construcción social de una identidad femenina unívoca, funcional a la reproducción del orden político y económico que somete a las mujeres. Desde sus respectivas disciplinas, iluminan con sus reflexiones la forma en que las diferencias biológicas son resignificadas y construidas como desigualdades subjetivas y sociales, que perpetúan la subordinación. Como antes lo hicieran De Gouges o Wollstonecraft, estas autoras imprescindibles del siglo XX dan cuenta de la vocación "contracultural" del feminismo, contribuyendo a fundamentar las posiciones anticapitalistas y antiimperialistas de muchas líderes del movimiento.

Dando continuidad a estas reflexiones y a la acción política relacionada, las activistas de la tercera ola, cuyo alcance se extiende desde de la década de los sesenta hasta entrados los años ochenta, son las responsables de incorporar conceptos claves para el desarrollo teórico del feminismo. En especial nociones como *patriarcado* y *género*, que han abierto nuevas formas de entender y explicar la falta de autonomía de "la mujer" en cuanto categoría de análisis y como sujeto político.

Cuñas de autoría colectiva como "lo personal es político" o "democracia en el país, la casa y la cama", dan luces sobre los alcances de movilizaciones que vuelven a cuestionar la oposición entre lo que se define como público/político y lo privado/doméstico, entre lo productivo y lo reproductivo.<sup>2</sup>

---

2 Pamela Díaz-Romero, "Modernidad, modernización y modernismo", ponencia en seminario editado por

## 1 La cuarta ola

Retrospectivamente, los avances alcanzados en el siglo XX por el movimiento feminista y las mujeres organizadas se anclan en lo que hoy se discute como una “ficción con fines analíticos”: la existencia de “un sujeto socialmente constituido y coherente, la ‘mujer’, implicado en un proceso más o menos comprensible, la ‘toma de conciencia’, y que deviene en un actor político representativo en el lenguaje y la acción pública a través del feminismo. Por esta vía se enfrenta a otra identidad preconstituida, el ‘hombre’, y a la dominación masculina, para desembocar en un estado finalista, igualmente comprensivo, de emancipación y liberación”.<sup>3</sup>

Este cuestionamiento se alinea con el revisionismo epistemológico que se propaga tras la Segunda Guerra Mundial y al cual la filosofía feminista contribuye tempranamente con la problematización del binomio objetividad/subjetividad, interpelando la presunción de neutralidad en la construcción de conocimiento científico históricamente situado y reflexionando sobre la función social de la ciencia y sus interrelaciones con el género, la subjetividad y el poder.<sup>4</sup> En este contexto, se cuestiona también la idea de objetividad y universalidad de los saberes técnicos o especializados para la resolución racional de los conflictos sociales y para orientar los procesos de transformación cultural.<sup>5</sup>

Sobre esta base conceptual y avanzado el siglo XXI, asistimos al descrédito del desarrollo como vector de la emancipación conducente a la igualdad sustantiva para las mujeres. Ya lo había anticipado Donna Haraway,<sup>6</sup> citada por Gil en *Nuevos feminismos* (2011): las formas de dominación de género no desaparecen, tal y como rezaban las narrativas institucionales que veían la igualdad de “la mujer” como una cuestión de tiempo, cuando no de desarrollo, sino que se transforman en el escenario ampliado del capitalismo mundial integrado.

En este marco político-económico y ante la persistencia de variadas formas de discriminación y desigualdades de género, asistimos a lo que algunas autoras reconocen como “cuarta ola feminista”. En ella se expresan reivindicaciones

---

Teresa Valdés y Ximena Valdés, *El nuevo contrato social para las mujeres en Chile: balance y perspectivas* (Santiago: Grupo Iniciativa Mujeres, 2004), pp. 33-51.

3 Silvia Gil, *Nuevos feminismos. Sentidos comunes en la dispersión. Una historia de trayectorias y rupturas en el Estado español* (Madrid: Traficantes de Sueños, 2011).

4 Marca un hito la publicación de Thomas Kuhn, *La estructura de las revoluciones científicas* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, Breviarios 213, 1971). Publicado originalmente por The University of Chicago Press, 1962.

5 Lucía del Moral, “En transición. La epistemología y filosofía feminista de la ciencia ante los retos de un contexto de crisis multidimensional”, *e-cadernos CES* [Online], 18 (2012). Consultado 1 mayo 2019. <https://doi.org/10.4000/eces.1521>

6 Donna Haraway, “Manifiesto Ciborg. El sueño irónico de un lenguaje común para las mujeres en el circuito integrado” (1984). [https://xenero.webs.uvigo.es/profesorado/beatriz\\_suarez/ciborg.pdf](https://xenero.webs.uvigo.es/profesorado/beatriz_suarez/ciborg.pdf)

ciones diversas que apuntan al fin de los privilegios establecidos históricamente para quienes encarnan el estereotipo hegemónico del “hombre blanco, propietario y heterosexual”, repudiando el uso extendido de la violencia de género como mecanismo de disciplinamiento y control de las mujeres en todos los ámbitos de la vida social. Se cuestiona el sistema de dominación configurado por un patriarcado que se expresa no solo en la organización del Estado y la producción capitalista transnacional, sino también —en palabras de Gil— en “un conjunto inorgánico no jerarquizado de dispositivos que gobiernan la sexualidad”, así como en la división del trabajo y la reproducción. En nuestros días, estos dispositivos son tensionados y se renuevan en continua interacción con la cultura y la comunicación, campos de elaboración de los imaginarios fragmentados que legitiman y/o cuestionan continuamente el orden.

Desde la academia, asistimos en el mismo periodo a un renovado debate sobre las desigualdades heredadas de los sistemas coloniales, basadas en la subordinación y despojamiento de lo femenino, lo indígena o mestizo, y toda forma de “otredad” disidente.<sup>7</sup> A ello se suma la discusión en torno a la persistente inadecuación de las políticas y de los servicios públicos en materias de salud, previsión y educación desde el punto de vista de género, tema que fue levantado y profusamente abordado en los años noventa.

Con independencia del enfoque, el diagnóstico común apunta a la progresiva feminización de la pobreza y a respuestas institucionales insuficientes e ineficaces para cerrar las brechas que siguen coartando la autonomía de las mujeres, situación que se agudiza según su clase social, raza o identidad de género distintas de las dominantes.

Especial interés en el diálogo entre académicas y activistas sociales adquiere el protagonismo de la economía de servicios y la emergencia de nuevas formas de *trabajo afectivo o emocional* y comunicativo. Entendido como “trabajo inmaterial que implica la producción y manipulación de afectos y requiere el contacto humano (virtual o real)”<sup>8</sup>, se contrapone a la realidad generizada de la “crisis de los cuidados”, que se agudiza ante la dificultad de los Estados de garantizar el bienestar de amplios sectores de la población y la creciente incapacidad de estos para cuidarse y cuidar.<sup>9</sup>

7 Catherine Galaz Valderrama, Mauricio Sepúlveda Galeas, Rolando Poblete Melis, Leyla Troncoso Pérez y Rodolfo Morrison Jara, “Derechos LGTBI en Chile: tensiones en la constitución de otredades sexualizadas”. *Psicoperspectivas*, vol. 17, no. 1 (2018), 6-16. Epub 15 marzo 2018. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol17-issue1-fulltext-1165>

8 Michael Hardt y Antonio Negri, *Imperio* (Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, 2002), pp. 272-273.

9 Véase Sira del Río, “La crisis de los cuidados: Precariedad a flor de piel”. Documento de trabajo (Madrid: CGT-Comisión Confederal de la Precariedad, 2004), en <https://www.rebelion.org/hemeroteca/economia/040308sira.htm>. Y Sandra Ezquerro, “La crisis de los cuidados: Orígenes, falsas soluciones y posibles oportunidades”, *Viento Sur*, no. 18 (2004), pp. 37-43, en [http://cdn.vientosur.info/VScompletos/vs\\_0108.pdf](http://cdn.vientosur.info/VScompletos/vs_0108.pdf)

## 2 Entre la agenda de medios y la acción política

Estos problemas sociales, multidimensionales y dinámicos, son procesados por sus propias protagonistas a partir de la experiencia subjetiva de sobrecarga o agobio, problematizada a partir de distintas realidades. Entre ellas, las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar<sup>10</sup> (“doble jornada” o “doble presencia”<sup>11</sup>); la menor retribución social monetaria y simbólica que afecta a las mujeres (brecha salarial, limitada participación en espacios de toma de decisiones); la percepción de deterioro en su calidad de vida (“pobreza de tiempo”<sup>12</sup>); y, más recientemente, la progresiva afectación de su salud mental.

Simultáneamente, otro foco de interacción entre la reflexión teórica y la práctica política se articula en torno a la violencia sexual y de género, que ha adquirido progresiva visibilidad pública, principalmente a través de la plaza provista por las plataformas sociales. En estas, las experiencias antes silenciadas y reducidas al ámbito privado son resignificadas por sus protagonistas, en un abanico que va desde el acoso callejero a los femicidios.

En este contexto, las nuevas agendas se tejen con la sostenida revitalización global del movimiento feminista, vigorizado por innovadoras tramas de autoorganización de lo social que se articulan a través de las redes sociales. De allí ha surgido un panorama marcado por la emergencia de nuevas “agregaciones vivenciales” que incorporan formas inéditas de movilización política, alimentándose de temáticas que recogen la potencia del *no más*.<sup>13</sup> Es el caso del “Ni una menos”, consigna bajo la cual miles de mujeres argentinas salieron a la calle el 3 de junio de 2015, movilizadas por un grupo de periodistas, dibujantes y activistas que se autoconvocaron a través de Twitter para protestar por lo que describieron como indiferencia del Estado y de los actores políticos tradicionales ante la continua ocurrencia de femicidios. El silencio institucional y de los medios masivos ante la violencia machista cotidiana, agravado por la persistente sospecha extendida sobre las víctimas (locas y/o putas), articuló en torno al llamado “Basta de femicidios” a una amplia y diversa multitud de mujeres de distintas adscripciones políticas, disciplinares y generacionales, en distintos puntos del país, dejando en la perplejidad a todos los interpelados.<sup>14</sup>

10 Pilar Carrasquer, Vicent Borràs y Teresa Torns, “La conciliación de la vida laboral y familiar ¿un horizonte posible?”. *Sociología del Trabajo*, no. 50 (2004), 111-138.

11 Laura Balbo, “La doble presencia”. En Cristina Borderías Mondejar, Cristina Carrasco Bengoa y Carme Alemany (comps.), *Las mujeres y el trabajo: rupturas conceptuales* (Barcelona: Icaria, 1994), pp. 503-514.

12 Clair Vickery, “The Time-Poor: A New Look at Poverty”. *The Journal of Human Resources*, vol. 12, no. 1 (1977), pp. 27-48. <https://www.jstor.org/stable/145597>. Visitado 03 junio 2019.

13 Gil, *Nuevos feminismos*.

14 Paula Leonor Rodríguez, *Ni una menos* (Buenos Aires: Planeta, 2015).

Algo análogo se reproduce en nuestro país. En 2014 se lanzó #Hartas, en cuya presentación en un medio digital se lee “Motivadas por la rabia y la frustración de presenciar, semana a semana, los asesinatos de mujeres en Chile y leer declaraciones de autoridades de gobierno que responsabilizaban a las propias víctimas de estos crímenes, un grupo de feministas nos juntamos y diseñamos —a pulso— gráficas para denunciar la falta de debida diligencia del Estado chileno para tratar la problemática de discriminación y violencia contra las mujeres”.<sup>15</sup> Estas gráficas se socializaron a través de cuentas que, bajo el nombre HARTASMUJERES, se abren en Twitter, Facebook y posteriormente en Instagram.

Sin embargo, la efectividad de esta propuesta no se demostró sino hasta 2016, catapultada por ciertos casos que adquirieron el sello de emblemáticos, copando la agenda de medios —como el de Nabila Rifo<sup>16</sup>—, generando una significativa movilización ciudadana coordinada a través de las redes por diversas organizaciones de mujeres. Entre ellas, la Red Chilena Contra la Violencia Hacia las Mujeres y otras de alta visibilidad —como “Miles. Por los Derechos Sexuales y Reproductivos” (<http://mileschile.cl/>) (muy presente en los últimos años por su trabajo de apoyo al proyecto de aborto en tres causales)—, que protagonizaron vigili­as frente al centro de salud al que fue trasladada la víctima, con amplia repercusión pública.

Con el mismo hashtag trasandino #NiUnaMenos, se produjo un amplio intercambio de experiencias y estrategias que amplificaron la visibilidad del problema más allá del grupo militante tradicionalmente activo en estos temas. El resultado fue diversas convocatorias ciudadanas masivas y transversales bajo esa consigna,<sup>17</sup> en que se pedía el endurecimiento de las penas a los agresores, y se buscaba ampliar el concepto de femicidio para incorporar los crímenes de género cometidos por hombres que no están vinculados sentimentalmente con su víctima, delitos que siguen siendo tratados como agresiones y asesinatos comunes, sin consideración de la violencia machista implicada.

Desde entonces, el uso extensivo de plataformas como Twitter, y más recientemente Instagram; más la masificación de recursos como memes, historias de Facebook o estados de Whatsapp que se autoextinguen en 24 horas, han mostrado reiteradamente su efectividad al generar nuevos espacios para romper el silencio de los medios tradicionales e instalar estos temas en el de-

15 *elDesconcierto* (2014); <https://www.eldesconcierto.cl/2014/03/06/estamos-hartas-de-la-violencia-machista/>

16 BBC Mundo, “Brutal agresión en el sur de Chile: Nabila Rifo fue golpeada hasta quedar en shock y después le sacaron los ojos”. (por P. Molina), 19 mayo 2016. <http://bbc.in/1U0h56m>

17 *El Mostrador*, “#NiUnaMenos: Miles de personas marchan a lo largo de Chile en contra de la violencia hacia las mujeres”. 19 octubre 2016. <http://bit.ly/2gDwDBM>

bate público. Con ello han facilitado el encuentro virtual y la organización de acciones colectivas, la contraposición de posiciones y el debate, pero también han dado forma a nuevas formas de acoso y violencia de género.

El mismo grupo que da cuerpo a #HARTAS lo advierte tempranamente:

Las #HARTAS buscamos eliminar el patriarcado de estas nuevas plazas públicas. Una tarea sin duda compleja, cuando la masculinidad hegemónica y machista es tan poderosa. Solo nos queda seguir generando nuevos repertorios con mensajes de emancipación, de igualdad y justicia entre los sexos, de poner en común el derecho fundamental, inalienable que tienen las mujeres de vivir una vida libre de discriminación y violencia y donde el Estado debe ser su garante.<sup>18</sup>

En la misma dirección, el relanzamiento en 2017 del hashtag “Me Too” (“Yo también”) —masificado inicialmente por la activista social y comunitaria Tarana Burke, quien había acuñado la frase en 2006 como parte de una campaña en redes para promover “empoderamiento a través de empatía” entre mujeres negras que habían experimentado abuso sexual, particularmente en las comunidades desfavorecidas<sup>19</sup>— impulsó una cruzada para denunciar la extensión del problema entre las mujeres de todos los orígenes. En esta segunda etapa, fue la actriz Alyssa Milano quien abrió el fuego en Twitter: “Si todas las mujeres que han sido acosadas o agredidas sexualmente hicieran un tuit con las palabras ‘Me too’ podríamos mostrar a la gente la magnitud del problema”.<sup>20</sup> La frase se viralizó en más de ochenta países y canalizó denuncias contra figuras de medios de comunicación, productores cinematográficos, políticos y celebridades de distinta procedencia. Incluso motivó una sesión especial del Parlamento Europeo,<sup>21</sup> tras la que aumentaron las denuncias de abuso en el propio Parlamento y en las oficinas de la Unión Europea en Bruselas. Cecilia Malmström, la Comisaria Europea para el Comercio, específicamente citó el hashtag como la razón de la reunión celebrada para revisar las prácticas abusivas y la violencia machista en la prestigiosa institución europea.

Complementariamente a estas nuevas formas de movilización política y de intercambio entre académicas, activistas y mujeres anónimas,<sup>22</sup> la recuperación por parte de los gobiernos presididos por Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018) de conceptualizaciones y propuestas feministas transversalmente resistidas y largamente postergadas por las anteriores ad-

18 *elDesconcierto*, “Estamos hartas...”.

19 *Washington Post* (2017), <https://bit.ly/2Yw7Pk6>

20 <https://bit.ly/2XFo7tO>

21 <https://www.nytimes.com/2017/10/25/world/europe/european-parliament-weinstein-harassment.html>

22 *El Mostrador*, “2016, el año en que Chile se volvió feminista” (Por N. Mulsow García), 16 enero 2017. <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/01/16/2016-el-ano-en-que-chilense-convolvio-feminista/>

ministraciones, como la ley de cuotas y la despenalización del aborto en tres causales, contribuyó a ampliar las bases del debate social en torno a dichos temas. Esto alcanzó mayor profundidad en su segunda administración, cuando la presentación de proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo impuso a los legisladores y legisladoras la obligación de justificar sus convicciones sobre estos asuntos por la vía del debate parlamentario y de frente a la opinión pública, dando un nuevo impulso a la agenda de género que se retroalimenta de una base social dispuesta a movilizarse en apoyo a temas como la violencia machista.<sup>23</sup>

De hecho, desde 2014 hemos asistido en Chile al surgimiento de nuevas vocerías y a la irrupción de generaciones más jóvenes en el debate, situación consistente con una valorización del feminismo a nivel global y de su importancia para superar la discriminación y alcanzar mayor igualdad para las mujeres.<sup>24</sup> El liderazgo de dirigentas estudiantiles identificadas con el feminismo,<sup>25</sup> la emergencia de nuevas fuerzas políticas con un discurso abierto a las reivindicaciones históricas del movimiento<sup>26</sup> y una explícita identificación con ciertos temas de la agenda de género entre parlamentarias de distintos partidos, han contribuido a generar un clima de mayor visibilidad y aceptación de sus propuestas.

Más recientemente, la acción colectiva y la sensibilización de la opinión pública también han permitido establecer nuevos límites a conductas abiertamente sexistas o tácitamente discriminadoras, y ello en círculos donde pocos años atrás habrían pasado desapercibidas. Se ha ampliado así el cuestionamiento a la forma en que las elites, y en particular la prensa tradicional, tratan temas como la violencia machista o la participación de las mujeres en la política. Un ejemplo interesante es el largo debate y reciente promulgación de la ley que sanciona el acoso callejero,<sup>27</sup> que permitió desnaturalizar lo que sectores conservadores defendían como “un rasgo cultural del ‘ser chileno’, (...) algo inevitable”.<sup>28</sup> Tras cinco años en el Congreso, la ley tipifica como acoso

23 Pamela Díaz-Romero, “En la recta final: Bachelet, la agenda de género y su sostenibilidad”. En *Barómetro de Política y Equidad*, vol. 13: *El difícil camino hacia un Estado democrático social de derechos* (Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR / Fundación Friedrich Ebert, octubre 2017). <http://barometro.sitiosur.cl/temas/Genero>

24 *elDesconcierto.cl*, “El 43% de las mujeres chilenas se considera feminista y crece la percepción de violencia de género” (Por A. Orellana), 19 de octubre 2016. <http://bit.ly/2xM7BbL>

25 *La Tercera*, “El nuevo aire del feminismo”. *Tendencias*, p. 8 (Por C. Pérez y N. Zunino), 7 marzo 2014. <http://bit.ly/2gDrzgP>

26 *elDesconcierto.cl*, “Política y feminismo: ¿En qué consiste el proyecto feminista del Frente Amplio?” (Por M. Veloso y G. Boric), 30 junio 2017. <http://bit.ly/2eC2G4w>

27 Ley No. 21.153, “Modifica el Código Penal para tipificar el delito de Acoso Sexual en Espacios Públicos”, promulgada el 19 de mayo de 2019. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1131140>

28 *El Definido*, “Ley de acoso sexual callejero ¿qué sanciona y por qué?” (2019). <https://bit.ly/2DK0J5u>

sexual todo “acto de significación sexual capaz de provocar una situación objetivamente intimidatoria, hostil o humillante a la víctima, en lugares públicos o de libre acceso público, y sin mediar el consentimiento de la persona afectada”, estableciendo penas que van desde una multa —para los actos verbales o gestos— hasta la prisión en casos de conductas intimidantes de acercamiento o persecución.

Más allá de la capacidad efectiva de perseguir y sancionar estos delitos, lo que destaca es la posibilidad ofrecida por la tramitación de articular un debate amplio y transversal respecto de lo que académicas, políticos y políticas y la ciudadanía en general califican como violencia de género, desde su expresión más trivial y cotidiana hasta sus manifestaciones más brutales. Así lo resumía el Observatorio Contra el Acoso – Chile (OCAC):

El objetivo esencial de tipificar faltas no es repartir multas a destajo por cada comentario sexual que ocurra en el espacio público, sino empoderar a las víctimas (...). Las medidas alternativas de este proyecto apuntan precisamente a eso, al cambio cultural a partir del reconocimiento del otro u otra. Por eso las disculpas públicas, por eso la educación. No pretendemos que la gente deje de acosar por miedo, sino que a través del aprendizaje comprenda que sus actos son dañinos y atentan contra los derechos de los demás.<sup>29</sup>

Este ejemplo deja en evidencia cómo el alineamiento entre la agenda política, las corrientes internacionales (el proyecto fue apoyado por ONU Mujeres) y las expectativas de una ciudadanía favorable a una mayor equidad, fueron claves para los avances alcanzados.

Sin embargo, y a pesar del vigor evidenciado por el movimiento en la multitudinaria marcha el pasado 8 de marzo,<sup>30</sup> el cambio en el escenario político, marcado por el retorno de Sebastián Piñera y la derecha al gobierno, vuelve a acrecentar el desafío que enfrentan los colectivos de mujeres: pasar del malestar compartido y un diagnóstico más bien fragmentado sobre causas y alcances de la persistente desigualdad, a una agenda común que permita el diseño de estrategias de acción política articuladas y con capacidad de incidencia en la toma de decisiones.

Tal como en su primera administración, la “Agenda Mujer”<sup>31</sup> y los discursos institucionales del Ejecutivo se enmarcan en una visión individualista, principalmente orientada a la promoción de las aspiraciones profesionales y económicas de mujeres “meritorias”, sin atención a la dimensión estructural de la

29 Observatorio contra el Acoso – Chile, “Cómo es el proyecto que sanciona el acoso callejero y por qué nadie irá a la cárcel por ‘piropear’”. *The Clinic*, 17 marzo 2015. <https://bit.ly/1xuJMgJ>

30 <https://www.t13.cl/noticia/nacional/historica-marcha-rostros-protagonistas-del-8m-chile>

31 <http://www.msgg.gob.cl/wp/index.php/2018/05/23/todosportodas-presidente-pinera-anuncia-agenda-de-equidad-de-genero/>

discriminación y apuntando a estrategias personales en un contexto de “mayor flexibilidad”.<sup>32</sup>

Así lo precisaba Isabel Plá, ministra de la Mujer y la Equidad de Género en el foro ICARE (2018), donde explicaba la hoja de ruta diseñada por el Gobierno para cerrar las brechas de género, “con especial foco en la autonomía económica”, promoviendo el liderazgo de mujeres en posiciones de alta responsabilidad. En el mismo contexto, detallaba: “Así como queremos que las mujeres puedan tomar decisiones con autonomía y libertad, la familia no es solo responsabilidad de las mujeres. Queremos instalar en Chile jornadas de trabajo inteligentes, para hombres y mujeres”, avanzando en “prácticas de adaptabilidad laboral”.<sup>33</sup>

En la vereda de la sociedad civil, nos encontramos en la condena a la violencia. Pero más allá de la necesaria denuncia y sanción pública a los agresores, además de la protección jurídica y la atención de las víctimas (aún insuficiente y muchas veces tardía), tenemos tareas pendientes. Ocurre que la reflexión sobre la relación de esta manifestación individual y extrema del impulso por mantener la dominación masculina, funcional a las formas más sistemáticas y soterradas de discriminación y reproducción de la desigualdad en las distintas dimensiones de la autonomía femenina, no alcanza una proyección pública articulada ni genera eco en las autoridades gubernamentales. De hecho, a pesar de las altisonantes declaraciones del Ejecutivo a través de la ministra Plá<sup>34</sup> ante los numerosos femicidios ocurridos en 2019 (que al 27 de junio sumaban 24 femicidios consumados y 49 femicidios frustrados), no ha habido avances en la tramitación del Proyecto de ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (*Boletín N.º 11077-07*) desde su ingreso a la Cámara en 2017.<sup>35</sup>

Tampoco en los cuidados, otro eje articulador de la acción política feminista, pareciera haber por ahora una palanca que gatille diálogos transversales conducentes a transformaciones más estructurales. Desde el análisis académico, los cuidados representan un ámbito complejo, en el cual se afirma la siempre precaria sostenibilidad de la vida cotidiana de las familias a cargo de menores, personas ancianas o en situación de discapacidad, enfermos crónicos, a menudo dependientes de un mercado informal o redes de parentesco no remuneradas y —en ambos casos— feminizadas, soluciones generalmente frágiles y altamente inestables.

32 Pamela Díaz-Romero, “Igualdad de género y rol del Estado: la línea base de la administración Piñera”. En *Barómetro de Política y Equidad*, vol. 8: *Cambio de paradigma. Nuevas relaciones mercado-Estado* (Santiago: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert, mayo 2014). <http://barometro.sitiosur.cl/temas/Genero>

33 <https://www.icare.cl/contenido-digital/gobierno-pinera-agenda-mujer/>

34 <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2019/06/11/gobierno-pone-suma-urgencia-a-proyecto-ley-gabriela-que-amplia-tipificacion-del-femicidio.shtml>

35 <https://www.minmujeryeg.gob.cl/ministerio/reformas-legales/proyectos-de-ley-en-tramite/>

Todavía incipiente, se perfila sin embargo un cuestionamiento cada vez más extendido a la base histórica del patriarcado en su asociación con los modos de producción occidentales, volviendo una vez más la atención a las identidades diferenciadas que hombres y mujeres han construido en este contexto. Esta vez no se trata tanto de la apertura a nuevos destinos posibles para las mujeres o la lucha por la emancipación. Ocurre más bien que la vocación contracultural del feminismo apunta a la necesidad irrenunciable de vínculos entre todos los seres humano, y a la relación construida en y por el capitalismo transnacional entre individualidad, poder y control económico.<sup>36</sup>

Partiendo del juicio crítico al funcionamiento del capitalismo de las últimas décadas, ya sea el de las grandes corporaciones tradicionales o los nuevos monopolios digitales, se observa ha traído aparejado el aumento de la desigualdad, la precarización del empleo y el empobrecimiento de los asalariados, hombres y mujeres. Desde esa perspectiva, autoras como Nancy Fraser<sup>37</sup> perfilan una nueva visión del feminismo que apunta “a un mundo justo, cuya riqueza y cuyos recursos naturales sean compartidos por todos, en el que la igualdad y la libertad sean condiciones de vida reales, no solo aspiraciones”. Fraser recoge así lo que estima son los ingredientes de la reconversión del movimiento: anticapitalista, antirracista, ecologista, conectado con los derechos de la clase trabajadora y los inmigrantes.

Este feminismo está intentando dibujar un nuevo camino, reconociendo que los modelos políticos establecidos no nos ayudarán, que han alcanzado ya un límite, que han llevado a un terrible deterioro de nuestras condiciones de vida. Se trata de superar el feminismo corporativo de élite hacia uno que habla por la mayoría abrumadora de mujeres, recogiendo las preocupaciones de los pobres, la clase trabajadora, las mujeres racializadas, *queer*, *trans*, lesbianas, trabajadoras sexuales, amas de casa, mujeres con trabajos precarios... Estamos hablando de grupos sociales mucho más amplios, con muchas más inquietudes que exceden a aquellas del feminismo liberal, por lo que se podría llamar a esto una forma de feminismo de las clases trabajadoras, siempre que se defina esta idea de una manera mucho más amplia.<sup>38</sup>

En el entendido de que capitalismo transnacional sigue necesitando para su funcionamiento la reproducción social del trabajo no asalariado —la crianza, la creación de lazos y vínculos sociales y afectivos, los cuidados, la educación de niños y niñas que sustentan la fuerza del trabajo—, la esperanza pa-

36 Almudena Hernando, *La fantasía de la individualidad. Sobre la construcción sociohistórica del sujeto moderno* (Madrid: Traficantes de Sueños, 2018).

37 Cinzia Arruzza, Tithi Bhattacharya y Nancy Fraser, *Feminism for the 99%: A Manifesto* (London / New York: Verso Books, 2019). <https://bit.ly/2J6wp51>

38 Entrevista a Nancy Fraser (por I. Valdés), “El feminismo es la respuesta a esta crisis del capitalismo”, *El País*, 25 marzo 2019. <https://bit.ly/2HXERER>

rece estar puesta en “nuevas relaciones de clase” que estarían formándose en y a través de los espacios de este trabajo reproductivo social, ofreciendo una plataforma para la articulación de agendas.

Como sostiene Almudena Hernando, el patriarcado, además de un orden político y económico,

es un orden lógico, un orden mental. Para mí la clave está en que se valora socialmente todo lo que tiene que ver con lo individual y lo racional, al mismo tiempo que se oculta y se desvaloriza lo que tiene que ver con la emoción y con los vínculos. (...) Para conseguir que se revierta hay que dar importancia al ámbito relacional y a las emociones vinculares.<sup>39</sup>

Habrá que esperar para ver si estas reflexiones, alimentadas por las movilizaciones, logran cristalizar en agendas que, además del diagnóstico, permitan compartir estrategias de acción política para alcanzar las transformaciones estructurales que mejoren las condiciones de vida de las mujeres, y con ellas, del conjunto de la sociedad.

---

39 Entrevista a Almudena Hernando (por A. A. Gálvez), “Cuanto más avanzan las mujeres, más reacción violenta habrá desde el orden patriarcal”, *CTXT – Revista Contexto*, no. 221, 15 mayo 2019. Revisada 22 mayo 2019. <https://bit.ly/2KW50Ws>

# Medios de comunicación



# Opinión pública: entre el desencanto y las nuevas fragmentaciones sociales

Elisabet Gerber<sup>1</sup>

El campo político en Chile, en el mes de junio de este año 2019, aparece plagado por las esquirlas de otro mayo agitado. Si en 2018 el país fue atravesado por el “Mayo chileno” feminista, impulsado por estudiantes universitarias con tomas de varias instituciones a lo largo del territorio, este año el mal humor social que se venía incubando llegó a un alto punto de cocción en el mes de mayo, y se expresó en fuertes caídas de aprobación del gobierno del presidente Piñera. Aunque gran parte del malestar se explica por las frustradas expectativas de mejora en el plano económico, cierto es que el Ejecutivo no parece encontrar un hilo conductor en lo político. Muestras de esta aparente falta de diseño en el derrotero gubernamental se encuentran desde los intentos por instalar la impronta “Chile en Marcha” en este verano, hasta el bombardeo de promesas contenido en la Cuenta Pública del 1 de junio pasado. La oposición, por su parte, no demuestra condiciones para aprovechar esta suerte de creciente disgusto ciudadano con la actual administración gubernamental. En particular, las fuerzas políticas que han representado tradicionalmente al progresismo parecen no actualizar sus formas de escucha y de interpretación de una sociedad que se transforma en ritmos y formas inesperados. En el espectro político, nadie parece tomar nota de las nuevas fragmentaciones sociales, discursividades y demandas emergentes, lo que otorga ventajas a sectores de

---

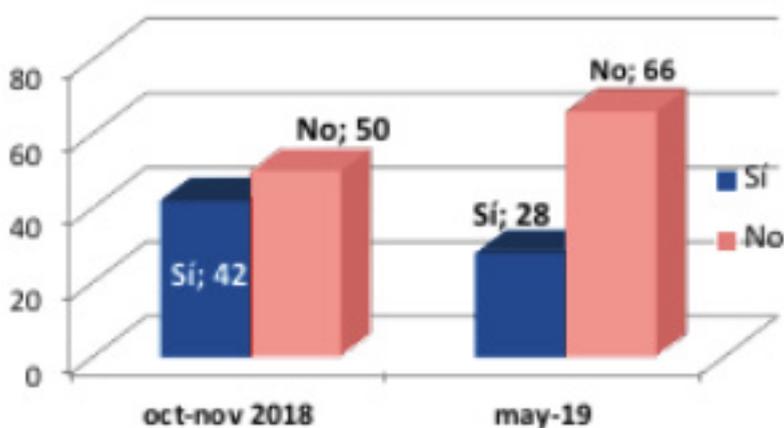
1 Elisabet Gerber, directora del Programa de Opinión Pública y Comunicación Política de la Fundación Chile 21.

ultraderecha, con un hábil manejo de los miedos e incertidumbres que marcan a nuestras sociedades en estos tiempos.

## 1 Derrotero gubernamental 2018-2019

La coincidencia entre las encuestas más importantes publicadas en los primeros días de junio es contundente: tanto la encuesta CEP,<sup>2</sup> como MORI<sup>3</sup> y Critería Research,<sup>4</sup> señalan que la aprobación del Gobierno se sitúa por debajo de los 30 puntos. El clima de desconfianza generalizado también golpea al presidente, según se refleja en el gráfico 1.

**Gráfico 1. El presidente Piñera, ¿le da confianza o no le da confianza?**  
*Comparación octubre noviembre 2018 – mayo 2019, expresada en %*



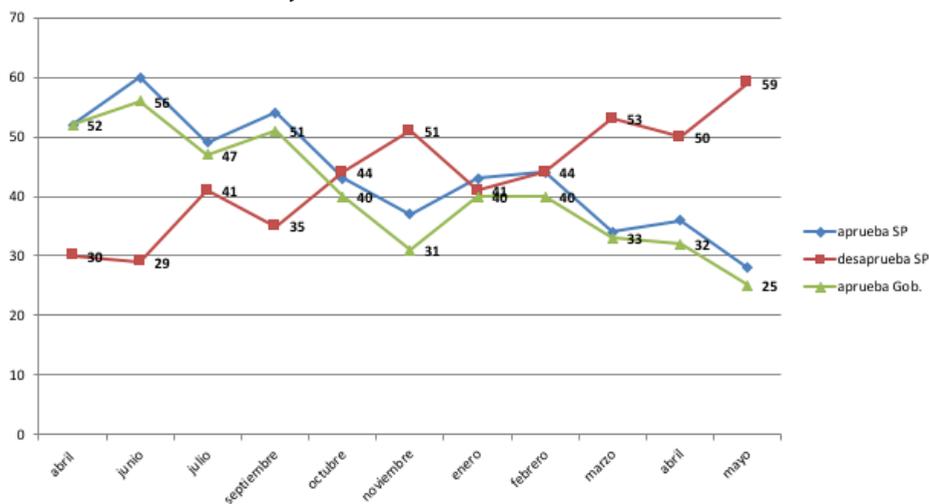
Fuente: Elaboración propia con base en encuestas CEP octubre-noviembre 2018 y mayo 2019.

- 2 CEP – Centro de Estudios Públicos (2019). Población de 18 años y más (urbana y rural) residente a lo largo del país (se excluye Isla de Pascua). Universo: Población del país base Censo de 2017. Muestra: 1380 personas entrevistadas en sus hogares, en 128 comunas del país. Método de muestreo: estratificado, aleatorio y probabilístico. No se utilizaron reemplazos. Nivel de respuesta: 71%. Error muestral:  $\pm 3\%$  y 95% de confianza. Instrumentos: Entrevistas individuales cara a cara, basadas en un cuestionario estructurado. Recolección de datos: 26 de abril al 3 de junio de 2019.
- 3 MORI – Market Opinion Research International (mayo 2019). Universo: Toda la población de ambos sexos de 18 años y más, que habita en todas regiones del país. Tamaño de la muestra: 1200 casos con una afijación proporcional. Tipo de muestra: trietápica aleatoria proporcional. Error muestral: 3%. Fecha de aplicación: 4 al 19 de mayo de 2019. Representación: Toda la población adulta del país, con la excepción de las islas. Modo de entrevista: Cara a cara en hogares.
- 4 Critería Research (mayo 2019). Universo: Hombres y mujeres de 18 o más años, de los niveles socioeconómicos ABCD, residentes de todo el país. Muestreo aleatorio estratificado por cuotas. Tamaño de la muestra: 803 casos. Panel online cuya distribución comporta ciertas desviaciones a la población. Si fuera probabilística, el error muestral sería de  $\pm 2,5\%$  bajo supuesto de varianza máxima y un 95% de confianza. Los resultados son ponderados por zona, sexo, edad y nivel socioeconómico como forma de representar el universo real del país. Fecha de realización: 24 de mayo al 3 de junio de 2019.

El desmoronamiento en la aprobación presidencial y gubernamental desde junio del año, y más fuerte aún desde marzo de 2019, contrasta con diversos esfuerzos oficialistas por relanzarse comunicacionalmente y con las diversas medidas de supuesto impacto mediático puestas en juego. Entre ellas, la Cuenta Pública se presentó como una suerte de listado interminable de promesas con poco probable impacto sobre la ciudadanía desde su mero enunciado.

El saldo en 2018 para el Gobierno en términos de opinión pública fue negativo, según consignan diversas encuestas, como la Adimark de agosto de 2018, las de Critería Research junio-diciembre 2018, y la encuesta CEP de noviembre de 2018. En los primeros meses del segundo año, la tendencia se ha acentuado dramáticamente. Desde sus inicios en abril de 2018 hasta mayo de 2019, la aprobación del Gobierno habría caído del 44% al 27% según MORI, y de un 52% a un 25% de acuerdo con Critería Research, según se refleja en el gráfico 2. Paralelamente, desde el punto de vista comunicacional, el desempeño del Gobierno es errático, en un probable reflejo de sus déficits en materia de diseño político.

**Gráfico 2. Aprobación/desaprobación presidencial y gubernamental abril 2018-mayo 2019**



Fuente: Elaboración propia con base en encuesta Critería, abril 2018-abril 2019.

### 1.1 *La caída: más allá de las expectativas del bolsillo*

El gobierno de Sebastián Piñera partió con altas expectativas en la ciudadanía, vinculadas, sobre todo, al manejo de la economía, e implícitamente con esperanzas de mejoras en la situación económica personal. La caída en niveles de aprobación gubernamental y presidencial corre paralela al avance del pesimismo en el plano económico. El buen viento de cola que aprovechó el Gobierno en sus primeros meses de gestión perdió fuerza en julio de 2018, cuando —según el índice de percepción económica elaborado por Adimark/GfK<sup>5</sup>— la confianza de los consumidores descendió para llegar a 50 puntos, ubicándose en un nivel de equilibrio entre optimistas y pesimistas. Según la misma consultora, en mayo de 2019, la confianza de los consumidores (IPEC – Índice de Percepción de la Economía) habría llegado al nivel más bajo de los dos gobiernos del presidente Piñera, con 40,7 puntos, peor que el promedio de los últimos diez años.<sup>6</sup> La caída afecta la proyección económica personal y la de la economía general. En mayo de 2019, según la encuesta MORI, la percepción de progreso cayó 12 puntos porcentuales respecto del mes anterior; la percepción de que el país va en la dirección correcta lo hizo en 16 puntos porcentuales; y aumentó 20 puntos la percepción de que el país va en la dirección equivocada, de 38% a 58%. Se observa una fuerte variación por nivel socioeconómico: el 50% de los sectores socioeconómicos de altos ingresos cree que vamos en la dirección correcta y el 68% de los grupos de bajos ingresos cree que vamos en la dirección equivocada. Según la misma fuente, “el ánimo de la nación está polarizado socioeconómicamente”.

### 1.2 *En busca del relato perdido*<sup>7</sup>

Durante su primer año de gestión, el gobierno de Sebastián Piñera careció de un relato nítido. El 2019 se inició con dos fuertes apuestas en términos de posicionamiento frente a la opinión pública. La campaña nacional en torno al proyecto de ley “Aula Segura” y el papel protagónico que buscó el presidente en el evento “Live Aid” en Venezuela, junto con el intento por conformar y liderar el grupo Prosur como alternativa a Unasur, bosquejan perfiles deseados en el plano nacional e internacional. En el primer caso, se trata de la defensa de la meritocracia, distintivo del *ethos* del actual Gobierno; en el segundo, el

5 Adimark/GfK, Índice de Percepción de la Economía, agosto de 2018, recuperado 20 junio 2019, de <https://www.gfk.com/es-cl/insights/press-release/expectativas-economicas-confianza-de-los-consumidores-llega-al-nivel-mas-bajo-de-los-dos-gobiernos-d/>

6 GfK, Expectativas Económicas: “Confianza de los consumidores llega al nivel más bajo de los dos gobiernos de Sebastián Piñera”, publicado 6 de junio de 2019, recuperado 20 junio 2019, de <https://www.gfk.com/es-cl/insights/press-release/expectativas-economicas-confianza-de-los-consumidores-llega-al-nivel-mas-bajo-de-los-dos-gobiernos-d/>

7 Extraído del artículo publicado en la revista *Contraste*, de la Fundación Chile 21, no.1, mayo de 2019.

presidente Piñera pretende un liderazgo regional basado en el contraste con las alianzas cuyos orígenes se vinculan a gobiernos progresistas. En lo que respecta al rédito en términos de opinión pública, la participación de Piñera en la crisis venezolana no parece rentable; así, según la encuesta de Critería Research del mes de marzo, entre las razones de la desaprobación presidencial se menciona una “mayor preocupación del Presidente por Venezuela que por los problemas locales”.<sup>8</sup> Más allá de estos hechos que marcaron la agenda en los primeros meses del año, la explicación que se reitera desde 2018 al preguntar a las personas por las razones de la desaprobación/aprobación presidencial, ocupando los primeros puestos de las menciones, es, según Critería Research: “gobierna para pocos/gobierna para privilegiados”. Coincide al respecto con MORI, que señala que la expectativa de que esta Administración gobierne “para todos” perdió 15 puntos porcentuales en mayo de 2019. Tal como sucedió en el primer año de su gestión, la medida del éxito del Gobierno estará condicionada por las expectativas ciudadanas. En este sentido, Critería Research detecta desacoples en la percepción ciudadana entre las cuestiones que requieren soluciones urgentes y aquellas a las que el Gobierno daría respuesta (tabla 1).

**Tabla 1. Urgencias ciudadanas vs. probabilidades de cambio**

<b>urgencias ciudadanas</b> <b>¿Cuál es el nivel de urgencia que tiene para ti que ocurran cambios en cada uno de los siguientes aspectos?</b>	<b>probabilidad de cambio</b> <b>¿Cuán probable crees tú que vayan a suceder cambios en cada uno de los siguientes aspectos?</b>
Mejorar tu pensión o ahorro previsional (65%)	Regular la inmigración (37%)
Protección frente a robos o asaltos (62%)	Mayor igualdad de derechos entre hombres y mujeres (33%)
Contaminación ambiental en tu entorno (61%)	Mejorar el transporte público (32%)
Protección frente al mal uso de datos personales en redes sociales y empresas (58%)	Contaminación ambiental en tu entorno (31%)
Mejorar la confianza en FF.AA. y Carabineros (56%)	Tus derechos como consumidor (28%)
Regular la inmigración (47%)	Protección frente al mal uso de datos personales en redes sociales y empresas (27%)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de encuesta Critería de febrero de 2019.

8 Panel online cerrado que cumple con las normas ISO 26.362. Universo: Hombres y mujeres de 18 o más años, de los niveles socioeconómicos ABCD, residentes de todo el país. Muestreo aleatorio estratificado por cuotas. 801 casos. El muestreo es una aproximación al método probabilístico, ya que toma una muestra aleatoria estratificada del panel online cuya distribución comporta ciertas desviaciones a la población. Si fuera probabilística, el error muestral sería de +/- 3,5% bajo supuesto de varianza máxima y un 95% de confianza. Los resultados son ponderados por zona, sexo, edad y nivel socioeconómico como forma de representar el universo real del país. Fecha de realización: 18 y 28 de febrero de 2019.

En general, la opinión pública es escéptica en cuanto a que se generen soluciones a los temas que suscitan mayor preocupación: la necesidad de mejora de las pensiones y contar con mayor protección frente a robos y asaltos: solo una de cada cuatro personas cree probable que haya cambios en estos aspectos. En contraste, se esperan cambios en la regulación de las migraciones, pero este tema no aparece entre las prioridades de la ciudadanía. No es sencillo delimitar la agenda que propone el Gobierno frente a la decepción y demanda ciudadana: si los primeros meses del año estuvo marcada por Venezuela, selección en educación y relanzamiento del programa de transporte público, en los meses siguientes se destacan varios proyectos de ley y/o reformas propuestas por el Gobierno en ámbitos de alto impacto público: salud, previsión social, trabajo.

## 2 Clivaje derecha-izquierda y nuevas fragmentaciones sociales

Un logro del Gobierno ha sido llevar el debate público hacia los campos señalados, ya que la oposición es, por ahora, más bien reactiva. Sin embargo, más allá de que las teorías sobre *agenda setting* enfatizan la relevancia del “qué” (contenidos) de la agenda y no el “cómo” (enfoques), en este caso es indudable que el (relativo) éxito gubernamental en perfilarse políticamente se vincula eminentemente al “cómo”, ya que los contrastes oposición/gobierno no se juegan en el debate sobre la relevancia de esta agenda, sino en los significados que se otorgan a las reformas propuestas. A modo de síntesis, es posible trazar gruesos contrastes, según se detalla en tabla 2. (Pag. siguiente)

En definitiva, los contrastes en cada reforma o proyecto de ley en particular convergen en sistemas de valores y de respuestas políticas asociadas, que representan el tradicional clivaje derecha/izquierda: soluciones colectivas vs. soluciones individuales; libremercado vs. regulaciones estatales; mano dura vs. abordajes integrales de prevención y inserción. La cuestión es cómo se orientan las preferencias ciudadanas al respecto. Aparentemente, las mayorías se inclinarían por más intervención estatal en algunas materias —salud, educación, previsión social— y opciones propias de sectores de derecha en materia de seguridad ciudadana y manejo de la migración. Gran parte de la sociedad chilena parece adherir a algo así como un “Estado social con mano dura”, zona de confort para populismos de derecha. Para el progresismo, el desafío pasa, una vez más, por elaborar y comunicar mejores propuestas que las que se sustentan en el efectismo y el rédito político a corto plazo. A su vez, al sondear qué asociaciones establece la opinión pública entre las principales demandas ciudadanas y su posible solución desde los distintos sectores o coaliciones políticas, las materias vinculadas con la economía y la seguridad ciudadana (la regulación migratoria se asocia indirectamente con la inseguridad

y el empleo) encontrarían mejores soluciones en las coaliciones de derecha; mientras que el progresismo/izquierda daría mejores respuestas en problemáticas sociales y medioambientales.

**Tabla 2. Posicionamiento oficialismo/oposición en torno a agenda pública**

Tema	Posicionamiento oficialista	Posicionamiento oposición
Reforma tributaria.	Medida proinversión y activación económica.	Medida regresiva que beneficiaría, en primer término, a los más ricos.
Salud. Reforma isapres y Fonasa.	Reforma integral que ampliará la cobertura en salud y la modalidad de libre elección.	Reforma hecha a medida de los actores del sector privado, mientras se debilita la red pública de salud.
Reforma al sistema de pensiones.	Diagnóstico: Pensiones por debajo de expectativas debido a bajas cotizaciones durante vida laboral. Propuesta: Aumento de la tasa de cotización, con elección de quién administre (entidad estatal o AFP).	Diagnóstico: Pensiones no cubren necesidades básicas. Fracaso de AFP se debe a que su pilar contributivo se basa en cuentas individuales. La propuesta oficialista fortalece el sistema de cuentas individuales
Reforma laboral	Flexibilización busca compatibilizar vida familiar e intereses personales con la vida laboral.	Flexibilización implica precarización cuando no hay igual poder negociador entre las partes.
Seguridad ciudadana. Reforma del control preventivo de identidad a menores y ampliación de atribuciones de registro en el marco de #Calle Segura	Ampliar controles policiales —con énfasis en menores de edad— implica <i>per se</i> mayor seguridad.	“Acción temprana más que mano dura tardía”, abordar causas, no meras consecuencias. Efectismo dedicado a barrios altos no resuelve problemática delictual.

En todo caso, a más de un año de la actual gestión gubernamental, la opinión pública tiende a ser escéptica en cuanto a que se generen soluciones a los temas que suscitan mayor preocupación: la necesidad de mejora de las pensiones y de contar con mayor protección frente a robos y asaltos, que se mantienen en los primeros lugares de la demanda ciudadana hacia el Gobierno.

## 2.1 Nuevas discursividades y progresismo sin progreso

La decepción de la ciudadanía respecto del Gobierno se da en un contexto mucho más amplio y profundo de desconfianza hacia las instituciones políticas y sociales, y aversión hacia la política en general. Aunque esta tendencia se manifiesta desde hace años, como lo indican estudios del PNUD del año 2016,<sup>9</sup>

9 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo. IV Encuesta Nacional*, 09 septiembre 2016 (PNUD Chile), recuperado

la encuesta MORI de mayo de 2019 señala que, entre abril de 2018 y mayo de 2019, “se desploma la confianza en las instituciones como no había sucedido desde que empezáramos a medir en 1990”. A su vez, cada vez es mayor el porcentaje de la ciudadanía que dice no interesarse por la política: el 84% de la clase baja y 68% de la clase alta, mientras que a casi la mitad de la población (48%) le produce desconfianza (MORI, 2019).

Más allá de las tendencias en las corrientes de opinión que puedan recoger las encuestas hoy, vale la pena detenerse en otras lecturas que hacen a la configuración de la agenda ciudadana y déficit del progresismo para abordarla.

El progresismo, en particular los partidos que dicen representarlo, parecen afectados por limitaciones interpretativas importantes para los tiempos que corren, condicionadas por prácticas arraigadas, como:

- a) Autorreferencia: abreva en su propio entorno y cosmovisiones. Entiende lo político dentro de sus categorías ya codificadas, estabilizadas en partidos e instituciones poco relevantes para el “resto del mundo”.
- b) Presunción de lo que “la gente” quiere/necesita/rechaza, sin mayor base que micropercepciones o referencias generalistas.
- c) Temor a “sacar los pies del plato”. La lógica de la transición marcada por la necesidad de concertar acuerdos ha constreñido al sector intelectual y políticamente.

La vertiginosa dinámica sociopolítica y cultural —condicionada, en parte, por cambios tecnológicos— desestructura identidades; surgen nuevas demandas políticas que se expresan en grupos de interés activos y especializados entre los cuales abundan “causas” puntuales y más bien efímeras; se reconfiguran colectivos y/o grupos sociales en donde las viejas categorías de segmentación por nivel socioeconómico ya no parecen asociarse a posiciones o perspectivas compartidas; proliferan las demandas individualizadas, con deterioro del tejido comunitario y de los sentidos colectivos, así como las adhesiones volátiles a figuras más que a propuestas orgánicas e institucionalizadas, como los partidos políticos. Valores como la justicia o la igualdad adquieren distintos contenidos en los múltiples fragmentos sociales.

Frente a estas transformaciones, el conjunto de instrumentos tradicional de las ciencias sociales y/o del *marketing* político para registrar corrientes de opinión, es insuficiente o perdió vigencia. Ante el desmoronamiento de los núcleos tradicionales de pertenencia e identidad, las ultraderechas han logrado manejar hábilmente el miedo, su aliado central. Expresiones de derecha radical se perfilan hoy con mucha mayor claridad que otras expresiones políti-

cas y nuclean lo disperso. La técnica argumentativa y persuasiva común de los fascismos y populismos es elemental, pero eficiente. Sin embargo, nadie parecería estar interpretando a las mayorías; así como las dificultades para sintonizar con las demandas ciudadanas no son exclusivas del Gobierno de Chile, la pobreza interpretativa no sería privativa del progresismo. Uno de los mayores desafíos es identificar denominadores comunes en las nuevas demandas, extremadamente segmentadas, e indagar posibles articulaciones entre dimensiones individuales y colectivas.



Medioambiente



# Cambio climático: de la política internacional a la política nacional

Flavia Liberona<sup>1</sup>

Durante la Conferencia de las Partes (COP24) sobre Cambio Climático celebrada en Katowice, Polonia, en diciembre del año 2018, se acordó que Chile será la sede de la próxima reunión (COP25), la cual se realizará en Santiago entre el 2 y el 13 de diciembre de 2019. Con el propósito de involucrar a todos los Estados miembros de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), esta importante reunión que se realiza todos los años va rotando de región, y para este año está previsto que se efectúe en Latinoamérica. La decisión de que Chile sea el país sede se adoptó luego de que Jair Bolsonaro, presidente de Brasil —país originalmente elegido como el encargado de realizar la COP25—, renunciara a organizarla.

El rol del país anfitrión consiste en recibir a los Estados miembros y facilitar las negociaciones, para lo cual debe existir una posición política clara respecto de lo que se quiere lograr, todo esto dentro de los límites de la CMNUCC. Con base en ello se debe generar una estrategia de trabajo que contemple alianzas y que se materialice en una agenda clara para el logro de los objetivos propuestos. Esta agenda debe ir implementándose en reuniones previas a la COP

---

1 Flavia Liberona. Bióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile y directora ejecutiva de Fundación Terram.

y, por tanto, va más allá de los periodos y espacios formales de trabajo.

Por otra parte, el país anfitrión debe asumir un rol de liderazgo, para lo cual es importante que realice acciones que muestren su compromiso con la política internacional de cambio climático adoptada por el conjunto de Estados miembros de la Convención. Pero también es esencial que su liderazgo se vea reflejado en la política nacional. Es por ello que, en general, los países que son sede de esta reunión desarrollan un intenso trabajo con la sociedad civil, y en particular con las ONG, con el propósito de elaborar una agenda de trabajo nacional y asumir compromisos concretos a escala del país. Esta agenda puede implementarse incluso con posterioridad a la realización del evento COP. En este sentido, Chile, y en particular el gobierno del presidente Piñera, deberían establecer metas y compromisos nacionales concretos que sean coherentes con la política climática internacional.<sup>2</sup>

## 1 Un poco de historia sobre la Conferencia de las Partes

En 1992, en la Cumbre de la Tierra realizada en Río de Janeiro, Brasil, se adoptó la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), que entró en vigor el año 1994. La Conferencia de las Partes (COP) es el órgano supremo de la Convención, y está integrado por todos los países que son parte de este acuerdo. Su rol es velar por mantener los esfuerzos internacionales en materia climática, considerando los compromisos de los países y la información científica disponible. La COP se realiza una vez al año desde 1995, y todas las decisiones y/o acuerdos se toman por consenso, lo cual muchas veces toma más tiempo del deseado.

1992	Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro. Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC).
1994-1997	1994: Entra en vigor la CMNUCC y Chile la ratifica. 1997: Se adopta el Protocolo de Kioto (1998-2012), que obliga la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a países desarrollados.
2011-2012	2011: Plataforma Durban: establece un marco de negociación para que se apruebe un nuevo acuerdo en 2015. 2012: Enmienda de Doha: 194 países acordaron prórroga del Protocolo de Kioto de 2013-2020. Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de 20%, tomando como base 1990.
2015	Acuerdo de París: nuevo acuerdo mundial sobre cambio climático; entra en vigencia a partir de 2020. Los países depositan en la Secretaría de la CMNUCC sus Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC) para la reducción de emisiones.

2 En [https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan\\_nacional\\_climatico\\_2017\\_2.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_nacional_climatico_2017_2.pdf) puede verse Gobierno de Chile, Ministerio de Medio Ambiente (2017), *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022*.

El año 2011, en la ciudad de Durban, en Sudáfrica, se negoció un nuevo marco para una Acción Reforzada de negociaciones climáticas mundiales, que se adoptaría en 2015.

El año 2012 concluyó el primer periodo del Protocolo de Kioto, el cual establecía el compromiso de los países desarrollados con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Es por ello que ese año, en la COP18 realizada en Doha, Qatar, se aprobó una enmienda al Protocolo de Kioto<sup>3</sup> y se adoptó un segundo periodo para la reducción de emisiones, que va desde el año 2013 al 2020.<sup>4</sup> Actualmente, 192 Estados son parte de este acuerdo.

En la 21.<sup>a</sup> Conferencia de las Partes, realizada en la ciudad de París, Francia, en 2015, se adoptó el Acuerdo de París, cuyo principal objetivo es reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático. Con tal fin, los Estados firmantes se comprometen a mantener el aumento de la temperatura mundial en este siglo por debajo de los 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir con los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura, a 1,5 °C.<sup>5</sup> La relevancia de este acuerdo es que logró sumar a todos los países. Es considerado por ello como un éxito diplomático, aunque es débil cuando se revisan los compromisos suscritos por cada país.

El artículo 2 de este Acuerdo establece los siguientes objetivos:

- Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático.
- Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos.
- Elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

Además, señala que se aplicará este artículo de modo que refleje la equidad y, junto con ello, el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

3 <https://unfccc.int/es/news/la-onu-urge-a-los-estados-a-ratificar-la-enmienda-de-doha>

4 <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html>

5 <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/climate-change/index.html>

El artículo 3 del Acuerdo de París se refiere a las contribuciones que cada país individual puede establecer para conseguir el objetivo global, las cuales son establecidas o determinadas por todos los países individualmente. Estas contribuciones nacionales previstas o determinadas (NDC, por sus siglas en inglés) presentan públicamente los planes de cada país destinados a sumarse a los esfuerzos internacionales por asegurar un futuro sostenible para todos. Deben ser “ambiciosas”, en el sentido de que deben representar un progreso respecto a las NDC anteriores, según el denominado “principio de progresión”. Las NDC se deben actualizar cada cinco años, y las actualizaciones deben ser explicitadas en un informe al final de cada periodo y registradas por la Secretaría de la Convención. Sin embargo, el cumplimiento de las NDC es voluntario: no existen mecanismos de sanción asociados a su no cumplimiento.

El año 2015, durante la COP21, los países entregaron sus primeras NDC, ello pese a que el Acuerdo de París entra en vigor el año 2020. Estas NDC o contribuciones se establecieron sin que existiera una metodología para ello y, por tanto, cuando fueron revisadas y analizadas por los expertos, se comprobó que aún se estaba muy lejos de lograr frenar el aumento de la temperatura mundial en los 2 °C. Según Climate Action Tracker, existe un 90% de posibilidades de que con las actuales NDC se superen los 3 °C de aumento de la temperatura hacia fines de siglo.<sup>6</sup>

El año 2018, en Katowice, Polonia, se realizó la COP24, reunión en la cual se presentó el Plan de Trabajo —también conocido como Libro de Reglas— para la Implementación del Acuerdo de París. En él se incluye objetivos de largo plazo y compromisos sobre los siguientes temas:

- Mitigación (reducción de las emisiones de gases invernadero mediante contribuciones determinadas a nivel nacional [CDN] para todos los países).
- Enfoques cooperativos (de mercado y no de mercado).
- Adaptación de la comunicación.
- Financiación (por parte de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, incluyendo información sobre el financiamiento por adelantado y rendición del financiamiento otorgado).
- Desarrollo y transferencia de tecnología.
- Esquema Mejorado de Transparencia (para brindar el rendimiento de cuentas del progreso cada cinco años).
- Inventario Global (para medir el progreso cada cinco años).
- Implementación y cumplimiento.
- Posibles asuntos adicionales.

6 <https://climateactiontracker.org/global/cat-thermometer/>

En la COP24 se acordó en términos generales el Libro de Reglas, quedando pendiente la negociación del Artículo 6, que se refiere a mercados de carbono. Este tiene relación con las reglas sobre los enfoques voluntarios de cooperación entre los países para la implementación de sus contribuciones nacionales determinadas en materia de mercados de carbono. En un sistema internacional de comercio de carbono, un país, o un productor de combustible fósil o una compañía de aviación con demasiadas emisiones, puede “compensarlas” con las de un país u otro agente con menos emisiones. El artículo 6, en realidad, no emplea el término “mercados”, sino “transferencias internacionales de resultados de mitigación”, y “mecanismo de desarrollo sustentable”, en reemplazo del “mecanismo de desarrollo limpio” utilizado en el Protocolo de Kioto, ampliamente considerado un fracaso a la hora de proveer una mitigación adicional. También incluye un programa para el desarrollo de enfoques basados en reglas que no sean de mercado.<sup>7</sup> Este artículo será central en las negociaciones de la COP25 que se realizará en Chile.

Entre el 17 y el 27 de junio se realizó en Bonn la Conferencia del Clima (SB50), también conocida como intersesional, en la cual se retomó la discusión sobre el artículo 6 del Libro de Reglas, aquel relacionado con los mecanismos de mercado o de flexibilidad, una de las pocas cuestiones que quedaron sin resolver tras la adopción el año pasado de la mayor parte de las directrices para hacer operativo el Acuerdo de París. Se debe tener presente que todos los acuerdos se toman por consenso y que este artículo en particular genera controversias.

Además, en la SB50 se realizó la primera reunión del Grupo de trabajo facilitador de la Plataforma de las comunidades locales y los pueblos indígenas, en la que se acordó un programa de trabajo a este respecto. Este grupo tendrá por primera vez un espacio en la COP25.

Durante la realización de esta reunión en Alemania, Patricia Espinosa, Secretaria Ejecutiva de ONU Cambio Climático, hizo en reiteradas oportunidades un llamado a los países para que asuman mayor compromiso: “Ya no nos podemos permitir un progreso gradual en la lucha contra el cambio climático: necesitamos un cambio profundo, transformador y sistémico en toda la sociedad, crucial para un futuro de bajas emisiones, altamente resiliente y más sostenible”.<sup>8</sup> Para alcanzar el objetivo central del Acuerdo de París de mantener el aumento de la temperatura media mundial lo más cerca

7 <https://mx.boell.org/es/2019/02/01/cop-24-grandes-expectativas-pocos-logros-en-la-conferencia-sobre-cambio-climatico>

8 <https://unfccc.int/es/news/la-conferencia-sobre-el-clima-de-bonn-finaliza-con-una-llamada-de-la-onu-a-cumplir-plenamente-el>

posible de 1,5 °C, se debe reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 45% para 2030 y lograr la neutralidad climática hacia 2050.<sup>9</sup>

## 2 ¿Qué es el IPCC y su importancia?

El Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) es un organismo científico ligado a Naciones Unidas encargado de evaluar el estado del clima. Para ello revisa y evalúa, a intervalos regulares, la información científica, técnica y socioeconómica más reciente producida en todo el mundo y que sea relevante para la comprensión del cambio climático.<sup>10</sup> Está conformado por científicos que emiten reportes sobre el cambio climático, con recomendaciones para los tomadores de decisiones. Los informes del IPCC son considerados la línea de base de información sobre cambio climático en que debe actuar la CMNUCC.

En 2018 se dio a conocer un informe especial del IPCC, en el cual se alerta sobre el hecho de que, si la temperatura media del planeta no debería aumentar en más de 1,5 °C hacia fines de siglo, tomando como base la era preindustrial *ya hemos aumentado un grado*. Por tanto, si queremos evitar eventos catastróficos extremos, solo se puede aumentar la temperatura media mundial en 0,5 °C. Los científicos señalan que para lograr esto se debe disminuir el 45% de las emisiones netas mundiales de CO<sub>2</sub> al año 2030, tomando como base el año 2010, y lograr la disminución del 100% de las emisiones netas de CO<sub>2</sub> al 2050.

Para este año se esperan dos informes especiales del IPCC. El primero, en agosto 2019, trata sobre tierras y desertificación, y se hará público en la 50.<sup>a</sup> reunión del IPCC en Ginebra; luego, en septiembre, se dará a conocer el informe especial sobre océanos y criósfera. Se espera que el contenido de estos dos informes aliente a los líderes mundiales a comprometerse con mayores acciones para paliar los efectos del cambio climático y se reduzcan aún más las emisiones de GEI.

Para el periodo 2021-2022, el IPCC dará a conocer el sexto reporte, el cual será el primer informe que se dará a conocer cuando entre en vigor el Acuerdo de París.

## 3 Camino hacia la COP25

En materia internacional son muchas las actividades y reuniones que ocurrirán previas a la COP25, que se realizará en Chile. El propósito de ellas es poner en la agenda internacional la temática de cambio climático y la urgencia con

9 Ibid.

10 <https://unfccc.int/topics/science/workstreams/cooperation-with-the-ipcc>

que los tomadores de decisiones deben adoptar medidas para evitar grandes impactos o que estos sean irreversibles. En esta línea, el Secretario General de la ONU, António Guterres, ha hecho un llamado a todos los líderes para que acudan a Nueva York el 23 de septiembre, con planes realistas orientados a mejorar sus contribuciones concretas a nivel nacional para 2020, siguiendo la directriz de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 45% en los próximos diez años, y a cero para 2050.<sup>11</sup> En la reciente reunión realizada en Abu Dabi, señaló: “Estamos aquí porque el mundo se enfrenta a una grave emergencia climática. El cambio climático está ocurriendo ahora, y nos está afectando a todos nosotros. (...) Es una batalla por nuestras vidas. Pero es una batalla que podemos ganar”.<sup>12</sup>

Con el propósito de lograr acuerdos concretos y generar acciones para paliar los efectos del cambio climático, previo a la COP25 se realizarán diversas actividades internacionales, entre las que pueden destacarse las siguientes:

- Cumbre del Clima SB50, reunión que se realizó en Bonn entre el 17 y 27 de junio.
- En el Foro Político de Alto Nivel que se realizará en Nueva York entre el 13 y 18 de julio, se hará una revisión de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), entre los cuales está el ODS 13, referido a Cambio Climático.
- Semana del Clima de América Latina y el Caribe, Salvador de Bahía, Brasil, que se realizará entre el 19 y 23 de agosto. Entre los temas por tratar están las soluciones basadas en la naturaleza y en la Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC).
- También en agosto está prevista la entrega de Informe IPCC sobre degradación de tierras, desertificación, manejo sustentable, seguridad alimentaria, flujos de gases GEI sobre ecosistemas terrestres, el cual será presentado en Ginebra.
- Reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas, Cumbre por la Acción Climática, fijada para el 23 de septiembre en Nueva York, con respecto a la cual el Secretario General de Naciones Unidas ha hecho un llamado a presentar NDC más ambiciosas.
- La entrega pública del informe IPCC sobre Océanos y Criósfera, que será dado a conocer entre el 20 y 23 de septiembre en Mónaco en el marco de la conferencia *Because the Ocean*.
- Entre el 8 y 10 de octubre se realizará la Pre-COP en Costa Rica.
- El Congreso Latinoamericano de Áreas Protegidas, 14 al 17 de octubre, en Lima, Perú.

11 <https://www.un.org/es/climatechange/un-climate-summit-2019.shtml>

12 <https://unfccc.int/es/news/antonio-guterres-la-accion-climatica-es-una-batalla-por-nuestras-vidas>

- La Conference Transformations 2019 o Conferencia de Transformaciones, se realizará los días 16, 17 y 18 octubre en la Universidad de Santiago de Chile. Su objetivo es proporcionar una plataforma para el aprendizaje recíproco entre contextos menos y más desarrollados, y entre investigadores y profesionales, con el fin de apoyar cambios transformadores destinados a abordar el cambio climático y otros desafíos sociales y ambientales contemporáneos.<sup>13</sup>

#### **4 El Gobierno de Chile y la COP25**

El Gobierno de Chile presidirá las negociaciones de la COP25, en particular la ministra del Medio Ambiente, Carolina Schmidt, que asumirá como presidenta de esta reunión. Este rol implica ser los anfitriones y facilitar las negociaciones internacionales en los temas que se hayan establecido previamente, además de liderar una posición política y agenda de temas. No es una tarea menor, pues se espera que en esta reunión se termine de aprobar el Libro de Reglas y se dé un impulso a los compromisos climáticos de mayor ambición.

En este sentido, la COP25, se ubica en un momento intermedio entre la suscripción del Acuerdo de París y su entrada en vigencia el año 2020, pues está concluyendo el primer periodo de los compromisos voluntarios que los países presentaron el año 2015 con el propósito de aportar al logro de los objetivos del Acuerdo de París. Ahora los países deben efectuar una revisión y actualización de estos compromisos voluntarios. Los nuevos compromisos o Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC) deberán ser entregados antes de la COP26 en marzo del año 2020; por tanto, el rol de Chile es clave en promover mayor ambición, pues de mantenerse la actual tendencia de emisiones GEI, estamos muy lejos de lograr el objetivo de frenar el aumento de la temperatura media mundial en los 1,5 °C requeridos.

Evidentemente uno de los temas más relevantes de esta reunión será la actualización de las NDC, vale decir, los planes que cada país presenta para contribuir a paliar los efectos del cambio climático. Esto se debe a que muchos líderes mundiales perciben que estamos en "emergencia climática" y que debemos hacer un cambio radical en las formas de vida de la especie humana; de lo contrario, no podremos evitar eventos climáticos extremos que afectarán irremediablemente a muchas poblaciones. Según los informes de diversas organizaciones que han analizado los compromisos de reducción de emisiones de los países que entregaron sus NDC en 2015, se está lejos de lograr el objetivo de no sobrepasar el aumento de la temperatura media mundial en 2 °C hacia fines de siglo; más bien, predicen un aumento por sobre los 3°. Es decir,

---

13 <https://transformations2019.org/>

lo comprometido en las actuales NDC por el conjunto de países que son parte de la Convención de Cambio Climático y del Acuerdo de París, es completamente insuficiente. Por ello es muy relevante el reconocimiento que se haga en esta reunión del rol de la ciencia y del llamado *Informe especial del IPCC sobre los 1.5 °C de calentamiento global: Impactos* (2018),<sup>14</sup> al que se sumarán los informes de tierras y luego el de océanos y criósfera.

Sin duda, Chile puede tener un rol relevante en la historia de las COP si logra posicionarse como líder, pero para ello no bastan declaraciones públicas. Se necesitan acciones concretas, entre las cuales está conseguir que la mayor cantidad de Estados partes se comprometan con mayor ambición y acción climática; es decir, que se comprometan en forma rápida a llevar a cabo acciones para reducir las emisiones de GEI, con el propósito de llegar en todo el mundo a la carbono neutralidad —neutralidad de carbono, al año 2050.

Como resultado de la reunión climática realizada en Bonn entre el 17 y 27 de junio, está más definido cuáles serán los temas en discusión durante la COP25, para lo cual existen o se conforman grupos de trabajo específicos integrados por los negociadores de las partes. Entre dichos temas están: Mecanismo de Varsovia sobre Pérdidas y Daños (VIM), Adaptación en el marco del Protocolo de Kioto y cómo se transita hacia el Acuerdo de París, Actores no estatales, reunión de la Plataforma de Pueblos Indígenas y reunión de la Unión Interparlamentaria Mundial (UIP).<sup>15</sup>

La tarea no es fácil. Si esta presidencia de la COP y, por tanto, el Gobierno de Chile quieren brillar y liderar, deben asumir un discurso fuerte y claro, hacerse eco de los llamados que han hecho Patricia Espinosa<sup>16</sup> y Antonio Guterres.<sup>17</sup> Deben asumir el compromiso de reconocer los informes del IPCC, tanto el que se dio a conocer en 2018 como los que se hagan públicos durante 2019, así como impulsar a los países a tomar medidas concretas para lograr la carbono neutralidad el 2050.

Además de ello, Chile debería tener un sitio de liderazgo en la región y entusiasmar a los representantes de otros países de Latinoamérica para asumir mayores compromisos, pero no parece fácil. Esto, en parte, debido a los problemas políticos que presenta la región, entre los cuales el cambio climático aun no es tema central en las agendas de los gobiernos. También la pre-

14 <http://www.cambioclimaticoydecisiones.org/wp-content/uploads/2018/10/presentaciontg-ilovepdf-compressed-181021235733.pdf>

15 <http://www.senado.cl/reunion-parlamentaria-de-la-cop25-sera-en-modo-congreso-futuro/senado/2019-06-13/160604.html>

16 <https://unfccc.int/es/news/la-responsable-de-onu-cambio-climatico-alaba-el-importante-papel-de-los-champions-de-alto-nivel>

17 <https://www.un.org/es/climatechange/un-climate-summit-2019.shtml>

sidencia de la COP deberá lidiar con Brasil y su discurso anticambio climático, considerando que el presidente de ese país en un momento anunció su retiro del Acuerdo de París,<sup>18</sup> aunque más tarde se retractó de aquello. A esto último se suma el hecho de que Brasil es uno de los países que ha estado bloqueando que se logre el consenso sobre el ya señalado artículo 6 del Libro de Reglas.

Sumado a lo anterior, tal vez el tema que más le pase la cuenta al gobierno de Piñera, es el no haber suscrito y ratificado el Acuerdo de Escazú, esto es, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. La no suscripción de este tratado regional sobre medioambiente y derechos humanos genera desconfianza sobre las reales intenciones del Gobierno en estas materias. No se entiende cómo Chile pretende ser líder en materia climática y no suscribir Escazú. Esto parece aún más grave cuando se sabe que el primer gobierno de Piñera fue impulsor de este acuerdo y, de la mano de Cepal, logró involucrar a otros Estados en el proceso. Además, Chile copresidió con Costa Rica las negociaciones que culminaron a comienzos de 2018, dando luz verde al texto final, el cual fue abierto para la firma de los países en septiembre del año pasado durante la Asamblea General de Naciones Unidas. El Acuerdo de Escazú ya ha sido suscrito por dieciséis países de la región, entre los que se encuentran Brasil, Argentina, México, Bolivia y Perú. Hasta ahora el Gobierno de Chile no ha sido capaz de dar una explicación coherente sobre su negativa a suscribirlo; es más, en la reciente reunión en Bonn, y luego de reiteradas consultas, la ministra de Medio Ambiente señaló que el Ministerio de Relaciones Exteriores está haciendo un análisis jurídico del texto en cuestión, lo cual es completamente absurdo cuando Chile fue el país líder en las negociaciones.

En otro ámbito de temas, es importante que la presidencia de la COP25 tenga muy presente que debe ser al menos solidaria en su discurso y en impulsar acciones relacionadas con todos aquellos países que son vulnerables a los efectos del cambio climático. En esta materia cobran mucha importancia los países de Latinoamérica y el Caribe y los pequeños Estados insulares (Small Island Developing States [SIDS] o Alliance of Small Island States [AOSIS]<sup>19</sup>). En relación con esto, se espera que en la COP25, además de reconocerse el 1,5 °C como límite del aumento de la temperatura media mundial hacia fines de siglo, concluya de manera exitosa el ejercicio de revisión del Mecanismo Inter-

18 <https://www.efe.com/efe/america/politica/bolsonaro-pone-en-duda-la-validez-de-acuerdos-como-el-paris-y-migracion/20000035-3841186>

19 <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sids>; [web.archive.org/web/20080924080147/http://www.sidsnet.org/aosis/members.html](http://web.archive.org/web/20080924080147/http://www.sidsnet.org/aosis/members.html). El sitio web de AOSIS (<http://aosis.org/>) está siendo actualizado al momento de escribirse este artículo.

nacional de Varsovia sobre Pérdidas y Daños (WIM, por sus siglas en inglés), acordado en la COP19, que considera los impactos del cambio climático de largo plazo en los países en desarrollo. La revisión exitosa del WIM necesariamente implica el establecimiento del brazo financiero del mismo y una decisión de las partes de movilizar los recursos financieros necesarios para iniciar su operacionalización.<sup>20</sup>

En la reciente reunión celebrada en Bonn (SB50) se acordó un nuevo programa de trabajo sobre medidas de adaptación al cambio climático,<sup>21</sup> que se sellará en la COP25. El programa de trabajo integra los conocimientos de los pueblos indígenas tanto para la mitigación como para la adaptación a dicho cambio, y aborda la vulnerabilidad específica de este grupo de población. También, la SB50 fue el escenario de la primera reunión del Grupo de trabajo facilitador para las Comunidades locales y los Pueblos indígenas, que sesionarán por primera vez en la COP25, en la que se acordó un programa de trabajo a este respecto.<sup>22</sup>

Dado lo acontecido recientemente en Bonn, es importante señalar que, si el Gobierno de Chile efectivamente quiere liderar esta COP y hacer un aporte sustantivo en la política climática mundial, debe desarrollar una agenda de trabajo ambiciosa que incorpore los temas de negociación, pero también aquellos que son relevantes para Latinoamérica, como son los relativos a la Adaptación, los Pueblos Indígenas y el Mecanismo Internacional sobre Pérdidas y Daños. A esto se suma la incorporación en la agenda de discusión de la temática de Océanos —el presidente Piñera ha anunciado que esta será la BlueCOP— y, por supuesto, promover la mayor ambición en las NDC. La pregunta que cabe aquí es ¿será capaz este Gobierno de llevar adelante una agenda de tal magnitud? ¿Efectivamente el Gobierno de Chile está en posición y disposición de asumir estas temáticas? Hasta ahora se ve difícil.

## **5 De la política internacional a la política nacional, la importancia de Latinoamérica**

La reunión de la Conferencia de las Partes (COP) sobre Cambio Climático se realiza cada año desde 1995, con representantes de los Estados miembros o partes para negociar y lograr acuerdos por consenso sobre una agenda preestablecida de temas. A fin de involucrar a los Estados miembros, los

20 <https://cl.boell.org/es/2019/06/26/el-retorno-de-la-cop-sobre-el-clima-america-latina-algunas-perspectivas-desde-la-sociedad>

21 <https://www.cambioclimaticochile.cl/2019/06/expertos-se-reunen-en-bonn-para-impulsar-la-financiacion-para-la-adaptacion/>; <https://unfccc.int/es/news/expertos-se-reunen-en-bonn-para-impulsar-la-financiacion-para-la-adaptacion>

22 <https://unfccc.int/es/news/la-conferencia-sobre-el-clima-de-bonn-finaliza-con-una-llamada-de-la-onu-a-cumplir-plenamente-el>

países están organizados en cinco grupos regionales: Estados africanos, Estados asiáticos, Estados de Europa oriental, Estados de América Latina y el Caribe, Estados de Europa occidental, al que se suma el grupo “otros Estados” integrado por Australia, Canadá, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y Estados Unidos de América. Dada esta configuración, la COP va rotando de región y este año 2019 corresponde a Latinoamérica y el Caribe. Por tanto, la reunión que se realizará en Chile a fin de año debe representar no solo al país que es sede, sino a toda la región. En este sentido, la presidencia de la COP tiene un rol clave no solo por representar a la región a la cual pertenece; además de ello, debe impulsar acuerdos entre todas las partes. Para lograr estos objetivos, el país sede debe ser reconocido por sus pares y contar con aliados, lo que implica un trabajo previo que permita establecer visiones comunes sobre los énfasis con que se deben abordar las temáticas en negociación, aunque también tiene la posibilidad de impulsar temas emergentes en la agenda. Es decir, la presidencia de la COP tiene un rol político muy importante. En este sentido, Chile debería reforzar alianzas con los países vecinos con los cuales comparte problemáticas comunes. Sin embargo, esto no parece estar ocurriendo, pues las autoridades mandataadas para ello —es decir, la ministra de Medio Ambiente Carolina Schmidt, y el *Champion*<sup>23</sup> de la COP25, Gonzalo Muñoz— hasta ahora no han tenido particular dedicación a reforzar lazos con los países de Latinoamérica y el Caribe.

Conocer las problemáticas y los desafíos de la región en materia de cambio climático resulta de la mayor importancia para establecer el liderazgo de Chile, pues, según el IPCC, la región de Latinoamérica y el Caribe será una de las más afectadas por el cambio climático. Es clave al respecto que en el marco de la COP25 se reconozca la importancia del informe especial del IPCC del año 2018, el cual señala que se deben impulsar acciones rápidas y transformadoras para lograr que el aumento de la temperatura media mundial no sobrepase los 1,5 °C hacia fines de siglo. Y si bien los países de la región no son grandes emisores de GEI, pues solo contribuyen con 7 u 8 % de las emisiones mundiales, son muy vulnerables a los efectos del cambio climático. Y aunque en América Latina y el Caribe los temas centrales se dan en materia de Adaptación<sup>24</sup> y del Mecanismo de Varsovia sobre Pérdidas y

23 **Champion:** Se trata de un cargo de alto nivel internacional designado por el Gobierno del país anfitrión del evento. Su rol es asesorar a la presidencia de la COP25 para difundir sus mensajes de ambición y acción climática, participando en actividades, compromisos e intercambios a nivel nacional e internacional. Se le ha asignado un rol relevante en el diálogo con actores no estatales.

24 **Adaptación:** Proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar o evitar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En algunos sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y a sus efectos.

Daños,<sup>25</sup> también son relevantes aquellos asociados a derechos humanos y pueblos indígenas.

Esto que parece simple puede resultar muy complejo si se tiene en cuenta que todos los acuerdos que se alcancen en esta reunión deben ser por consenso, y que los países petroleros han sido activos bloqueando la posibilidad de que exista consenso en torno a las medidas vinculadas al cambio climático. Prueba de ello es que el año pasado en la COP24 no se logró llegar a un texto que reconozca dicho informe. Sin embargo, lo que más puede dificultar el rol de Chile frente a los países de la región es su negativa a suscribir el Acuerdo de Escazú,<sup>26</sup> pues este es el primer acuerdo regional en materia ambiental y de derechos humanos. Pero no es solo eso: es un Acuerdo que durante seis años fue impulsado, en alianza con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), por los gobiernos de nuestro país (Piñera en su primer mandato y Bachelet en el segundo). En este sentido, se puede decir que Chile ha tenido conocimiento de su contenido, se involucró más que otros países en liderar esta agenda, y ahora es como el “capitán Araya” de la historia. Sin duda, de mantenerse la posición actual, será motivo de cuestionamientos e incidirá en su capacidad de liderar la COP25.

Otro aspecto que puede dificultar el rol de Chile frente a sus pares de Latinoamérica, pero en general respecto de todas las partes, es su marcada posición neoliberal, lo cual incide en que el Gobierno le da mayor importancia al rol que puedan tener grandes consorcios empresariales, que otros actores no estatales o los mismos Estados miembros.

Estamos a pocos meses de que se realice este evento, pero la presidencia de Chile todavía tiene la oportunidad de comprometerse con la región, ya que en agosto se realizará la Semana del Clima en Salvador de Bahía y luego, en octubre, la PreCOP en Costa Rica.

## 6 Como se está organizando la sociedad civil para la COP 25

Es tradicional que en el marco de este tipo de eventos se realicen actividades impulsadas por organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos sociales, pero también por empresarios que pretenden mimetizarse dentro del concepto de sociedad civil.

25 **Pérdidas y Daños:** Refiere a las pérdidas y daños asociados con los impactos del cambio climático, incluidos los eventos extremos (como huracanes, olas de calor, etc.) y los eventos de inicio lento (como la desertificación, el aumento del nivel del mar, la acidificación de los océanos, etc.), para los países en desarrollo, que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático. Bajo el Mecanismo de Varsovia de Pérdidas y Daños —establecido en la COP19— se promueve la cooperación internacional y los conocimientos técnicos, a fin de comprender y reducir las pérdidas y los daños asociados a los efectos adversos del cambio climático.

26 Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

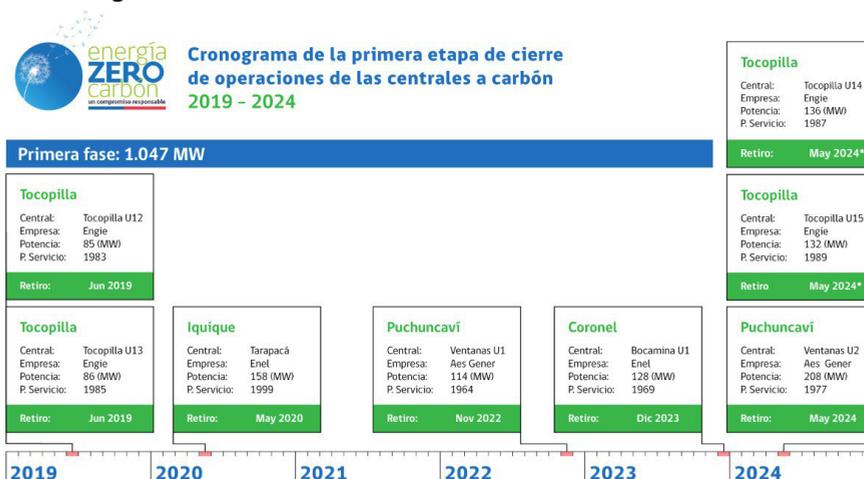
También es frecuente que los gobiernos de los países que son sede de la COP se abran al diálogo con las ONG y movimientos sociales, e incluso que se generen procesos nacionales que permitan desarrollar una agenda de trabajo posterior a la COP. En este sentido Perú es un buen ejemplo, pues cuando en el año 2014 fue sede de la COP20, se establecieron procesos de diálogo y una agenda de trabajo nacional que hasta ahora se sigue implementado en ese país.

En el caso de Chile, a pocos meses de que se realice esta reunión en Santiago no se vislumbra un proceso parecido al peruano. Y esto no solo puede ser atribuido a la falta de tiempo con que se está preparando esta reunión; también tiene que ver con la forma y fondo en que el gobierno de Piñera asume el desafío de ser la sede de una reunión de estas características, pues pareciera que importan más los anuncios de prensa que establecer una real agenda de trabajo que le permita al país continuar abordando esta problemática más allá de la COP25.

A estas alturas, y a pocos meses de que se realice esta reunión, todos los anuncios efectuados por el Gobierno, ya sea por el propio presidente de la República o por algunos de sus ministros, carecen de sustancia. Es decir, ninguna instancia gubernamental está impulsando una agenda nacional que le permita al país efectivamente avanzar en políticas públicas. En este sentido, no hay ningún liderazgo fuerte al interior del Gobierno o del equipo COP25 para establecer una agenda nacional; hasta ahora solo se anuncian ferias, concursos y festivales, pero nada de cambios de fondo. En realidad, lo que se percibe es que el Gobierno busca desesperadamente mostrar a la opinión pública internacional que está desarrollando alguna acciones; ejemplo de ello es el tan criticado "Plan de Descarbonización",<sup>27</sup> el cual anuncia el cierre, durante el año 2019, de dos unidades termoeléctricas a carbón en Tocopilla, las cuales suman 175 MW de potencia instalada. Pero nada se dice sobre la puesta en marcha en mayo de este año de la central termoeléctrica a carbón denominada Infraestructura Energética Mejillones, que tiene una capacidad de potencia instalada de 375 MW; es decir, con ello este año están ingresando 200 MW de potencia instalada al parque termoeléctrico a carbón en Chile. La razón tras tal situación es que las autoridades y prensa internacional recogen muy bien los títulos, pero les cuesta entrar a desmenuzar el fondo, lo cual se complejiza si se trata de países desarrollados, en los cuales opera una especie de autocensura frente a los países en vías de desarrollo. De allí que, en materia de carbón, es importante mostrar qué cosas no son parte de la Agenda de Descarbonización. Ejemplo de ello es Mina Invierno, una faena minera a rajo abierto para

27 <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/06/04/pirotecnia-climatica-plan-de-descarbonizacion-de-pinera-implica-un-crecimiento-este-ano-de-las-termoelectricas-mas-que-una-reduccion/>

la extracción de carbón en la región de Magallanes, la cual ha incurrido en diversos incumplimientos ambientales y se encuentra enfrentando al menos tres procesos judiciales. Al respecto, el subsecretario de Minería, Pablo Terraza, ha señalado públicamente que el Gobierno respalda el proyecto, pese a que esté cuestionado por el Tercer Tribunal Ambiental, con sede en Valdivia. Tal situación resulta bastante grave, no solo por el respaldo que le da el Gobierno a la minera, sino porque parte del conflicto que está actualmente en tribunales dice relación con que la empresa está presionando para poder sacar carbón usando explosivos, opción que no fue presentada en su proyecto original y que, por tanto, no fue evaluada ambientalmente. La empresa ha intentado torcer la mano a la Ley Ambiental, amenazando con despidos de trabajadores y generando gran tensión en la zona.



Fuente: Ministerio de Energía

\* Podría salir en enero de 2022 sujeto a la construcción de nuevas centrales renovables.

En <http://www.energia.gob.cl/tema-de-interes/revise-el-cronograma-de-la-primera>

También resulta relevante destacar lo que ha efectuado el Gobierno en relación con las “zonas de sacrificio”, pues en 2018, en su discurso frente a la Asamblea General de Naciones Unidas, el Primer Mandatario señaló:

Y ese día ratificamos un compromiso con nuestros compatriotas: cambiar la historia de esas dos localidades<sup>28</sup> y de muchas otras, de forma tal de poner en marcha un plan para superar la situación de emergencia y proteger la salud de sus habitantes, pero también hacernos cargo de una solución definitiva, que nos permita proteger mejor la calidad y la sanidad del agua, del aire y del suelo, a través de un monitoreo permanente y con los mejores estándares

28 Se refiere a Puchuncaví y Quintero, por graves episodios de contaminación masiva.

tecnológicos disponibles, con normas extraordinarias en materia de emisión de las empresas contaminantes, y un plan completo de descontaminación, que nos va a permitir terminar con estas situaciones y lograr una solución definitiva que termine con lo que en nuestro país se ha denominado “zonas de sacrificio”.

Probablemente en la próxima Asamblea General de Naciones Unidas tendrá que dar cuenta de cómo ha avanzado en esta materia, y también debería hacerlo frente al país en la COP 25; pero, por lo que sabemos, hasta ahora no son muchos los avances. Si bien en Puchuncaví y Quintero comenzó a regir un nuevo Plan de Descontaminación, este está muy lejos de descontaminar la zona, pues solo comprende algunos contaminantes que están presentes en el aire, como PM 2.5, PM10, SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub>.<sup>29</sup> Además, para todo el territorio nacional comenzó a regir en mayo de 2019 la nueva norma de SO<sub>2</sub> (dióxido de azufre o anhídrido sulfuroso), la cual ya ha sido sobrepasada en las localidades de Puchuncaví y Quintero.<sup>30</sup> Por si fuera poco, en la misma zona continúan los varamientos de carbón; vale decir, que durante el proceso de descarga de carbón para las termoeléctricas que funcionan en la zona, frecuentemente aparece carbón en la playa, el cual es recogido por pescadores artesanales que son contratados para tal efecto por las empresas que operan en la zona.<sup>31</sup>

Pero esto no agota todo lo que acontece en Chile. Sabemos que existen enormes problemas de abastecimiento de agua en muchas localidades del país. En marzo de 2019 había 49 comunas del país con escasez hídrica, pero sin duda un caso emblemático es Petorca, donde la población se abastece de agua con camiones aljibes. En esta zona comenzó un proceso de desertificación y sequía ya en 1997. En Chile no está garantizado el acceso al agua potable y saneamiento, pese a que Naciones Unidas reconoce el acceso al agua como un derecho humano.<sup>32</sup> Y Petorca no es el único lugar de Chile donde se vive esta dramática situación, pues algo similar ocurre en la laguna de Aculeo. En este sentido, Chile está al debe en la regulación en materia de agua, pues si bien existe una reforma al Cogido de Agua en el Congreso desde el año 2011, ello no apunta a resolver problemas de gestión, ni a establecer prioridades, poniendo en primer lugar el uso del vital elemento para consumo. Esto pese a que en los últimos años se han dado a conocer diversos informes que alertan sobre la grave situación de los recursos hídricos en Chile: actualmente el 76%

29 Material particulado 2.5, material particulado 10, anhídrido sulfuroso y óxidos nitrosos

30 <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/07/02/indh-exige-cumplimiento-del-fallo-quintero-puchuncavi-ante-peak-de-contaminacion/>

31 <https://mundo.sputniknews.com/ecologia/201907121087982943-carbon-en-playas-chilenas-una-historia-de-nunca-acabar-fotos/>

32 <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2019/05/18/documental-de-bbcl-somos-agua-la-crisis-hidrica-de-chile.shtml>

del territorio nacional sufre algún grado de desertificación y el nuestro es uno de los treinta países que corre riesgo de quedarse sin agua. Sin embargo, tal situación no es prioridad para el Gobierno, y más allá del anuncio de Piñera sobre la construcción de una serie de embalses de regadío, seguimos sin abordar esta problemática, fuertemente asociada a los efectos del cambio climático.

En definitiva, el gobierno de Piñera no se ha propuesto una agenda mínima de compromisos en materia ambiental nacional, la que debería incluir, entre otras cosas:

- a) Suscripción y ratificación del Acuerdo de Escazú.
- b) Descarbonización acorde con la urgencia climática mundial, es decir, antes de 2035, con el compromiso de cierre y desmantelamiento definitivo de plantas termoeléctricas; cierre de minas de carbón.
- c) Planes integrales, con plazos y financiamiento para terminar con las “zonas de sacrificio”.
- d) Plan para la dictación de nueva normativa ambiental en suelos, agua y aire, además de actualización de la existente de acuerdo a estándares de la Organización Mundial de la Salud. Esto debería considerar plazos de dictación y financiamiento.
- e) Regulación de la leña como combustible, planes especiales de calefacción distrital para las ciudades del sur contaminadas por leña.
- f) Reconocimiento en forma expresa del acceso al agua potable y saneamiento como un derecho humano; priorización de los usos de agua por la vía legal.
- g) Protección efectiva de glaciares en todo el territorio nacional y de cursos de agua en zonas áridas y semiáridas, priorizándolas para uso humano directo y economías de subsistencia.
- h) Aumento del financiamiento estatal para la gestión y administración de las áreas protegidas terrestres y marinas, las cuales desempeñan un rol relevante en la conservación de la biodiversidad.

Los temas puestos en la agenda nacional por el Gobierno no tienen relación alguna con los puntos anteriores, ni remiten en forma directa y clara a la ejecución de acciones concretas. Lo señalado por Piñera y su ministra de Medio Ambiente más bien apunta a tener algo que mostrar a la comunidad internacional:

- i) Actualización de la NDC (Contribución Nacional Determinada), esto es, aumento del compromiso de Chile en reducción de emisiones y otras acciones que contribuyan a frenar los efectos del cambio climático. Esto debería ser anunciado en el marco de la COP25.

- ii) Actualización parcial de la Política Nacional Oceánica, también para presentarla en el marco de la COP25.
- iii) Ingreso al Congreso, en agosto del presente año, de un proyecto de ley marco sobre cambio climático, cuyo anteproyecto ya se encuentra en consulta pública.<sup>33</sup>
- iv) Impulso a la electromovilidad,<sup>34</sup> para lo cual ha suscrito convenio con China.
- v) Un anuncio complejo ha sido el de BlueCOP o COP de los océanos, pues en el plano tanto nacional como internacional carece de contenido.

Frente a cada anuncio de Piñera, las organizaciones ciudadanas están alertas y esperando el contenido de la “letra chica”, pues su objetivo es que esta COP deje algo en el país y no sea solo un evento de farándula verde internacional. En este contexto, para cada tema existen una o más organizaciones trabajando en poner los mínimos necesarios para que los anuncios gubernamentales no queden solo en palabras, o estén vacíos de contenido.

A modo de ejemplo, el aumento de ambición o actualización de la NDC tiene que expresarse en toneladas de CO<sub>2</sub>eq per cápita y no en unidades de PIB, como es ahora. Además, debe mejorar su compromiso en cuanto a forestación, reforestación y manejo sustentable de bosque nativo.

En relación con la Política Nacional Oceánica y BlueCOP, las organizaciones tienen un listado de temas nacionales que deberían incorporarse, los cuales van desde mayores regulaciones para la industria salmonera, dado que esta es una de las principales fuentes contaminantes de los mares de la Patagonia chilena; hasta el rechazo definitivo del Gobierno a los proyectos Minera Dominga y Puerto Cruz Grande, por situarse en el archipiélago de Humboldt, una zona de alto valor de conservación mundial. Pero eso no es todo: también está en la agenda la casi inexistencia de áreas marinas protegidas en el borde costero nacional; la falta de financiamiento estatal para la implementación de las áreas marinas existentes; y la dramática situación en que se encuentran las pesquerías.

Si bien las demandas socioambientales aún no son visibles, probablemente poco a poco irán surgiendo, ya sea desde organizaciones individuales, alianzas, o en las actividades alternativas que se preparan con miras a la COP25. Por una parte, y con un perfil más técnico, se encuentra trabajando la Mesa Ciudadana de Cambio Climático (MCCC), que se constituyó el año 2014 como un espacio político-técnico en que participan organizaciones con experiencia en temáticas climáticas y que es coordinado por Fundación Terram. Esta

33 <https://mma.gob.cl/proceso-de-consulta-publica-del-anteproyecto-de-ley-marco-de-cambio-climatico/>

34 <http://www.electromov.cl/2019/04/24/presidente-pinera-firma-plan-de-accion-para-los-proximos-cinco-anos-con-china/>

alianza está enfocada en generar propuestas para la actualización de la NDC, en realizar comentarios al anteproyecto de Ley de Cambio Climático que se encuentra en etapa de consulta ciudadana, y en la elaboración de un documento que promueva la inclusión de temas de derechos humanos y pueblos indígenas en la agenda nacional e internacional. Como parte de este trabajo, Fundación Terram y las organizaciones que conforman la MCCC se relacionan e intercambian información con redes internacionales que también trabajan en estas temáticas; entre ellas, la Red de Acción Climática, conocida como CAN (Climate Action Network) por su sigla en inglés.

En cuanto a actividades alternativas, se constituyó la alianza Sociedad Civil por la Acción Climática (SCAC), la cual prepara eventos que se realizarán fuera del espacio oficial de la COP25, a los cuales se suman otras actividades tanto del mundo académico como político. Además, existe una importante demanda de redes y organizaciones internacionales para establecer un trabajo coordinado con redes y organizaciones chilenas. Estas van desde espacios más técnicos, como la ya mencionada CAN, de la cual Fundación Terram es miembro en el nodo latinoamericano CAN-LA, o Amigos de la Tierra, cuya representación en Chile la tiene el Comité Nacional Pro Defensa de la Flora y Fauna (Codeff), hasta redes como Carta de Belem, la organización 350 (350.org) y Fridays for Future, entre otras.

Entre los espacios gubernamentales más ligados a la realización del evento oficial destacan el Consejo Asesor Presidencial COP25, cuyo propósito es realizar aportes desde distintos sectores al Gobierno y que ha sesionado en varias ocasiones. Este Consejo no tiene un rol claro al interior de la organización de la COP25, y la ciudadanía en general desconoce sus objetivos; incluso pareciera que poco a poco se le ha ido bajando el perfil.

En forma paralela y un poco a trastabillones, el Gobierno ha iniciado un proceso ciudadano de construcción de agenda local, que está siendo facilitado por Fundación Avina. Este proceso recién está comenzando, por lo cual tendremos que esperar para saber si arroja o no resultados.

Además de lo anterior, el Gobierno constituyó un Comité Científico,<sup>35</sup> el cual será coordinado por la climatóloga Maisa Rojas y se organizará en siete áreas o mesas de trabajo con miras a la COP 25: Antártica, Océano, Agua, Biodiversidad, Ciudades, Adaptación y Mitigación/Energía. Estarán Sebastián Vicuña y Paulina Aldunce, a cargo de Adaptación; Alejandra Stehr a cargo de Agua; Humberto González a cargo de Ciencia Antártica; Pablo Marquet a cargo de Ecosistemas y Biodiversidad; Laura Farías a cargo de Océanos; y Rodrigo Palma

35 <http://www.msgg.gob.cl/wp/index.php/2019/04/17/ministros-de-ciencia-y-medio-ambiente-presentan-a-cientificos-que-lideraran-las-mesas-de-trabajo-de-cop-25/><sup>22</sup>

a cargo de Mitigación/Energía. Probablemente los científicos desempeñen un rol importante en la actualización de la NDC, como también en algunas actividades o eventos que se realicen previos o durante la COP25.

Finalmente, y en cuanto al espacio donde se realizará la Conferencia de Cambio Climático, el Gobierno ha decidido que sea en el Parque Ciudad Bicentenario (exaeropuerto Cerrillos), en el cual serán habilitadas dos zonas:

- **Zona Azul**, de acceso restringido solo a las delegaciones oficiales, negociadores, medios de prensa o personas que cuenten con acreditación otorgada por los gobiernos o Naciones Unidas. En este espacio, de 90.000 m<sup>2</sup>, se realizarán las negociaciones y contará con varios pabellones con salas y exposiciones, en las cuales tendrán lugar eventos de carácter internacional. Estos son espacios pagados y que deben ser postulados al secretariado de Naciones Unidas.
- **Zona Verde**, tradicionalmente el espacio oficial que el país sede destina a público nacional y el cual será de acceso abierto a la ciudadanía. Es mucho más pequeño que el anterior y contará con espacios pagados y gratuitos, dependiendo del tipo de institución que los solicite.

Pues bien, ya estamos en la cuenta regresiva rumbo a la COP25 y todavía queda mucho por hacer, tanto para el Gobierno como para las organizaciones ciudadanas. Probablemente el objetivo más importante es que esta reunión internacional deje algo para los habitantes de Chile, pues sobre las negociaciones poco o nada podemos hacer las personas comunes y corrientes. Sin embargo, podemos hacer esfuerzos para que se establezcan compromisos y una agenda de trabajo nacional, que se implemente con posterioridad a la COP25. También las personas, organizaciones y movimientos sociales pueden tener un papel relevante a la hora de mostrar las inconsistencias del Gobierno.

Cultura



# Ley de Patrimonio Al Fin!

Marcia Scantlebury<sup>1</sup>

Solo un minuto de su Cuenta Pública le dedicó el presidente Sebastián Piñera a la cultura, y lo más relevante fue el anuncio de la modernización de la Ley 17.288 a través del proyecto de ley de Patrimonio Cultural.

En su intervención de 124 minutos, Piñera le destinó un segundo menos que el año pasado a este sector. Haciendo gala de su consabida retórica, el Mandatario se refirió al “maravilloso mundo de la cultura”. Sin embargo, en lo contante y sonante el texto fue bastante mezquino y de pocas sorpresas.

“Fue tan poco y tan triste lo que el presidente planteó sobre el tema cultural... Que solo hablara de la Ley de Patrimonio fue lamentable”, comentó a los periodistas la actriz y diputada del PPD, Carolina Marzán.

“Estamos avanzando en muchos frentes, entre ellos rescato la democratización, a través de mejor y más infraestructura, renovando nuestros museos, incorporando tecnologías participativas, fortaleciendo nuestra red de centros culturales municipales y teatros regionales. Además, estamos potenciando la información, a través de la plataforma digital Elige Vivir Cultura”, dijo el presidente.<sup>2</sup>

---

1 Periodista. Integrante de los directorios del Museo de la Memoria y Fundación Equitas, evaluadora del Consejo Nacional de Televisión.

2 Síntesis de la Cuenta Pública 2019, en gob.cl, “Presidente Piñera presentó segunda cuenta pública”, 1 junio 2019. <https://bit.ly/2WQowKh>

Su intervención fue calificada por los medios como “paupérrima”, de continuidad y “la más escueta e insustancial de la que se tenga memoria”. Sin embargo, sería injusto decir que su *performance* fue más pobre que las de sus antecesores, que —hay que reconocerlo— tampoco brillaron en sus discursos por su despliegue cultural.

Sin embargo, desde la recuperación de la democracia, en la práctica y en casi todos los casos, las realizaciones de los mandatarios en la materia han sido bastante mejores que sus anuncios: la comunicación en temas de cultura suele ser anoréxica y el porqué de este fenómeno es todavía un misterio insondable.

En otras de sus cuentas públicas, Piñera solía hacer algunas referencias a la cultura. Pero este año el tema brilló por su ausencia. En esta oportunidad, quizás entre los pasajes más relevantes asociados al tema estuvieron los párrafos destinados al Plan Araucanía. En ellos anunció la creación del Ministerio de los Pueblos Indígenas, que incluye el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios y, se presume, debiera trabajar muy coordinado con el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

El Observatorio de Políticas Culturales (OPC) entregó en estos días su último informe sobre la puesta en práctica de los compromisos presidenciales en cultura, el cual abarca los primeros quince meses de la actual administración y evalúa las propuestas del Programa de Gobierno y de la Cuenta Pública.

La directora del OPC, Bárbara Negrón, señaló en *El Mercurio*: “Nos dimos cuenta de que las cosas que pasaban y que no pasaban en Cultura parecían no importarle a nadie, no existía un análisis sobre qué se prometía y qué se cumplía. Por eso este informe se convirtió en uno de los más emblemáticos”.<sup>3</sup> En él se constata que el cumplimiento de las medidas presidenciales en este sector es de apenas un 16% y un 31% solo se encuentra en implementación. Así ocurre, por ejemplo, con la prometida modernización de siete museos regionales, se señala en el mismo artículo.

En el período investigado, Negrón advierte un claro énfasis en lo patrimonial y releva la firma e ingreso al Congreso de la Ley de Patrimonio, que moderniza la obsoleta legislación de Monumentos Nacionales. Celebra esta medida porque, a su juicio, las políticas públicas en Chile han estado largo tiempo en deuda con esta área.

El OPC destaca la incorporación del teatro y la danza en el currículum. Afirma que estas disciplinas se incluyen en cuatro de las 21 medidas comprometidas en educación artística por el Programa de Gobierno y agrega que, finalmente, se creó la Unidad de Derecho de Autor en el Ministerio de las Culturas,

3 “Promesas culturales del Gobierno: informe mide los avances en 15 meses”, por Romina de la Sotta Donoso, *El Mercurio*, A-9, 4 junio 2019. <http://cache-elastic.emol.com/2019/06/04/A/6Q3JUKMS>

las Artes y el Patrimonio. Advierte que una de las medidas prometidas en el Programa de Gobierno, hoy oleada y sacramentada, es la plataforma digital Elige Vivir Cultura.cl, que opera como un espacio de información y difusión cultural.

La evaluación del OPC sobre la implementación del recién creado Ministerio es que ha sido lenta. Sostiene que ha demorado diez meses la integración del Consejo Nacional de las Culturas, las Artes y el Patrimonio —destinado a proponer políticas culturales y patrimoniales al ministro o ministra—, el cual debió comenzar a funcionar sin la totalidad de sus miembros. Hace poco se ratificaron en el Senado tres de sus integrantes, cuyos nombres esperaban desde agosto en la mesa del presidente.

Entre las tareas incumplidas, Barbara Negrón apunta al programa Vale Cultura, que persigue subsidiar la demanda. Agrega que tampoco se ha implementado la Red Óptica Digital, cuya función será conectar a centros culturales de todo el país por fibra óptica, intercambiar información y proporcionar contenidos.

Y hay que decir que en los últimos días la industria audiovisual lamentó indignada que el BancoEstado haya terminado sorpresivamente con su programa de fomento del cine chileno inaugurado el 2015. Este contemplaba \$200 millones anuales destinados a la distribución de películas nacionales y cayó como un balde de agua fría sobre los artistas.

El anuncio fue calificado como una “mala decisión” por la Vicepresidenta de la Asociación de Productores de Cine y Televisión (APCT), Gabriela Sandoval y de “golpe bajo” por Jorge López, por el Presidente de la Asociación de Directores y Guionistas. BancoEstado desmintió que esta medida hubiese sido tomada por el ministerio de Hacienda agregando que correspondía a su Comité Ejecutivo en un marco de una política de austeridad económica. Entre las obras anteriormente beneficiadas por este programa se cuentan “Una mujer fantástica”, “Historia de un oso”, “Sin Filtro”, “No” y “Neruda.”

## 1 Historia optativa

Volaron plumas cuando el Consejo Nacional de Educación (CNE) decidió transformar la asignatura de Historia en opcional para los estudiantes de tercero y cuarto medio. Algunas incluso desde la Cartera de Cultura, donde su titular, Consuelo Valdés, lamentó que este ramo haya pasado a ser electivo y comentó que la opción que establece solo seis ramos obligatorios y deja Historia, Geografía, Ciencias Sociales y Educación Física como optativos, no se conversó con otras carteras. La ministra expresó al respecto que ojalá esta disciplina fuese obligatoria: “Si queremos tener una ciudadanía bien formada, empoderada, van a ser los futuros líderes, futuros concejales, parlamentarios,

ministros, presidentes, yo creo que una formación integral, sobre todo en el campo de las ciencias sociales, es fundamental".<sup>4</sup>

La eliminación de la asignatura de Educación Física también generó una oleada de críticas, aunque menos estrepitosas, por parte de quienes sostienen que no parece una medida adecuada en un país que ostenta altos grados de obesidad y enfermedades derivadas del sedentarismo, la baja actividad física y la mala alimentación.

A las reacciones adversas se sumó un grupo de historiadores que atribuyó a este cambio curricular un claro contenido ideológico, "pues busca conquistar la hegemonía sobre los usos sociales de la memoria y de los saberes históricos". Señalan al respecto:

Pareciera ser que los ideólogos de esta reforma entienden la Historia como el aprendizaje memorístico de fechas, personajes y "realizaciones", desvinculadas de procesos más profundos, concepción que los mueve a pensar que el saber producido por esta disciplina es "prescindible" justo en el momento en que los individuos empiezan a adquirir mayor madurez.<sup>5</sup>

Se pronunciaron también alrededor de veinte municipios del país en su calidad de sostenedores de colegios públicos, a favor de mantener estas asignaturas en sus establecimientos. Los primero fueron el de El Bosque, a través de su alcalde, Sadi Melo, y el de Valparaíso, con Jorge Sharp, quien sostuvo que en su Municipalidad se ejercerían las facultades establecidas por la ley para tener un currículum que incluya estas materias durante todo el desarrollo escolar. A ellos se sumaron varios ediles de otras comunas.

## 2 Más que monumentos

Por su parte, y con ocasión del Día del Patrimonio, la ministra Valdés, junto al presidente Sebastián Piñera y al subsecretario del Patrimonio Cultural, Emilio de la Cerda, firmaron en el Museo Histórico Nacional el anunciado proyecto de Ley de Patrimonio, que reemplazará a la N.º17.288 (Ley de Monumentos).

¡AL FIN!, exclamó el abogado y exsecretario ejecutivo del Consejo de Monumentos Nacionales, Oscar Acuña, al enterarse del anuncio que modifica esa ley, cuya última actualización data de 1970. Comenta que los últimos tres gobiernos anunciaron la reforma a la ley vigente, y que, sin embargo, siempre se produjo alguna postergación.

4 "Ministra de la Cultura y Premios Nacionales de Historia lamentan exclusión del ramo en nueva malla curricular para 3º y 4º medio". Emol.com, 25 mayo 2019. <https://bit.ly/2XYn5Wz>

5 "Declaración de historiadores e historiadoras", Santiago, 26 mayo 2019. En *El Mostrador*, 19 junio 2019. <https://www.elmostrador.cl/media/2019/05/Declaracio%CC%81n-de-Historiadores-e-historiadoras-26.05.pdf>

La normativa actual, calificada por los especialistas como anacrónica, apunta a lo “monumental o consagrado”, señalando, por ejemplo, que los monumentos nacionales corresponden a “los lugares, ruinas, construcciones u objetos de carácter histórico o artístico”, así como a “los cementerios”, “las piezas u objetos antro-po-arqueológicos” y los destinados a permanecer en un sitio público “con carácter conmemorativo”. Tales enfoques, de por sí obsoletos, llevaron a que la necesidad de actualización de la normativa vigente haya sido expuesta con estridencia en octubre de 2018, cuando un grupo de organizaciones vinculadas al patrimonio, y apoyadas por diez diputados, ingresó al Congreso una propuesta destinada a modificarla.<sup>6</sup> Acusan también a la normativa del Gobierno de haber sido redactada entre cuatro paredes y señalan que el texto fue elaborado “por la élite de siempre que fue convocada a su redacción y validación”. Entre los firmantes figuran la Asociación Nacional de Funcionarios del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio (Anfucap) y la Asociación Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Patrimonio (Anatrap).

El 1 de marzo, respondiendo a quienes denuncian esta falta de participación ciudadana, Emilio de la Cerda escribió en su cuenta de Twitter que “tras más de 80 instancias de participación, ingresaremos el proyecto Ley de Patrimonio que actualizará la legislación del 70”.

La iniciativa promueve el reconocimiento y cuidado del patrimonio cultural de Chile e incluye edificios y monumentos, tradiciones y rituales. Incrementa el Fondo del Patrimonio, crea un inventario de construcciones históricas, incentiva la conservación de los sitios patrimoniales por parte de sus propietarios, establece multas considerables para quienes los destruyan y sanciones para el tráfico ilícito.

En los últimos años, los robos de obras de arte desde museos, galerías y colecciones de particulares, así como el hurto por encargo de piezas importantes de nuestro patrimonio histórico que se transan en un lucrativo mercado negro, han ocupado las portadas de los periódicos y encabezado los noticieros de radio y televisión. Las políticas públicas en esta materia han demostrado ser insuficientes y, a pesar de que se han constituido varias instancias dedicadas a combatir este tipo de crímenes, una parte importante de los delitos queda impune. La nueva ley traslada el tema desde la antigua Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, al Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Los dirigentes de esta Cartera han anunciado una revisión integral de las medidas de seguridad en el sector, incorporando a la discusión a todos los sectores involucrados. Sostienen la necesidad de realizar un inventario nacional de piezas, mayor difusión de los delitos —que en el año 2018 arrojaron la

6 Cámara de Diputados. Proyecto de Ley, Modifica la ley N.º 17.288, sobre Monumentos Nacionales, para regular los patrimonios culturales. Jueves 11 octubre 2018. *Boletín* 12175-24. <https://bit.ly/2ZxzEIS>

cifra nada despreciable de 2.601 objetos sustraídos— y penas más duras para acabar con ellos.

El caso más bullado fue el del empresario Raúl Schüller, a quien se le incautaron 137 piezas robadas, entre esculturas, cofres, armas, vasijas, platería mapuche y fósiles, desde su fundo en San Francisco de Mostazal y de un departamento en Providencia. A este se le sumó un robo en el Museo de la Solidaridad Salvador Allende, que fue rápidamente dilucidado.

El Ministerio de las Culturas se ha propuesto crear en cuatro años un listado de colecciones públicas y privadas —incluyendo las extranjeras— de bienes arqueológicos y paleontológicos chilenos. Ello permitirá recuperarlos si se descubre que fueron obtenidos en forma ilegal. Según señala el subsecretario De la Cerda, el Gobierno está estudiando qué países poseen bienes culturales chilenos con posibilidades de que se restituyan a nuestro país, como está sucediendo con colecciones de Rapa Nui, que estaban en el Museo Kon Tiki de Noruega.

La nueva ley propone también beneficios tributarios por mantención, restauración o conservación de inmuebles patrimoniales, lo que permitirá a los propietarios reducir gastos de su renta anual. Estipula la exención del 50% del pago del impuesto territorial a los inmuebles de interés cultural (actuales monumentos históricos) que estén destinados a actividades comerciales, lo que, a juicio de la ministra, les permitirá abrirse a otro tipo de emprendimientos, como hoteles boutique o centros de convenciones.

Durante la presentación de este cuerpo legislativo, las autoridades recalcaron que el mismo crea nuevas categorías, sustituyendo una visión monumental vigente por otra que resguarda los patrimonios material e intangible, concepto que incluye prácticas y saberes tradicionales, oficios, expresiones orales y rituales.

Según la Unesco, “se entiende por patrimonio cultural inmaterial los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas (...) que las comunidades, los grupos y, en algunos casos, los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural inmaterial”.<sup>7</sup>

En concordancia con dicho enfoque, el proyecto de ley incluye dimensiones no consideradas en la Ley de Patrimonio actual, como el paisaje de interés cultural que, según la titular de Cultura, “es un concepto nuevo y nos permite ver las edificaciones no como algo aislado, sino sumando su entorno y sus modos de vida”.<sup>8</sup>

7 Véase *Indicadores UNESCO de cultura para el desarrollo*, Patrimonio (pp. 134-135), <https://es.unesco.org/creativity/sites/creativity/files/digital-library/cdis/Patrimonio.pdf>

8 Maureen Lennon Z., “Nueva Ley de Patrimonio Cultural: Lo que propone / Consuelo Valdés: ‘Nuestra propuesta viene a llenar un vacío enorme’”. *El Mercurio*, E5, 26 mayo 2019. <http://cache-elastic.emol.com/2019/05/26/P/4M3JT3BS>

La nueva propuesta legal busca también descentralizar la gestión del patrimonio, las decisiones de declaratorias y aprobaciones de intervención, y crea incentivos para su protección. Fundamental en la iniciativa es la creación de Consejos Regionales resolutivos a lo largo del territorio, a la vez que incluye la creación de sitios de memoria y la protección del patrimonio indígena.

Es probable que la propuesta del Ejecutivo coincida en el Congreso con otra, impulsada por las organizaciones patrimoniales. Al respecto, José Osorio, presidente de la Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales, planteó la necesidad de que ambas ideas confluyan y que al centro de la discusión esté la mirada de las comunidades. Por eso —¿qué duda cabe?— la discusión será compleja: ¿Dónde se colocará el acento?, ¿a quiénes dejará conforme el resultado?

Mientras tanto, el Día del Patrimonio, que ha pasado a ser una de las fiestas más exitosas de nuestro país, el año pasado celebró sus veinte años. Su primera edición, convocada en 1999 por el Consejo de Monumentos Nacionales, incluyó 17 actividades y convocó a unas 40 mil personas. En 2018 la celebración atrajo a dos millones de visitantes, dejando en evidencia el creciente interés de la ciudadanía por conocer y participar en el debate sobre nuestro valioso acervo.

### **3 Oídos sordos a la ópera**

Con un estruendoso aplauso del público presente, el 4 de junio la Cámara de Diputados despachó en su último trámite constitucional la Ley de Fomento a las Artes Escénicas, que quedó lista para su promulgación.

Promovida por el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio junto a la Plataforma de Artes Escénicas —que reúne a 21 representantes del teatro, danza, circo, titiriteros y narradores orales—, esta iniciativa crea el Consejo Nacional de las Artes Escénicas, integrado por hombres y mujeres participantes de esas disciplinas de todo el país; el Premio Presidente de la República para las mismas disciplinas, y el Fondo Nacional de Fomento y Desarrollo de las Artes Escénicas.

La ministra Valdés comentó satisfecha que lo anterior es parte de una política de Estado que busca la colaboración de los distintos actores del sector, además de protegerlos laboralmente y dignificar su trabajo.

El proyecto nació el Día Nacional del Teatro, de 2015, cuando agrupaciones y gremios de las artes escénicas entregaron al Consejo Nacional de las Culturas, las Artes y el Patrimonio una propuesta de legislación sectorial. El presidente del Sindicato de Actores y Actrices (Sidarte), Ignacio Achurra, celebró la llegada a feliz término de la iniciativa, asegurando que a través

del Consejo se posibilitará que las políticas públicas sean incididas por los sectores y los gremios.

Sin embargo, no todo fue euforia y festejo, porque la propuesta desató una agitada controversia en el mundo de los artistas, gestores culturales y productores, especialmente los vinculados al mundo de la ópera.

En el proyecto original, este género estaba excluido de los beneficios de la ley, y el año pasado el Ejecutivo presentó una indicación para corregir esa omisión, la cual fue desechada por el Senado. Finalmente, el texto recién presentado admite la postulación de los proyectos líricos a los fondos de financiamiento, pero dejando fuera de tal posibilidad las actividades de este tipo que tengan lugar en la Región Metropolitana.

Quienes cuestionan esta decisión restrictiva sostienen que la ópera es una de las artes que emplea a más trabajadores —alrededor de cien personas—, como músicos, diseñadores teatrales, maquilladores, vestuaristas y productores. Afirman que se trata de una actividad cultural que llega a un público joven y diverso, que son muchos los productores operísticos que han surgido en los últimos años y que pocos de ellos se presentan en el Teatro Municipal. Por su parte, los defensores de este acápite de la nueva legislación sostienen que la ópera es una disciplina elitista y fuera del ámbito escénico. Además, argumentan que el Teatro Municipal, su principal escenario, recibe fondos de la Ley de Presupuesto. A propósito de la polémica decisión de asignar recursos solo a regiones distintas de la Metropolitana, la jefa del Departamento de Fomento de la Cultura, Claudia Gutiérrez, fue enfática en señalar que esta opción se enmarca en la vocación descentralizadora del Ministerio desde su instalación.

#### **4 Razón de Estado**

Luego de una seguidilla de anuncios, rumores e indefiniciones en torno al destino del Museo Histórico Nacional, que cumplió 108 años, su directora, Macarena Ponce de León, atribuyó la inesperada decisión presidencial de reabrir esta institución a una “razón de Estado”.

A fines de enero de este año, 2019, la historiadora había anunciado el cierre del inmueble por al menos dos años a fin de iniciar su ampliación, medida que se materializó el 5 de marzo. El proyecto contemplaba la construcción de un nuevo edificio para laboratorios, servicios, espacios técnicos y depósitos. Con ese fin, la idea del Ejecutivo es sumar al proyecto de remodelación del Museo, los dos pisos superiores del edificio de Correos de Chile, que mide 3.125 metros cuadrados. A esta remodelación se accederá por el segundo piso del Museo Histórico, y ya se habla de un nuevo guion para el recorrido de las salas. Sin embargo, en un sorpresivo cambio de planes de la Presidencia, se comunicó la postergación del nuevo edificio por falta de presupuesto. Según su exdi-

rector, Diego Matte, esa decisión implica condenar nuevamente al Museo Histórico a permanecer en la precariedad, ya que el Gobierno que venga querrá reevaluar todo lo implicado en el proyecto. Aseguró estar preocupado por el inicio de las obras en el edificio del Correo Central de Santiago, que considera un riesgo para las colecciones del Museo.

Los observadores de la materia en cuestión han quedado con la sensación de que el presidente Piñera dio prioridad a su acariciado proyecto de crear una Sala o Galería de la Democracia (como se había planteado inicialmente), que ocuparía un sector (sala o ala) del edificio. Y frente a esta teoría, los funcionarios de gobierno reconocen que, efectivamente, un eje temático y propósito fundamental de esta iniciativa es “contar la historia de la democracia”. También ha trascendido que este espacio contará con una sección para cada presidente, en la que se exhibirán algunos de sus objetos personales.

La que ha brillado por su ausencia es la comisión que trabajó en este proyecto para la campaña presidencial, instancia que estaba integrada por Ximena Cruzat, la exdirectora de la institución; la historiadora Lucía Santa Cruz, Juan José Ossa, David Gallagher, Joaquín Fernandois y el exministro de Cultura, Mauricio Rojas. Se dice que no se ha vuelto a reunir y que los contenidos están siendo elaborados por el equipo del Museo. La historiadora Ponce de León comenta que la muestra temporal sobre los sentidos de la Nación que se inaugurará en diciembre será un ejercicio sobre la nueva visión que presentará el Museo.

No cabe duda de que el presidente Sebastián Piñera hizo un espléndido negocio al reemplazar a Mauricio Rojas por Consuelo Valdés Chadwick en la Cartera de Cultura. Mujer convencional, pero con apertura política y manejo comunicacional, esta antropóloga tiene espesor cultural, experiencia en gestión y ha sido capaz de calmar las aguas turbulentas que acompañaron la administración de su predecesor. Logró poner paños fríos a los conflictos con las organizaciones de derechos humanos y la comunidad artística protagonizados por el redimido e hiperideologizado Rojas. Entre ellos, el que generaron sus rabiosas críticas al Museo de la Memoria. Valdés, en cambio, se ha paseado elegante y disponible por un centenar de instituciones, ha inaugurado decenas de exposiciones, paneles o talleres y ha asistido paciente a lanzamientos de libros útiles e inútiles. Se ha ganado el aprecio de la comunidad artística, alejándose de temas polémicos y permitiéndose incluso discrepar públicamente de algunas medidas poco simpáticas para la opinión pública, como la conversión de Historia en un ramo opcional para los estudiantes de tercero y cuarto medio.

Esplendorosa protagonista de la firma de la Ley de Patrimonio tanto tiempo esperada, bajó su perfil frente al errático manejo gubernamental de las

aperturas y cierres del Museo Histórico Nacional, derivando “la historia de la democracia”, tema regalón del presidente, a Macarena Ponce de León, aplicada vocera de la versión oficial.

Los nombramientos del actor y gestor cultural Luciano Cruz Coke en su primer gobierno y, luego de la abrupta salida de Alejandra Pérez y del traspie Rojas, la designación de una mujer con vocación de entendimientos como Valdés, han sido aciertos notables del Primer Mandatario.

Brutalmente golpeada por la censura y el pensamiento único, la comunidad artística no ha sido un sector fácil de abordar para Chile Vamos. El actual dirigente de Evópolis Cruz Coke hizo entrar el mundo de la cultura a la Moneda, y la actual ministra le devolvió la paz al actual mandatario, realizando con sobriedad, rigor y eficiencia las tareas que se le encomendaron.

Sin embargo, en este segundo tiempo que empieza a correr ahora para la derecha, a Consuelo Valdés la esperan desafíos que no pueden ser más de lo mismo: más teatros, más centros culturales o más festivales. Hasta ahora, la suya ha sido una administración de continuidad centrada en muchos proyectos originados en gobiernos anteriores. De aquí en adelante, habiendo asegurado que “somos trayectoria pero también proyecto”, la esperan tareas de grueso calibre, como acelerar la instalación de su nuevo y complejo Ministerio, coordinar acciones con el futuro Ministerio de Pueblos Indígenas, trabajar junto a la cartera de Educación en los programas de formación artística para los niños, allegar fondos de privados al siempre insuficiente financiamiento cultural, y hacer brillar con luz propia nuevos y creativos proyectos de su recién estrenado Ministerio.

Pueblos originarios



# Chile, consulta previa y contexto regional

Felipe Agüero<sup>1</sup>

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que referiremos en adelante como C169, establece una serie de derechos de los pueblos indígenas y tribales y provee mecanismos y obligaciones como medios de proteger esos derechos. Por ejemplo, la obligación que el Estado adquiere de consultar a estos pueblos en presencia de medidas legislativas o administrativas que los afecten —una consulta previa, libre e informada (CPLI)— está destinada a proteger las condiciones para su supervivencia, la mantención de sus tradiciones y culturas, sus decisiones sobre sus propias prioridades de desarrollo, la posesión y acceso a tierras, y otros derechos.

Este acuerdo internacional resultó de una larga negociación entre todas las partes interesadas y que participan en la OIT y estaba orientado a superar el anterior Convenio 107 y sus visiones integracionistas. El nuevo convenio daba un salto adelante al reconocer el derecho de los pueblos a mantener su propia identidad, cultura y derechos diferenciados; a la diferencia y la diversidad étnica y cultural como un valor para toda la sociedad; y a llamar al Estado a soste-

---

1 Felipe Agüero, doctor en Ciencia Política, Duke University. Sociólogo y licenciado en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor titular del Instituto de Asuntos Públicos (INAP), Universidad de Chile.

ner genuinos diálogos interculturales de buena fe con el propósito de alcanzar acuerdos, en el caso de la consulta previa.

El Convenio entró en vigor en 1991 al ser ratificado por Noruega y México en 1990, países a los que muy luego siguieron Colombia y Bolivia en 1991. Desde entonces ha sido ratificado por casi todos los Estados latinoamericanos.<sup>2</sup> En este sentido, el C169 se encuentra en plena vigencia e implementación en casi toda la región, y avanza en términos de los efectos institucionales que va teniendo en los diferentes países.

No obstante, al mismo tiempo, el Convenio es fuertemente controvertido, criticado desde diversos sectores y muchas veces resistido por el mismo Estado. La situación que lo ha tornado especialmente controversial es el contexto de auge de las inversiones en sectores extractivos —minería y petróleo— y las acompañantes inversiones en energía e infraestructura. En general, las áreas geográficas para el desarrollo de los proyectos de inversión tienden a coincidir con territorios habitados por comunidades indígenas. Esta situación ha dotado la implementación del C169, especialmente sus cláusulas sobre consulta previa, de altos grados de controversia y conflictividad. Numerosos obstáculos mantienen una amplia brecha entre el espíritu y propósito del Convenio y el grado y forma de su implementación.

Los países miembros del C169 en América Latina muestran importantes variaciones en términos del año de ratificación, yendo desde México en 1990 a Nicaragua en 2010. También en el peso demográfico y político de sus comunidades indígenas y afrodescendientes; el tipo y densidad de aplicación del Convenio en cuanto a la consulta; los contextos legales internos, y otros factores. Junto a estas diferencias, los países comparten una serie de dificultades de implementación y frustraciones expresadas desde diversos sectores. Es por esto que un estudio en profundidad debe proponerse analizar estas cuestiones desde una amplia perspectiva comparada y tomando una variedad de casos, pero aquí solo podrán considerarse algunos ejemplos de la región andina.

## 1 La consulta previa en Chile hoy

Está visto que la consulta previa indígena, bajo los preceptos del Convenio 169 de la OIT (C169), aparece hoy para muchos en Chile como un problema. Ya en un número anterior de este mismo medio hicimos notar que círculos directivos empresariales y políticos, antes de la última elección presidencial, dieron a entender su preferencia por que Chile se saliera del Convenio, posibilidad que, en una errónea interpretación de él, se hubiera dado el año 2018, a diez años

2 Las 23 ratificaciones incluyen también, fuera de la región, a la República Centroafricana, Dinamarca, España, Fiji, Luxemburgo, Nepal y los Países Bajos.

de su ratificación por Chile. Esta intención podría seguir alentándose para la próxima oportunidad efectiva, el año 2021, pese a las dificultades de distinto tipo que enfrentaría. Tal iniciativa no sería inconsistente con orientaciones recientes de política exterior que recelan de compromisos internacionales, como se manifestó en el rechazo de Chile a ratificar el acuerdo de Escazú y el Pacto Migratorio. Las razones esgrimidas frente al C169 fueron que este obstaculiza, impide o demora excesivamente los proyectos de inversión, creando niveles indeseables de incertidumbre y transformándose, en suma, en un obstáculo al desarrollo.

Los problemas de la consulta previa, libre e informada (CPLI), en el sentido expresado arriba, se han hecho patentes recientemente en Chile con la consulta que el Gobierno ha intentado impulsar desde mayo recién pasado sobre la reforma a la Ley Indígena. Son varios los temas planteados en la consulta, pero el más llamativo es el que busca hacer posible el arrendamiento de tierras indígenas, apuntando a un aspecto clave de la ley que afirma la inalienabilidad de la propiedad indígena de la tierra.<sup>3</sup> Este intento ha provocado múltiples y generalizadas manifestaciones de rechazo de parte de comunidades indígenas a lo largo de todo el país, y no solo entre comunidades mapuche. Algunas se han resistido a participar en la consulta y otras, participando, aun si solo en la primera fase informativa, han expresado ya su rechazo a la propuesta de modificar la ley. El Gobierno ha decidido poner "pausa" al proceso y ha considerado la posibilidad de posponerlo. El rechazo al intento de reforma de la Ley Indígena ha dado un nuevo y duro golpe a los esfuerzos de acercamiento y a la apuesta al diálogo que iniciara el ministro Alfredo Moreno desde el Ministerio de Desarrollo Social y la Familia, apuesta ya severamente dañada por el asesinato de Camilo Catrillanca, que ha profundizado la desconfianza indígena hacia el Gobierno y el Estado.

No hay estudios que evalúen de manera global los procesos y resultados de los distintos tipos de consulta (nacionales y locales), alrededor de cien, llevados a cabo en Chile bajo el alero del C169 desde que entró en vigencia, pero es claro que han evidenciado numerosas dificultades. Por ejemplo, la consulta acerca de los artículos referidos a pueblos indígenas contenidos en la propuesta de Nueva Constitución que se hizo durante el gobierno de Michelle Bachelet, resultó en la expresión de preferencias claras y consistentes con normas internacionales de parte de las comunidades consultadas. Sin embargo, los artículos que finalmente aparecieron en el proyecto del Gobierno que se envió al Congreso durante los últimos días de su mandato, en marzo de 2018, difirieron

3 Hernando Silva, "La propuesta de modificación de la Ley Indígena: una amenaza para la protección de las tierras del pueblo mapuche y una estrategia para su incorporación en el mercado", *Observatorio Ciudadano* (Opinión), 23 de mayo, 2019. <https://bit.ly/2NSNXH9>

ron considerablemente de esas preferencias.<sup>4</sup> Otro ejemplo, bastante reciente, es el cambio que ha hecho el Gobierno en el diseño del camino propuesto en la reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el cual en buena medida se explica por la decisión de evitar la realización de una Consulta Indígena.<sup>5</sup>

Estos ejemplos destacan distintos aspectos de las dificultades que enfrenta la implementación del C169, especialmente en lo relativo a la consulta previa. Por ejemplo, evitar la CPLI como parte de un diseño explícito, como en el caso del camino de la reforma al SEIA, aun cuando se sabe que las medidas adoptadas o que se adopten sí afectan a comunidades indígenas y que, por lo tanto, debieran ser consultadas. Esto es parte de un diseño más general que involucra disponer límites geográficos, temáticos o sectoriales a la aplicación de la CPLI, como se hace, por ejemplo, con la noción de afectación específica, y que lleva a dejar fuera, en Chile, temas como, por ejemplo, la Ley de Pesca. En el resto de América Latina se encuentran también múltiples ejemplos de limitaciones de este tipo.

El caso de la consulta sobre los artículos relativos a lo indígena en la propuesta de Nueva Constitución refiere al elemento no vinculante de ella. Los indígenas dan su opinión, pero las autoridades no la consideran y adoptan decisiones diferentes a las preferencias indígenas expresadas. Esto, que ocurre en consultas de carácter tanto nacional como local, es bastante común en toda la región, lo que lleva a los pueblos indígenas a perder confianza en ellas.

En el caso del intento de reforma de la Ley Indígena, podría ocurrir lo mismo que en la Consulta Constitucional; es decir que, escuchadas las opiniones indígenas (incluidas las de rechazo de la consulta misma), el Gobierno siga adelante con sus intenciones originales de reforma de la ley. Hay, sin embargo, un agravante en este caso, y es que la reforma va al corazón de los intereses indígenas: la tierra. Las expresiones de rechazo indígena tanto al contenido de la reforma propuesta como, por eso mismo, al proceso de consulta, son un reflejo de que se percibe aquí un asalto a aspectos esenciales de la identidad indígena. Se revela así, de parte del Gobierno, una profunda incomprensión de lo que constituye esta identidad y su inextricable conexión con la tierra; y, al mismo tiempo, una decisión de avanzar resueltamente en el propósito de lo que desde el Gobierno llaman la reconversión agrícola; esto es, la modernización capitalista del campo, sin consideración por el significado de la tierra para las comunidades.

4 José Aylwin, "El proyecto constitucional de Bachelet y la demanda ciudadana por una nueva Constitución", *El Mostrador* (Opinión), 10 de marzo, 2018. <https://bit.ly/2NPRWUN>

5 "Gobierno da un giro: elimina macrozonas y participación anticipada en reforma al SEIA", *El Mercurio*, 18 de junio, 2019, B3. <https://bit.ly/2XV7rex>

Este desconocimiento es llamativo, pues el Programa de Gobierno de Sebastián Piñera reconocía —de forma inédita en la derecha— que los problemas en la Araucanía se originan en la “ocupación por el Estado chileno durante la segunda mitad del siglo XIX... [lo que] dio origen a problemas de muy difícil solución”,<sup>6</sup> visión que reiteró el Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía de septiembre de 2018. Pero esta forma de plantear la visión de que el asunto de las tierras, su usurpación por el Estado chileno, era la clave del problema, terminó revelándose como una acomodación puramente retórica al avance de la postura indígena en el sentido común nacional. Su verdadera visión, en cambio, planteada también en el Programa de Gobierno, era que el problema de tierras se refiere a las tierras restituidas a comunidades indígenas, que permanecen improductivas y sujetas a ataduras legales que impiden la flexibilidad necesaria para su adecuado uso. De aquí entonces el propósito de “modificar la ley indígena para potenciar el uso productivo de las tierras entregadas a los miembros del pueblo mapuche reduciendo o eliminando las prohibiciones de vender, hipotecar, arrendar, o disponer de sus tierras”.<sup>7</sup>

## 2 La tierra y la identidad indígena

Los pueblos indígenas han ido acumulando experiencia y sabiduría —que han compartido entre ellos a través de regiones y continentes— sobre las amenazas y efectos perniciosos que acarrearán el apetito por sus tierras. En las palabras de Ciaran O’Faircheallaigh, profesor de Griffith University en Australia y con amplia experiencia en asesoría a comunidades indígenas en negociaciones con empresas, pronunciadas en un encuentro reciente en ICARE: “Para las personas indígenas, en todo contexto en el que he trabajado, el principio fundamental es que no pueden entregar la responsabilidad de su tierra a nadie más. *La tierra es la identidad social de las personas*, la identidad cultural, es su sustento y, por lo tanto, deben mantener el control de todo lo que ocurre ahí”. Y agregaba: “En el mundo indígena simplemente no es posible permitirles a otras personas controlar lo que ocurre en sus tierras. Esto es fundamental. Cuando las personas indígenas insisten en tener este control, no están siendo testarudas, no es que se estén oponiendo al desarrollo, *están siguiendo su lógica*”.<sup>8</sup> Después de admitir haber aprendido en pocos meses de contacto con

6 Sebastián Piñera Echenique, *Construyamos Tiempos Mejores para Chile. Programa de Gobierno 2018-2022*. [www.sebastianpinera.cl](http://www.sebastianpinera.cl). Véase también Felipe Agüero, “Derechos Indígenas e institucionalidad: visiones desde las candidaturas presidenciales”, *Documento de Trabajo ICSCO*, no. 44 (enero 2018) (Universidad Diego Portales). <https://bit.ly/2JxH8Xa>

7 Sebastián Piñera, *Construyamos...*, p. 124.

8 Ciaran O’Faircheallaigh, “La tierra es la identidad social de las personas, es su sustento y, por lo tanto, deben mantener el control de todo lo que ocurre ahí”, *Encuentro ICARE, “Pueblos Indígenas y Desarrollo Sustentable”*, 10 de junio, 2019. <https://bit.ly/2Jx5CzC>. Énfasis en el original.

líderes indígenas lo que no habían aprendido en toda su vida, siguiendo la iniciativa de encuentros organizados por el ministro Moreno, los dirigentes empresariales y de gobierno continuaron, no obstante, en desconocimiento de lo esencial, esta conexión identitaria con la tierra.

La conexión de la tierra con la identidad misma de cada pueblo encuentra múltiples manifestaciones en toda la región. Por ejemplo, una movilización reciente (2017) de la Confederación de Naciones Indígenas del Ecuador (Conaie) consistió en una marcha de dos semanas y 320 kilómetros a Quito para obtener del Gobierno el compromiso de no hacer nuevas concesiones mineras y petrolíferas en zonas donde no se había hecho consulta. Como respuesta al incumplimiento del Gobierno, el Consejo Coordinador de la Nación Waorani del Ecuador-Pastaza (Concanawep) movilizó en febrero de 2019 a cientos de líderes ancianos y jóvenes que descendieron sobre Puyo, capital de la provincia amazónica de Pastaza, para presentar una demanda judicial contra los ministros de Energía y de Medio Ambiente por la aplicación defectuosa de la Consulta Indígena. Esto en el contexto de la decisión del Gobierno de emitir dieciséis concesiones petrolíferas en una vasta extensión que se sobrepone al territorio de diversas nacionalidades indígenas. Los indígenas desfilaron por la ciudad, cantando, y luego continuaron cantando en la audiencia judicial, hasta que el juez, sobrepasado por el ruido ensordecedor, tuvo que detener la sesión hasta no conseguir un traductor a la lengua waorani.<sup>9</sup>

Otro ejemplo lo representa la movilización sin precedentes de indígenas amazónicos en el Perú en 2009 contra un paquete de decretos emitidos por el presidente Alan García, que permitirían la concesión de extensos territorios a multinacionales petroleras o para el cultivo de biocombustibles. Esta movilización fue contestada con fuerte represión por el Gobierno con uso del Ejército y la Marina, y luego con la declaración del Estado de Emergencia en la zona. A su vez, en respuesta, los líderes indígenas indicaron su disposición a dar la vida en defensa de sus territorios. “Las naciones indígenas aglutinadas en la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (Aidesep), dicen que no le temen a la declaratoria de emergencia. ‘El gobierno puede decretar estado de emergencia pero los pueblos amazónicos están dispuestos a morir porque con estos decretos legislativos el gobierno les ha declarado la guerra abiertamente’, [señaló] Alberto Pizango, presidente de Aidesep y representante del movimiento indígena frente al gobierno”.<sup>10</sup> Nótese que el grito de “La selva no se vende, se

9 Independent Media Institute, “Indigenous peoples go to court to save the Amazon from oil company greed”, *EcoWatch*, 11 de abril, 2019. <https://www.ecowatch.com/waorani-resistance-2634313869.html>.

10 Véase Beatriz Jiménez, “Selva peruana en guerra contra Alan García”, *Crónicas desde Latinoamérica*, *elmundo.es/Blogs*, 12 de mayo, 2009. <https://www.elmundo.es/elmundo/2009/05/12/cronicasdesdelatinoamerica/1242118361.html>.

defiende” esgrimido en esta movilización fue replicado diez años más tarde en territorio mapuche: “La tierra no se arrienda ni se vende, se defiende”.

Lo que tienen en común los casos presentados arriba (evitar la consulta, ignorar las preferencias expresadas en una consulta, hacerla afectando temas centrales de la identidad indígena, o hacerla mediante procedimientos defectuosos) es la ausencia de aquella *buena fe* a que llama, como elemento clave, el Convenio 169. Este establece en el punto 2 del artículo 6: “Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. Esto parte de la base del reconocimiento de la necesidad de garantizar la supervivencia de estos pueblos y sus culturas, afirmados en la tierra (véase su Parte II, Tierras), mediante su derecho a decidir sobre sus prioridades de desarrollo, instituciones y formas de gobierno, en sus tierras ancestrales, y de asegurar su participación en las decisiones que les afecten. Se trata, en suma, del reconocimiento de la diversidad y de un diálogo intercultural efectivo con vistas a esos acuerdos o consentimiento. El principio de buena fe para gobernar las relaciones interculturales mediante un diálogo genuino en medio de esta diversidad es justamente el que está ausente en los casos descritos.

El punto clave que anima el Convenio es, entonces, la voluntad de los Estados de reconocer la existencia de los pueblos indígenas y de sus derechos colectivos, y sobre esa base llegar a acuerdo en medidas que los afecten. En este marco, la consulta es el mecanismo que materializa esa voluntad en casos específicos, pero que al mismo tiempo es parte de una disposición general del Estado a expresar institucionalmente ese reconocimiento mediante diversas formas de participación indígena, el respeto a la autonomía en sus decisiones y, muy especialmente, a sus derechos sobre las tierras ancestrales.

### **3 Una mirada regional**

Sin la forma recién señalada de asumir el Convenio, los Estados y elites dirigentes terminan siendo defraudados a la hora de su aplicación. Se sorprenden de sus contenidos, que parecen no haber conocido o internalizado plenamente. En verdad, la puesta en marcha en cada país de la cláusula sobre consulta previa es lo que ha venido a revelar todas las otras dimensiones del Convenio, y lo que ha gatillado en muchos casos un rechazo *a posteriori* de él. Es cierto, también, que la puesta en práctica de la consulta coincidió en el tiempo en la mayoría de los países con el auge de grandes inversiones en minería e hidrocarburos —el modelo extractivista— en zonas de asentamientos indígenas, con las acompañantes grandes inversiones en infraestructura y energía. El Estado e inversionistas privados actuaron de conjunto para destrabar los proyec-

tos y apurar los procesos extractivos con la mira puesta en las rentas a futuro. En este contexto, la consulta les parecía una irritante traba.

La mirada empresarial crítica del C169, con intención de considerar la salida de sus países del Convenio tal como empezó a manifestarse en Chile hace solo algunos años, tuvo precedentes en otros países. En Brasil, por ejemplo, se debatió hace algunos años la conveniencia y posibilidad de salida del C169, y en este caso las discusiones tuvieron lugar en la Cámara de Diputados.<sup>11</sup> Los problemas también se plantearon frontalmente con ocasión de la reacción del gobierno de Brasil a las medidas que tomó la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la construcción de la represa de Belo Monte, ordenando suspender los trabajos por no haberse realizado consulta previa. Como reacción, el gobierno de Dilma Rouseff inició una ofensiva que amenazó con limitar severamente las facultades de esa comisión.<sup>12</sup>

En Colombia también se han escuchado planteamientos de empresarios en contra del C169. En el 11<sup>er</sup> Simposio del Oro y la Plata realizado en Lima en mayo de 2014, “Eduardo Chaparro, director ejecutivo de la Cámara Asomíneros de Colombia, sostuvo que *los países latinoamericanos podían verse en la necesidad de denunciar ante la OIT el Convenio 169* a fin de evitar la paralización de proyectos de minería y petróleo. ‘El desarrollo de las cosas ha derivado en que, muchas veces, existe gente especializada en obstaculizar los proyectos a través de la consulta previa y eso se convierte en un mecanismo de extorsión’”, señaló.<sup>13</sup>

La idea de que la oposición de indígenas a proyectos de inversión inconculta los constituye como trabas al desarrollo, o como “palos en la rueda”, ya había sido famosamente expresada por el presidente Alan García en Perú en 2007, cuando se refirió a que los indígenas amazónicos obedecían “la ley del perro del hortelano” (si no lo hago yo, que no lo haga nadie, o que no come ni deja comer), anunciando ya las bases de las movilizaciones mencionadas arriba y la conflictividad que derivaría luego en los trágicos sucesos en la Curva del Diablo en Bagua, en la Amazonía peruana, conocidos como “el Baguazo”.<sup>14</sup>

11 Cesar Augusto Baldi y Lilian Marcia de Castro Ribeiro, “A proposta de revogação da convenção 169 da OIT pelo Brasil e principio da vedação do retrocesso social”, *Fragmentos da Cultura*, vol. 25, no. 2 (abr-jun 2015). pp. 241-252. <http://dx.doi.org/10.18224/frag.v25i2.4184>

12 Marlon Alberto Weichert y Gustavo Miranda Antonio, “La experiencia brasilera de diálogo con decisiones del Sistema Interamericano”, en CEJIL, *Implementación de las decisiones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Aportes para la Administración de Justicia* (Buenos Aires: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, CEJIL, 2016), pp. 87-88. <https://www.cejil.org/es/implementacion-decisiones-del-sistema-interamericano-derechos-humanos>. También, Carlos Andrés Baquero, Celeste Kauffman y César Rodríguez-Garavito, “Intervención en caso Belo Monte” (Amicus Curiae), *DeJusticia* (julio 2, 2014). <https://www.dejusticia.org/litigation/intervencion-en-caso-belo-monte/>

13 *El Comercio*, Lima, 21 de mayo, 2014 – énfasis en el original.

14 Milton López Tarabochia, “Baguazo: 10 cosas que debes saber antes de la sentencia por el conflicto

Estas expresiones de descontento de parte de líderes políticos y empresariales, que se sintetizan en la visión del C169 —en particular de la consulta— como una traba al desarrollo, está aparejada con una gran frustración también de parte de comunidades y líderes indígenas. En el caso de estos últimos, la frustración ha surgido porque no ven que la consulta respete sus aspiraciones ni tampoco que proteja sus derechos, sus territorios, o las condiciones en que se desenvuelven sus vidas. En muchos casos terminan desarrollando apreciaciones de que la consulta ha sido convertida en meros trámites para que las empresas y los grandes proyectos obtengan la “licencia social” requerida para darles inicio. Se distorsiona así el sentido de la consulta, transformándola en un instrumento de legitimación de proyectos que, aun siguiendo formalmente los pasos establecidos, terminan aprobando iniciativas que debilitan fuertemente la posición de las comunidades frente a la tierra y/o dañando el medioambiente en sus territorios.

Como se señaló antes, hay diferencias en la evaluación de consultas de carácter nacional y las de carácter local, centradas estas últimas en proyectos específicos. En muchos casos, las consultas nacionales, debido a que tienen mayor visibilidad y a que participan en ellas las dirigencias indígenas nacionales, con mayor apoyo y asesorías, se acercan más al espíritu de la consulta en el marco del Convenio. Ejemplos de esto han sido la consulta sobre la creación del Ministerio de las Culturas en Chile, la consulta sobre el Decreto de Reparación y Restitución de Tierras para Pueblos Indígenas en Colombia,<sup>15</sup> o sobre Política de Salud Intercultural o la Reglamentación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre en Perú.

Pero en los otros ámbitos, las críticas indígenas a las formas de llevar a cabo la consulta, especialmente en zonas específicas, han sido fuertes. Por ejemplo, en Perú, en el marco de la campaña “Consúltame de Verdad”, promovida por Oxfam, la ONG Cooperación y dirigentes indígenas, 36 dirigentes de las organizaciones nacionales de pueblos indígenas que representaban a comunidades de todo el país, en una reunión en Lima el 13 de febrero de 2018, concluyeron:

Uno de los principales cuestionamientos es que la consulta se ha convertido en un mero formalismo y se realiza en las etapas finales del proceso de inversión minera y petrolera, cuando ya no hay ninguna decisión relevante

---

ambiental más relevante en el Perú”, *Mongabay Latam*, 22 de septiembre, 2016. <https://es.mongabay.com/2016/09/baguazo-10-cosas-debes-saber-la-sentencia-los-acusados-conflicto-ambiental-mas-sonado-peru/>

15 César Rodríguez Garavito y Natalia Orduz Salinas, *La Consulta Previa: Dilemas y soluciones* (Bogotá: De-Justicia, 2012).

que tomar.<sup>16</sup> Además, instrumentos tan importantes como el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y el Plan de Cierre de Minas no pasan por consulta. Otro cuestionamiento es la rapidez con que se vienen dando las consultas. En algunos casos, las etapas informativa y de evaluación se realizaron en un mismo día. Además, muchos de los acuerdos que se alcanzan en estos procesos son en realidad obligaciones que ya tiene el Estado, al margen de la consulta.<sup>17</sup>

Las críticas contenidas aquí (que en la práctica la consulta no es realmente previa, que no se aplica en temas relevantes, que no se respetan demandas indígenas sobre el procedimiento, y que se consulta sobre asuntos sin relevancia solo para reafirmar responsabilidades que el Estado ya tiene) se repiten sistemáticamente en el resto de los países de la región.

Por estas y muchas otras razones, las comunidades indígenas a menudo se desinteresan en la consulta, a veces rechazándola de plano cuando se hace muy evidente el intento solo de legitimar muy rápidamente un proyecto que no da garantías. Otras veces, como ocurre con comunidades en Brasil, han desarrollado sus propios protocolos de consulta, que anteponen a los del Estado o las empresas cuando llegan con proyectos. También, en otros casos se prefieren caminos diferentes para afianzar más directa y claramente sus derechos sobre la tierra y territorios, rechazando la realización de consultas e ideando estrategias que les permitan mayor protección.

No obstante, aun en medio de estas frustraciones y críticas, el C169 es visto finalmente como un importante instrumento para la protección de los derechos indígenas, sobre todo si se apoya también en la posterior Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.<sup>18</sup> Esta es la apreciación de organizaciones indígenas y de organizaciones de derechos humanos o enfocadas específicamente en derechos indígenas, que trabajan con

16 Es notable el parecido de esta queja con la que se editorializa en el vespertino *La Segunda* respecto de la intención del gobierno de Piñera de no innovar en relación con la idea de consulta anticipada, todo esto en el marco de la SEIA, es decir, no necesariamente referida a Consulta Indígena. Dice la columna editorial: "Restringir la participación a su estado actual parece insuficiente. Los proyectos son dados a conocer a la ciudadanía cuando las decisiones fundamentales de localización, diseño y tecnología son prácticamente imposibles de modificar. Con ello, la injerencia de la sociedad civil se restringe a decisiones menores o la negociación de prebendas con el desarrollador. Ello incentiva también a que la oposición ciudadana se manifieste impugnando los proyectos en la justicia, lo cual suele perjudicar también a los proponentes". *La Segunda*. Columna editorial, 4 de julio 2019, p. 8.

17 <https://consultape.com/2018/01/24/consultame-de-verdad-campana-pone-en-evidencia-limitaciones-de-consulta-previa-en-extractivas/>

18 La Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas fue aprobada por la Asamblea General el jueves 13 de septiembre de 2007, con 144 votos a favor, 4 en contra y 11 abstenciones. Desde su aprobación, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y los Estados Unidos de Norte América han revertido su decisión y se han adherido a la Declaración. Colombia y Samoa también han revertido su posición y han indicado su apoyo a la Declaración. <https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html>

comunidades y organizaciones indígenas. La razón es que el C169 obliga a los Estados a reconocer y hacerse cargo de los derechos allí establecidos, incluida la consulta previa, realizada de buena fe, y porque ha sido un poderoso instrumento de difusión de estos derechos a través de todas las comunidades, incluso de algunas alejadas de esta socialización. También ha sido un poderoso instrumento de movilización y organización, de desarrollo de alianzas tanto nacionales como internacionales, de concreción de redes de defensa de sus derechos con organizaciones de defensa legal en todos los niveles, y de presencia en órganos internacionales y multilaterales. En casos como el chileno, en que no hay reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas ni mención alguna de estos pueblos en la Constitución, el C169 es aún más relevante.

Esta breve mirada regional sobre las críticas recientes al C169, y en particular a la consulta previa, contextualiza las dificultades que se enfrentan en Chile, destacando elementos comunes y también diferencias. Una mirada un poco más detenida a otros casos nacionales en la región iría en el mismo sentido, situando mejor las dificultades enfrentadas en Chile, así como las oportunidades. Se han dado varios ejemplos de Perú, y una revisión breve de este caso, como el de Colombia, puede proveer comparaciones de interés para el caso de Chile.

#### **4 El C169 y la consulta en Colombia y Perú: diferencias y elementos comunes**

El Convenio 169 entró en vigencia en Perú en 1995, luego de que este país lo ratificara en 1994. En la Constitución peruana, de 1993, los tratados internacionales suscritos por el Estado, como el C169, son parte del derecho nacional. Este rango constitucional del C169 ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional.<sup>19</sup> Además, otras cláusulas de la Constitución —derecho a la identidad cultural y la propiedad indígena, sus instituciones propias, el derecho propio, autoridades propias y la jurisdicción indígena— hacen que prevalezca en Perú la visión de un bloque de constitucionalidad, del que el C169 es parte.<sup>20</sup>

Pese a su entrada en vigencia, el Convenio prácticamente no fue usado ni implementado. La ratificación ocurrió, sin debate ni visibilidad, al calor de la nueva Constitución y el retorno de Fujimori al ruedo democrático, bajo presión

19 Fundación para el Debido Proceso (DPLF), *Derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado en América Latina Avances y desafíos para su implementación en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Perú* (Washington, D.C.: DPLF/Oxfam, 2015), pág. 9. <https://bit.ly/30xLvqR>

20 Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), *Informe Regional Comparativo. Desarrollo de los derechos a la consulta previa, territorio, salud, educación, reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Venezuela y Perú* (Lima: COICA, 2016), p. 2. [https://www.dar.org.pe/archivos/inf\\_c169\\_COICA\\_DAR.pdf](https://www.dar.org.pe/archivos/inf_c169_COICA_DAR.pdf)

de la OEA, después del autogolpe que protagonizara. La ratificación tuvo así el propósito de señalar un compromiso con acuerdos internacionales, de marcar la vuelta con legitimidad al concierto internacional, pero sin ninguna intención de implementación efectiva. Solo a propósito de la movilización indígena en la Amazonía ya mencionada arriba en contra de los decretos de 2008 que daban entrada a la exploración y explotación petrolera, y la violencia que desató, el C169 fue rescatado del olvido. Como reacción a los violentos sucesos de Bagua, se desarrollaron mesas de trabajo e iniciativas en favor de comenzar a implementar el Convenio, principalmente a través de una ley de consulta previa. Esta se promulgó, después de aprobación unánime, el año 2011, es decir, dieciséis años después de la entrada en vigor del C169. La adopción de esta ley fue vista como “uno de los principales logros del movimiento indígena”, que permitiría la implementación del derecho a la consulta previa.<sup>21</sup>

En el subsiguiente debate sobre la reglamentación de la ley, la mayoría de las organizaciones indígenas se marginó por desacuerdos con el Gobierno y por una serie de críticas al proceso y el contenido, críticas realizadas en conjunto con otras organizaciones de la sociedad civil. Estas apuntaban a criterios que restringían la plena aplicación del Convenio, por ejemplo, en cuanto a los criterios de afectación directa o de definición del carácter indígena de las comunidades, que dejaban fuera numerosos asentamientos indígenas, especialmente en la sierra, donde se desarrollaban importantes inversiones mineras.<sup>22</sup> No obstante, las críticas iniciales a la ley y el reglamento fueron dando lugar a críticas sobre la implementación y la calidad de los procesos de consulta.<sup>23</sup>

En Colombia, la trayectoria y sentido de la aplicación del C169 fue diferente. La ratificación del Convenio 169 en agosto de 1991 ocurrió al calor de la promulgación de la Constitución en julio de ese mismo año. Sabemos que la Constitución de 1991 fue aprobada en medio de un fulgurante momento constitucional, precedido y alentado por una amplia movilización deseosa de salir del hostigamiento de la violencia y que hizo posible las maniobras institucionales para abrir paso al cambio (el conteo extraoficial de la “séptima papeleta” en los comicios, que la Suprema Corte validó). La Asamblea Constituyente contó con una importante participación indígena en los contenidos y logró

---

21 DPLF, *Derecho a la consulta...*

22 COICA, *Informe Regional Comparativo...* Hasta fines del 2017 se habían realizado o estaban en proceso 34 consultas bajo la ley de consulta previa: cuatro de nivel nacional, trece en hidrocarburos, diez en minería, cinco sobre Áreas Nacionales Protegidas, y una cada una en hidroviás e hidroeléctricas. Véase Cynthia Sanborn, Verónica Hurtado y Tania Ramírez, *La consulta previa en el Perú: avances y retos*, Documento de Investigación no. 6 (Lima: Universidad del Pacífico, septiembre 2016). <http://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/1195/DI6.pdf?sequence=6>

23 Iván Lanegra, “La evaluación de la política pública de la consulta previa”, *Revista Argumentos* (Edición No. 3, Año 11, 2017), p. 16. <https://bit.ly/2GbrfUf>

hacerse de las alianzas necesarias para dejar bien estipuladas las normas sobre derechos colectivos.

Ya en los Principios Fundamentales se estableció el reconocimiento de “la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana” (artículo 7) y más adelante otorgó a los territorios indígenas el carácter de entidades territoriales, a la par con los departamentos, distritos y municipios, con autonomía y, con ella, la facultad de gobernarse con autoridades propias (artículos 286 y 287). El C169 vino a ampliar en sus propios términos los derechos de los pueblos indígenas.

La Consulta Indígena empezó a aplicarse en 1996-1997, y su comparativamente temprana puesta en marcha, sumada a una aceleración posterior en el número de consultas, ha hecho de este el caso de mayor número de consultas realizadas (más de ocho mil), lo que ha generado su propio tipo de problemas. Los gobiernos han intentado establecer reglamentos y han querido avanzar hacia una ley de consulta previa, iniciativas que han encontrado el rechazo de las organizaciones indígenas, que ven que cada paso de legislación y reglamentación (mirando también la experiencia peruana), restringe y condiciona el campo de aplicación respecto de las posibilidades que deja abiertas el propio Convenio.

Ha sido distintivo del caso de Colombia el papel activo desempeñado por las cortes, en especial la Corte Constitucional, en afianzar y hacer valer los derechos indígenas, con avances y retrocesos. En los otros casos, los tribunales también han empezado a desempeñar un papel más activo, haciendo crecientemente uso del derecho internacional, aunque su comportamiento ha sido más errático.<sup>24</sup>

El caso de Chile, por otra parte, revela diferencias notables con los anteriores, en especial porque su Constitución desconoce la existencia de pueblos indígenas y sus derechos, que solo se encuentran reconocidos en la Ley Indígena de 1993. Contrasta también por la ratificación tardía del Convenio 169, y por el tortuoso proceso que debió seguir para alcanzarla.<sup>25</sup> Mientras en Colombia y Perú la temprana ratificación salió de un rápido procesamiento y aprobación legislativa, en Chile este proceso tomó 18 años. El primer gobierno democrático después de la dictadura sometió la ratificación al Congreso en 1990, pero la oposición de derecha retrasó su discusión, manifestó múltiples reparos y

24 Para el caso de Colombia, véase Natalia Orduz, “La consulta previa en Colombia”, en Maite de Cea y Claudio Fuentes (eds.), *La Consulta Indígena: Colombia-Perú-Chile* (Santiago. Ril Editores, 2016); César Rodríguez-Garavito, “Ethnicity.gov: Global Governance, Indigenous Peoples, and the Right to Prior Consultation in Social Minefields”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 18, no. 1 (Winter 2010); y Gloria Amparo Rodríguez, *De la consulta previa al consentimiento libre, previo e informado a pueblos indígenas en Colombia*, 2ª ed. (Bogotá. Universidad del Rosario y Grupo Editorial Ibáñez, 2017).

25 Antonia Urrejola, “Aplicación del Convenio 169 en Chile”, en Maite de Cea y Claudio Fuentes (eds.), *La Consulta Indígena...*

sometió varias preguntas al Tribunal Constitucional, para finalmente aprobar la ratificación en 2008.

Tras estas diferencias temporales en la ratificación se esconden diferencias más sustantivas. Mientras Colombia puede calificarse como un ratificador genuino, es decir, que compartía los valores que inspiran el Convenio, según queda claro con la incorporación de valores similares en su Constitución, aprobada casi simultáneamente, Perú, en cambio, fue solo un ratificador estratégico. Mientras Colombia comenzó a implementarlo prontamente, en Perú, si bien la ratificación siguió de cerca a la promulgación de su nueva Constitución, esta fue parte de un proceso forzado por la presión internacional. Y el Convenio, aprobado sin mayor debate y visibilidad, se archivó por más de una década. Chile, por su parte, puede ser visto como sosteniendo inicialmente una voluntad de ratificador genuino, aunque frágil, pero su ratificación posterior más bien debe calificarse de estratégica, impulsada por la necesidad de puesta al día con el resto de la región, y apurada como respuesta a reacciones indígenas a episodios de violencia estatal.<sup>26</sup>

Es necesario un estudio más acabado para extraer las consecuencias de las distinciones mencionadas, propuestas por Simmons, aunque desde ya son claras las diferencias entre el caso de Colombia y los otros dos en cuanto a implementación. Por supuesto, el impulso genuino o meramente estratégico para sacar adelante la ratificación debe combinarse con otros factores en las trayectorias posteriores para una evaluación más rigurosa. La naturaleza genuina o estratégica del impulso inicial debe verse como expresión de determinados equilibrios entre las elites dominantes, equilibrios que varían entre más o menos inestables, y que se modifican también a través del tiempo. A esto se suma el peso creciente que en cada país fue adquiriendo la alianza entre el Estado y los grandes inversionistas en minería e hidrocarburos (especialmente en Colombia y Perú),<sup>27</sup> y también, por el otro lado, el variable estado organizativo y de movilización de las organizaciones y comunidades indígenas, así como sus grados de unidad.

## 5 Problemas de la implementación y nota final

Más allá del impacto de las diferentes formas y motivaciones de la ratificación, los problemas ahora son en gran medida de implementación y de los obstáculos que enfrenta. Una breve revisión de estos obstáculos, que son comunes a estos

26 Para los conceptos de ratificador genuino y ratificador estratégico, véase Beth A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics* (New York: Cambridge University Press, 2009).

27 Véase, por ejemplo, Francisco Durand, *Poder político y gobierno minero*. Cuadernos de Cooperación, no. 1 (2015); José De Echave (con la colaboración de Silvia Passuni y Armando Mendoza), *La minería en el Sur Andino: los casos de Cusco y Apurímac* (Lima: Cooperación, Red Muqui, Broederlijk Denle, 2014).

casos, aunque algunos tienen mayor peso en uno que en otro, muestra que en Perú la determinación del carácter indígena de las comunidades, para decidir si cabe o no la consulta, ha sido un severo obstáculo. En un comienzo la base de datos que se generó desde el Gobierno dejó fuera un amplio sector de las comunidades indígenas de la sierra andina, que eran categorizadas como campesinas y no indígenas. Esta restricción deriva de prejuicios culturales, de concepciones ideológicas heredadas del periodo del régimen militar de Velasco Alvarado, y de intereses mineros, dado que estos pueblos se encuentran en zonas de concesiones mineras. En Chile, la reforma a la Ley Indígena que el Gobierno intenta con dificultades someter a consulta previa apunta también a restricciones en esta materia, al aumentar las exigencias para acreditar la condición indígena, eliminándose la autoidentificación, un criterio reconocido internacionalmente. A la cuestión de la identificación indígena, se suman los problemas de determinación de la presencia de comunidades indígenas en las áreas de desarrollo de un proyecto de exploración o inversión. La tarea de hacer esta determinación a menudo queda en manos de las propias empresas interesadas y de sus consultores, que han sido más veloces que rigurosos en alcanzar sus conclusiones. El resultado es la exclusión de importantes comunidades de la obligación de consultar.

La exclusión recién señalada se hace aún más fuerte con políticas que en la práctica, a través de diversos mecanismos, establecen la exclusión de zonas de inversión minera. Los gobiernos determinan el carácter estratégico de estas inversiones, o se acude a definiciones derivadas de la propiedad estatal de los subsuelos, que excluyen de la consulta a pueblos severamente afectados por estas actividades. Se agrega a esto, en el caso del Perú, la exclusión de la consulta en casos de preexistencia de acuerdos entre privados (más allá de que también se excluyan de la consulta las medidas tomadas con posterioridad a la entrada en vigencia del Convenio y previo a la entrada en vigencia de la Ley de Consulta). También, las definiciones que restringen la consulta solo a casos de afectación directa amplían el campo de exclusiones.

De otra parte está el problema de las debilidades de la institucionalidad estatal para la consulta. El Estado es el responsable de implementar el C169 y de que la consulta se lleve a cabo de una manera que facilite el cumplimiento de sus objetivos, garantizando procedimientos adecuados para la expresión libre e informada de las comunidades consultadas. Pero, en la mayoría de los casos, el Estado no se ha dotado de las capacidades necesarias para cumplir esta función, delegando en los hechos en las empresas interesadas en llevar adelante los proyectos, con todas las distorsiones y presiones que esto conlleva. Se hacen aquí presentes las enormes disparidades de poder entre las comunidades y los equipos de profesionales en diversos campos de que disponen las empresas, en desmedro de las comunidades indígenas, mal informadas, sin

tiempo para deliberar, y sin apoyos para dotarse de las asesorías necesarias, y a menudo sin traducción.

Muy gradualmente el Estado ha ido ampliando una capacidad mínima, como por ejemplo el desarrollo de un cuerpo de traductores en Perú para asistir en los diálogos y consultas, así como en dotar a ministerios y agencias, con especialistas que tendrán a su cargo la consulta. La Defensoría del Pueblo ha desarrollado también capacidad para monitorear y reportar sobre las insuficiencias de los procesos de consulta.

Con todo, la debilidad estatal frente a la consulta se magnifica cuando esta instancia hace las veces de primer punto de contacto entre el Estado y las comunidades. En estas situaciones, las comunidades llamadas a tratar un tema específico de consulta ignoran el libreto con que se las enfrenta. Así, simplemente plantean el enorme y diverso conjunto de demandas acumuladas en el tiempo, que interpelan no solo al ente sectorial específico de la consulta en cuestión, sino a una amplia gama de agencias del Estado, frente a lo cual este no tiene respuesta.<sup>28</sup>

Por otro lado, la consulta adolece de serios problemas de diseño, referidos a los momentos de la consulta y a las definiciones de los temas que se tratarán en ella, a los que se suman problemas vinculados a prácticas que emanan de las disparidades de poder ya asentadas. Los problemas de diseño atentan, por ejemplo, contra el carácter previo que el Convenio requiere. Usualmente la consulta se hace cuando varias decisiones fundamentales sobre los proyectos en consulta ya han sido hechas previamente por los titulares de los proyectos. De esta manera, el ámbito de lo que se va a consultar se reduce notablemente, dejando su carácter abierto en un nivel más bien retórico.<sup>29</sup> Por eso ha sido cada vez más frecuente que las comunidades se nieguen a ser arrastradas a consultas cuyos términos no controlan.

Las consultas así estrechamente focalizadas pierden de vista un aspecto fundamental del C169, que es promover la participación de los pueblos indígenas en las instancias y decisiones relevantes para su protección, la de sus culturas y territorios, y que ameritarían consultas sobre aspectos más amplios

28 Patricia Balbuena, "Los límites del diseño de la consulta previa: ¿estamos cerca del techo de cristal?" En Karina Vargas (comp.), *La implementación del derecho a la consulta previa en el Perú. Aportes para el análisis y la garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas* (Lima: Cooperación Alemana, GIZ, 2016).

29 Diego Ocampo e Isabel Urrutia, "La implementación de la consulta en el sector minero: una mirada a los primeros procesos". En Karina Vargas, *La implementación del derecho a la consulta previa...* Esta reducción del ámbito lleva a que se realice un número elevado de consultas muy parciales, que además terminan ahondando las asimetrías de poder. Mientras las grandes empresas movilizan sus equipos de consulta en consulta, las comunidades y sus dirigentes, enfocados en sus ocupaciones de vida, deben sustraerse para participar en procesos casi de tiempo completo y sin apoyo alguno. Véase Natalia Orduz, "La consulta previa en Colombia...".

de las decisiones que los afectan. Y esto sobre la base del fortalecimiento de sus gobiernos propios desde los cuales puedan asentar esta participación. Como ha señalado Ana Leyva, directora de Cooperación en Lima, "Aunque a los pueblos indígenas se les consulte, las medidas administrativas que son objeto de consulta no son trascendentes... (...), y los acuerdos no versan sobre las acciones concretas para prevenir afectaciones de sus derechos. La consulta previa se ha convertido en un mero formalismo, que ha venido legitimando explotaciones sin un diálogo intercultural de por medio".

Como se indicó antes, el diálogo intercultural, que parte de la base del reconocimiento de otros pueblos y culturas, es la garantía de éxito del C169 y sus cláusulas componentes, como la consulta previa. Sin ello, la consulta obligada por el Convenio seguirá generando frustraciones y desencuentros. Desde el lado de las elites dominantes, porque chocará con una normativa que convoca a la realidad de la existencia de pueblos y culturas ancestrales que se cruzan, literalmente, en el camino de otra forma de ver la modernización y el desarrollo. Quizá el palo en la rueda del que hablaba Alan García no sean los indígenas amazónicos, o cualesquiera otros que compartan su visión, sino la tozudez que impide una mirada realista que acepte que esos pueblos están ahí, están desde mucho antes, y no se moverán. Desde el lado de las comunidades indígenas, porque se las convoca no a un diálogo, sino a intentos de convencimiento de que la base territorial de su identidad como pueblos debe ser sustituida.

Esta es, en verdad, la clave de las dificultades que en Chile enfrenta la consulta sobre la reforma a la Ley Indígena, y de todas las políticas, como las aparejadas en el Plan Araucanía, que ignoran esa tozuda realidad. Y pese a los embates de frustración que golpean al Convenio, este continúa siendo clave, tanto por su fuerte emplazamiento legal y normativo en las realidades nacionales y los ámbitos internacionales, como por su papel en el avance de la conciencia de derechos de los pueblos indígenas.

Puede decirse que el Convenio 169, como producto de largas negociaciones en el mundo de los organismos internacionales, resultó de la combinación de presiones de los pueblos indígenas desde distintos lugares del globo, con el desarrollo normativo internacional de los derechos humanos. A su vez, una vez establecido y en vigencia, el Convenio 169 ha sido una palanca clave en la movilización y fortalecimiento de los pueblos y sus organizaciones. En medio de este proceso, la región acogió el auge de un tipo de desarrollo basado en grandes explotaciones de recursos naturales, que ha llevado las controversias y conflictos también a niveles más altos, haciendo más urgente el diálogo intercultural. Un diálogo en que conversen culturas diferentes, modos diferentes de involucrarse con la tierra y el medioambiente, en una época en que estos también están asediados planetariamente.



# Ni con garrote ni con zanahoria: pueblos indígenas y gobierno conservador sin puentes de diálogo

Domingo Namuncura<sup>1</sup>

Al iniciar este artículo para una nueva edición del Barómetro de Política y Equidad, en lo que concierne a la cuestión social indígena, el primer indicador de este período, correspondiente al primer semestre de 2019, es el fracaso de uno de los más importantes objetivos del segundo gobierno del presidente Piñera; esto es, modificar la Ley Indígena 19.253, especialmente en lo relativo al derecho de propiedad de las tierras ancestrales. Este propósito se plasmó en una sorpresiva convocatoria a una Consulta Nacional Indígena planificada desde el Ministerio de Desarrollo Social, presidido por el expresidente de la Sociedad de Fomento Fabril y excanciller en el primer gobierno de Piñera, Alfredo Moreno. Veremos más adelante cuál ha sido su destino político en este tema.

La consulta tenía el propósito de explicitar once medidas con las cuales, por primera vez en varios años, se intentó —derechamente— modificar la Ley

---

1 Trabajador Social (Universidad Católica de Valparaíso). Exdirector nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) (1997-1998). Docente universitario en las Escuelas de Trabajo Social de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC), Instituto Profesional Santo Tomás (IPST) y Universidad Católica de Valparaíso (UCV). Primer embajador de Chile de origen mapuche en la nación maya de Guatemala (2014-2018).

Indígena y favorecer la enajenación de tierras indígenas ancestrales.<sup>2</sup> Se trató de un objetivo claramente político y altamente riesgoso respecto de la ya muy frágil relación entre pueblos indígenas, Estado y sociedad. Con esta fallida consulta, se buscaba posibilitar que las comunidades indígenas pudiesen dividir sus tierras comunitarias y convertirlas en predios de dominio individual. Lo mismo respecto del derecho real de uso y goce. Con tal fin se buscó eliminar la restricción de subdivisiones a un mínimo de tres hectáreas y conseguir con ello que, entre otros eventos, las tierras indígenas pudiesen ser vendidas entre indígenas, disminuyendo de 25 a 5 años la prohibición de enajenarlas.

Adicionalmente, la consulta buscaba reglamentar el mecanismo de permuta de tierras indígenas y permitir la realización de contratos de arriendo, comodatos o medierías de tierras indígenas por un plazo de hasta 25 años. Se pretendía, además, establecer mecanismos compensatorios adicionales y de carácter voluntario para la recuperación de tierras; por ejemplo, mediante transacciones meramente financieras y no en tierras.

La consulta buscaba también poner mayores exigencias cualitativas para la formación de comunidades indígenas, en tanto que para favorecer la expansión de asociaciones indígenas solo se señalaba como requisito un mínimo de dos personas, y se adjuntó el incentivo de que tales asociaciones tendrían accesos importantes al Fondo de Desarrollo Indígena, que gestiona el Gobierno a través del Ministerio de Desarrollo Social.

Para el lector sin toda la información pertinente o ciudadanos desprevenidos o muy concentrados en sus quehaceres cotidianos, estas medidas podrían parecer o sonar incluso como “razonables” y dignas de ser atendidas. Es lo que dijeron durante semanas autoridades y medios de prensa proclives al Gobierno a través de una profusa campaña comunicacional. Por lo tanto, no debería suponerse un resultado negativo para los Pueblos Indígenas.

Sin embargo, y muy tempranamente, desde diversas comunidades, organizaciones, asociaciones y movimientos indígenas, que no son hoy entidades

2 Las once medidas propuestas para la Consulta Indígena fueron: 1) Posibilitar a las comunidades indígenas recibir o generar títulos individuales de dominio. 2) Permitir que el Derecho Real de Uso y Derecho Real de Goce puedan constituirse en título individual de dominio. 3) Eliminar la restricción de subdivisión mínima de 3 hectáreas, aplicándose las reglas generales de subdivisión. 4) Permitir la venta de tierras indígenas entre indígenas a partir de los 5 años contados desde su entrega. 5) Reglamentar el mecanismo de permuta de tierras indígenas para clarificar y precisar sus condiciones. 6) Permitir la realización de contratos de arriendos, comodatos o medierías en tierras indígenas por un plazo de hasta 25 años. 7) Permitir mecanismos alternativos y voluntarios de reparación a los problemas de tierras indígenas. 8) Permitir el acceso a beneficios asociados a la calidad indígena solamente a personas con calidad indígena adquiridas por el artículo 2° letras a) y b) de ley N° 19.253. 9) Mayores requisitos para la constitución de nuevas comunidades indígenas. 10) Permitir que las Asociaciones Indígenas puedan ser constituidas por un mínimo de 2 integrantes. 11) Permitir que las Asociaciones Indígenas puedan postular al fondo de desarrollo indígena. [En Ministerio de Desarrollo Social y Familia, *Consulta Indígena. Ley Indígena 2019*. En <http://consultaindigena2019.gob.cl/medidas>].

desprevenidas, surgió una rápida reacción de sorpresa, primero, y rechazo creciente, después. La razón tras tal resistencia fue, precisamente, que luego de décadas de lucha social y política por la protección de las tierras ancestrales, los Pueblos Indígenas comprendieron y se dieron cuenta muy rápidamente de que el Gobierno había puesto en marcha una poderosa maquinaria para atacar —ese es el concepto concreto— el corazón de la Ley Indígena 19.253. Lo haría en un acto político: la convocatoria a una Consulta Indígena, en la creencia de que los indígenas en sus comunidades y movimientos la aceptarían de buena gana y —lo que es más ingenuo hoy— aceptarían modificar esa ley mediante una severa reforma que limitaría y afectaría los derechos territoriales tan duramente conquistados. Y vamos, entonces, a la tarea de despejar estos aspectos.

## **1 Breves antecedentes de la Ley Indígena 19.253**

El Estado de Chile, en sus actuales 209 años de historia, ha legislado un poco más de treinta leyes y decretos leyes relacionados con los Pueblos Indígena. Incluso, es posible establecer cinco períodos históricos a través de los cuales estas leyes se dictaron y el marco político en que se produjeron:

### ***Entre 1813 y 1927***

Durante estos años, el naciente Estado chileno, una vez independizado de España, requería consumir una identidad de país y establecer y extender un territorio. Fue el período de construcción de la estructura nacional de propiedad rural y cuando se sentaron las bases del latifundio.

### ***Entre 1927 y 1970***

En lo relativo a los Pueblos Indígenas, es la etapa en que se establecen severas limitaciones a la propiedad comunitaria de las tierras.

### ***Entre 1970 y 1973***

Bajo el gobierno del presidente Salvador Allende, los Pueblos Indígenas —luego de muchas décadas de sometimiento y humillaciones de todo tipo— se vieron beneficiados por una ley que les brindó reconocimiento y garantías específicas respecto de sus tierras ancestrales. En septiembre de 1972, el Congreso aprobó la histórica Ley 17.729, que abría caminos de esperanza para una relación de justicia con el Estado.

### ***Entre 1973 y 1989***

Como muchas otras conquistas sociales, durante la dictadura militar la Ley Indígena del presidente Allende fue congelada y muchos de sus principales efectos fueron retroactivados. Por ejemplo, se devolvió a sus antiguos dueños

latifundistas las tierras expropiadas por la Reforma Agraria y que habían sido restituidas a las comunidades originarias. Este es el período más sórdido de la relación del Estado con los Pueblos Indígenas de Chile. Algunos historiadores hablan del período de “etnocidio legal y político” de los derechos indígenas conquistados durante los movimientos de reforma agraria de fines de los años sesenta y comienzos de los setenta.

De hecho, para reemplazar la Ley Indígena 17.729, la dictadura promulgó el Decreto Ley 2568, en 1979, con el cual se procedió a la división de las comunidades mediante títulos individuales que quebraron su raíz ancestral. Datos básicos señalan que, en virtud de este decreto, entre 1979 y 1990 los títulos de tierras de 2962 comunidades fueron divididos en 71.423 hijuelas individuales, correspondientes a 398.231 hectáreas que quedaron “liberadas” al mercado de tierras. Por diversas vías, estas propiedades fueron enajenadas de manera arbitraria, e incluso ilegalmente, por terceros no indígenas, Estado, familias agrícolas y nacientes compañías forestales. Todos ellos aprovecharon las circunstancias del despoblado generado por esta medida en medio de una dictadura, para adjudicarse tierras ancestrales provenientes de títulos de merced.

#### *De 1990 a 2019*

Con el advenimiento de la democracia y el restablecimiento de derechos civiles y políticos a partir del primer gobierno democrático presidido por el presidente Patricio Aylwin y la coalición política de la Concertación de Partidos por la Democracia, la aplicación del Decreto 2568, que ya había causado demasiados estragos, quedó suspendida. Por su parte, el presidente Aylwin, con mucha rapidez, dio vida a la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI, 1990-1993), con el propósito de buscar resarcir, aunque fuese en parte, la situación de los derechos indígenas. En este proceso, la CEPI generó los puentes necesarios con las organizaciones y dirigentes ancestrales y se trabajó intensamente en la preparación y gestión de la Ley 19.253, que fue aprobada finalmente por el Congreso Nacional el 5 de octubre de 1993 y rige hasta hoy, 2019. Esta norma, la principal ley histórica en materia de derechos indígenas, ha mantenido activa su vigencia durante veinte años. Ninguno de las anteriores treinta leyes nacionales relativas a los pueblos indígenas, desde 1813 a 1993, había logrado sobrevivir durante tanto tiempo.

La fallida Consulta Indígena de este primer semestre de 2019, convocada por el presidente Piñera, se enfrentó entonces a un hecho singular, no suficientemente comprendido por el gobierno conservador (como tampoco lo comprende bien el mundo de la centroizquierda): los Pueblos Indígenas rememorarón los acontecimientos vividos con el Decreto Ley 2568 (la división de sus comunidades y la reducción de sus tierras comunitarias a títulos individuales)

y levantaron su resistencia inmediata. Y esta vez, a diferencia del tiempo de la dictadura, con distintas movilizaciones que se volvieron virales en el territorio, en los recintos gubernamentales, en la prensa nacional y, sobre todo, de manera permanente en las redes sociales. Hubo un porcentaje de personas indígenas que acudió a la Consulta y que, estando ya presente en los recintos, recordó los testimonios orales de sus abuelos y de sus padres, que por generaciones han transmitido de persona en persona, familia en familia, comunidad en comunidad, los sufrimientos que significaron para las comunidades mapuche ser obligadas por un Decreto Ley a dividir sus tierras, separar las familias y quedar sumidas en una pobreza abismante. Y todo ello para finalmente tener que aceptar, en muchísimos casos, una venta irrisoria de sus hijuelas o ceder ante la prepotencia de los burócratas de gobierno, o la violencia de los latifundistas y empresarios que enajenaron sus tierras, teniendo que emigrar entonces del campo a las ciudades en condiciones miserables.

El Pueblo Mapuche no está dispuesto a repetir hoy esa historia. Y en muchos lugares, varias de las comunidades que acudieron a la consulta lo hicieron con la expresa finalidad de estampar su protesta y rechazar su ejecución. Y mientras el exministro Alfredo Moreno y el Gobierno insistían en que todo marchaba conforme y seguían empujando la consulta en alianza con municipios de derecha, las comunidades reaccionaron con energía y no menos rabia, alterando los locales de la consulta e incluso quemando en la vía pública las carpetas y formularios de esta. El Pueblo Mapuche estaba expresando su total oposición a una consulta que, además, no había solicitado.

El desarrollo de esta iniciativa inconsulta fue motivo de una áspera conversación convocada por el exministro Moreno, a la que invitó a los ex directores nacionales de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) para “explicar” los alcances y virtudes de la Consulta Nacional. Esta reunión tuvo lugar el martes 4 de junio de 2019, en la nueva sede del Ministerio de Desarrollo Social. A ella asistimos ocho ex directores nacionales y, luego de una extensa exposición del ministro, se abrió un diálogo donde la mayoría de los presentes expresamos la inconveniencia de esta consulta; y, por mi parte, la petición formal de suspenderla y retirarla de circulación. Por cierto, algunos exdirectores, los menos, sin explicitar que podrían estar de acuerdo con la consulta, se limitaron a señalar algo que es obvio para los Pueblos Indígenas: que en estos veinte años de historia de la Ley 19.253, efectivamente hay aspectos que necesitarán ser analizados y revisados, pero que ello debe ser resultado de un acuerdo político entre los Pueblos Indígenas y las instituciones del Estado, y no al margen de aquellos.

Lo sorprendente de este tipo de conversaciones es la naturaleza de los argumentos que buscan debilitar la propiedad comunitaria de las tierras indí-

genas ancestrales. Se señala que los indígenas “no merecen ser discriminados” respecto de sus derechos de propiedad y que no es aceptable que una familia no pueda disponer de sus tierras, derecho que le asiste a cualquier chileno. Se dice que la pobreza de los indígenas tiene mucho que ver con el hecho de que no pueden disponer de sus tierras; y que, como no tienen acceso a créditos y tecnologías, no pueden producir de mejor manera sus campos, lo que redundaría en bajos ingresos y pobreza. En cambio, se agrega, si tales indígenas pudiesen obtener un título individual de las tierras comunitarias, tendrían a su disposición un importante capital con el cual proyectar mejor su sostenimiento. Y si les parece que en beneficio de ello es mejor disponer libremente de sus tierras, entonces deben hacerlo sin coacción alguna. A esto agregan que la Ley Indígena es un impedimento, pues las tierras indígenas bajo régimen de propiedad comunitaria están excluidas de la posibilidad de ser vendidas, arrendadas, hipotecadas, embargadas o cedidas a terceros no indígenas. Por lo tanto, señalan, treinta, cuarenta o cincuenta familias que viven en un campo de mil, dos mil o tres mil hectáreas, no pueden disponer libremente de sus tierras para hacer con ellas lo que estimen necesario. Se dice, entonces, que eso es injusto y arbitrario. Que discrimina a los indígenas.

Lo que las autoridades gubernamentales que sostienen tales argumentos, y en general el mundo empresarial que los comparte, no quieren aceptar es que fueron los Pueblos Indígenas, y particularmente el pueblo mapuche, quienes solicitaron de manera expresa al presidente Aylwin una legislación ampliamente proteccionista de la propiedad comunitaria de las tierras indígenas, basados en la historia de despojos a mansalva que ocurrieron en los períodos anteriores. Y eso implicó, entonces, trabajar, en el borrador de la Ley 19.253, la fórmula de que las tierras derivadas de títulos de merced, bajo propiedad comunitaria, quedarían para siempre bajo la estricta protección de la nueva Ley Indígena, siendo obligación del Estado el validar, fomentar y legitimar ese concepto.

La derecha, a partir de octubre de 1993, una vez aprobada la nueva Ley Indígena y, más tarde, en 2008, con la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas, debió aceptar a regañadientes este precepto proteccionista, pero nunca ha renunciado a modificarlo. En 1979 le resultó fácil hacerlo y sin resistencia alguna, porque estábamos sometidos como país a una dictadura militar conservadora. Congelar la Ley Indígena del presidente Allende era un mero trámite. Dictar un Decreto Ley *ad hoc* (2568) para ir sobre las tierras comunitarias indígenas, era también un mero acto administrativo, soportado además por factores represivos. En ese período también se argumentó que el derecho de propiedad debía ser igual para todos y que si una familia indígena deseaba títulos individuales, había que otorgarlo de inmediato y sin más trámite.

Para operacionalizar este criterio y hacerlo más amplio y expedito, en 1989 se dictó —casi en la más absoluta reserva— el Decreto Ley 3256, que determina beneficios tributarios para las reservas indígenas que se dividen, incluida la exención del impuesto territorial. En él se corrigieron algunos detalles de procedimiento del DL 2568, y se consagró con más fuerza la norma de que bastaría que un solo comunero solicitase la división de la propiedad comunitaria —¡uno solo!— para que la norma, *ipso facto*, entrara en vigor, aun cuando la totalidad de las demás familias de comuneros estuviese en contra. Esto trajo nuevas y profundas divisiones en las comunidades y entre las familias indígenas, y afectó de manera extendida la propiedad comunitaria.

La consulta indígena de este primer semestre de 2019 reabrió, entonces, viejas heridas. Revivió en la memoria de muchas familias la historia vivida por los abuelos y padres indígenas que se vieron afectados por el impacto de ese decreto. Y lo que veían hoy, años después de haberse zafado del DL 2568, era prácticamente una reedición de los mismos argumentos e iguales procedimientos destinados a dividir la propiedad comunitaria y asignar tierras en títulos individuales, sin ninguna novedad ideológica en ellos. Pareciera que, en estos temas de propiedad y mercado, el mundo conservador se mantiene anclado en un paradigma que hoy no sintoniza con la idea de una sociedad intercultural.

La Consulta Nacional impulsada por el presidente Piñera tiene mucho de porfía, pero sobre todo de profunda incompreensión (y, agreguemos, falta de estudio real) de la cuestión social indígena en el siglo XXI. En este tema, en particular, queda siempre rondando la impresión de que el mundo conservador sigue girando con las categorías coloniales del siglo XIX.

## **2 El contexto político de las relaciones actuales entre Pueblos Indígenas y Estado**

Resulta inquietante que el mundo conservador no perciba o no se dé cuenta de que, en la relación con las culturas ancestrales, a partir del rechazo latinoamericano al Quinto Centenario en 1992, los Pueblos Indígenas han emergido con mucha fuerza como protagonistas políticos, sociales y culturales en nuestras sociedades. En la reciente elección presidencial en Guatemala, una sencilla y culta líder maya, Telma Cabrera, obtuvo un 10% de votación popular, muy superior a la modesta votación de Rigoberta Menchú hace quince años (un 2%), y se convirtió en la segunda líder más votada luego de la candidata socialdemócrata, Sandra Torres. Por cierto, en los parlamentos, gobiernos provinciales y diversos gabinetes ministeriales de otras naciones del continente, la presencia indígena es creciente. Lo mismo, en universidades, medios de prensa digitales (masivos, en este caso), empresas y mundo cultural: los indí-

genas no son actores marginales. Pero la derecha chilena pareciera que sigue mirando a los pueblos indígenas con la perspectiva del siglo XIX. Esto, a pesar de algunas palabras o ideas retóricas de sus personeros. No excluyo que en la centroizquierda de Chile también perdura un cierto resabio de desinformación al respecto; pero, al menos, hay mayor margen de sensibilidad y disponibilidad para tratar de entender la cuestión social indígena.

Durante el primer año de este segundo gobierno del presidente Piñera, no hubo ninguna señal ni política pública relevante en materia de Pueblos Indígenas. Ni siquiera se alcanzó a ejecutar de manera eficiente el presupuesto público y se dejaron pendientes importantes demandas de compras de tierras, a las que la Ley Indígena 19.253 obliga. Pero en noviembre de 2018 se desató un conflicto mayúsculo con la muerte de Camilo Catrillanca, y el Gobierno se vio sorprendido —además— con la constatación de que fuerzas policiales que debían estar rigurosamente bajo su mirada, actuaron con total impunidad en el asesinato del comunero de Temucuicui, incluso orquestando una autodefensa simulada de argumentos para esconder su directa responsabilidad en los deleznable hechos. Tanto es así que, sin mediar tiempo, el ministro del Interior se hizo cargo de los “argumentos” de la policía y solo más tarde, cuando la investigación ciudadana, de los medios de prensa, de fiscales y estamentos policiales independientes detectaron que se había orquestado un blindaje policial que desmentía al propio Gobierno, las autoridades optaron por cambiar al intendente regional, llamar a retiro a diversos oficiales policiales y someter a juicio al comando que actuó en el asesinato de Catrillanca. El país siguió con estupor las confesiones, grabaciones e imágenes registradas por la policía, que daban cuenta de la verdad de los hechos, apuntaban claramente a un acto de ejecución de un comunero mapuche indefenso, y que fueron manipuladas e incluso ocultadas por un tiempo.

Esto fue más que suficiente. Los Pueblos Indígenas reaccionaron en cadena y, junto con ellos, gran parte de la sociedad chilena. Semanas antes, el exministro Moreno había anunciado con fanfarria el Plan Impulso Araucanía.<sup>3</sup> El mismo presidente Piñera señaló que el Gobierno destinaría millones de dólares para contribuir a la paz en la región y que se abrían con ello “tiempos mejores” para los Pueblos Indígenas. Simultáneamente, y en lo que fue interpretado como una provocación, posó al frente de un contingente fuertemente armado del Comando Jungla, de Carabineros, una dotación entrenada en acciones antiterroristas en Colombia. Con ello, los indígenas interpretaron sin mayor esfuerzo que se ponía en marcha una operación tipo garrote-zanahoria. Y dicho y hecho, semanas después moría Camilo Catrillanca.

3 El Plan Impulso Araucanía contempla en su totalidad 611 proyectos, cartera que puede revisarse en <http://planimpulso.cl/?p=266>.

Su asesinato marcó claramente un antes y un después en las relaciones del Pueblo Mapuche con el Gobierno. Decayó la potencia que se quiso imprimir al Plan Impulso. El comando policial Jungla debió ser reestructurado. Y en todo lo concerniente a las intenciones originales, aquellas anteriores a la muerte de Camilo Catrillanca, ellas quedaron prácticamente en nada. La situación se mantuvo sin cambios hasta enero de 2019, cuando el Gobierno intentó de nuevo reponer el Plan Impulso y convocó a algunos diálogos en la región de la Araucanía, pero sin mayores efectos. En tanto, internamente, a nivel del Ejecutivo se fue configurando la idea de esta Consulta Nacional para modificar la Ley Indígena.

Luego del impacto de la muerte de Camilo Catrillanca, el exministro Moreno fue remitido a planes sociales, mientras la temática indígena seguía bajo el control político del Ministerio del Interior. No obstante, Moreno realizó igualmente varios viajes a la región de la Araucanía para reunirse con empresarios, agricultores y algunas personas de origen mapuche, de quienes escuchó las preocupaciones por hechos de violencia reiterada en el sur, y principalmente por las limitaciones que —en su opinión— la Ley Indígena y el Convenio 169 imponen al desarrollo de la región. Moreno acogió de estas conversaciones la vieja idea conservadora de que la pobreza indígena es el principal factor de las tensiones en la región y que ello deriva, en parte importante, del hecho de que siendo los mapuche propietarios de importantes extensiones de tierras, no pueden disponer libremente de ellas en el mercado inmobiliario. El Gobierno, entonces, desplegó —en reserva, primero, y luego públicamente— la idea de convocar a una consulta para modificar la Ley Indígena mediante las once propuestas ya señaladas, que cambiarían el derecho de propiedad comunitaria de las tierras. Fue así como la maquinaria gubernamental puso en movimiento la Consulta Nacional, misma que nunca fue solicitada por los Pueblos Indígenas.

### **3 El caso Ubilla y la compraventa inusual de tierras indígenas**

A comienzos de marzo de 2019 y a poco andar el proceso de convocatoria de la Consulta Nacional Indígena, la prensa nacional comenzó a informar que el actual subsecretario del Ministerio del Interior, Rodrigo Ubilla, en el año 2009, siendo ciudadano común y corriente, y en 2012, siendo también subsecretario de Gobierno en el primer mandato del presidente Piñera, se adjudicó en Pucón la compraventa 18.000 metros cuadrados de tierra indígena, del lote 127-B1 de la comunidad Mariano Millahual, cuatro predios por los que canceló en total 24 millones de pesos. Dos meses después de dejar sus altas funciones en La Moneda, en mayo de 2014, Ubilla creó una Sociedad de Inversiones con el nombre de Quetroleufu Limitada, siendo sus socios su señora, Regina Olivares, y sus cuatro hijos. La sociedad fue formalizada mediante escritura pública

inscrita en la notaría de Armando Ulloa, en la comuna de Lo Barnechea, y a esa sociedad, Ubilla ingresó como activos los predios indígenas adquiridos en Pucón.

Los terrenos indígenas así adjudicados estaban inscritos a nombre de la señora Guadalupe Moris, esposa de Jorge Painiquir. En el año 2008 ambos concordaron una partición de bienes, mediante la cual la señora Moris se adjudicó estos terrenos indígenas. La sociedad conyugal, no obstante, permaneció vigente hasta el deceso de su esposo.

Esta noticia saltó a las redes sociales por un reportaje del medio digital *interferencia.cl*. La prensa nacional no tuvo más remedio que hacerse cargo de la información y rápidamente el tema se viralizó en todos los medios de prensa, generando un amplio rechazo en comunidades y organizaciones indígenas del país y en diversas otras entidades de la sociedad civil y políticas. El Gobierno asumió rápidamente la tarea de blindar al subsecretario, quien debió dar algunas explicaciones, insuficientes. El Congreso tomó cartas en el asunto y con los votos de la oposición se creó de inmediato una comisión investigadora en la Cámara de Diputados, la que al momento de desarrollar este artículo (30 de junio, 2019) todavía está en pleno funcionamiento, recabando todas las informaciones del caso.

El “caso Ubilla”, de la compraventa de tierras mapuche bajo protección de la Ley Indígena, contaminó de inmediato la Consulta Indígena propuesta por el Gobierno. Había quedado en evidencia que de algún modo era posible vincular dicha consulta con el intento de blanquear el tipo de operaciones inmobiliarias —de bajo costo y en las cuales se había recurrido a ciertos resquicios legales— que esta vez involucraban al subsecretario. Parecían repetirse situaciones como las ocurridas en los mejores tiempos de la Colonia y de la propia República, cuando durante muchas décadas se hizo caso omiso de los procedimientos de enajenación arbitraria y abusiva de tierras indígenas en Chile.

Estando todavía bajo investigación parlamentaria el caso Ubilla, la prensa nacional volvió a sorprender a la opinión pública y a los pueblos indígenas con otro caso de compraventa de tierras mapuche, esta vez por parte de Juan Pablo Longueira, ex jefe de gabinete del exministro Alfredo Moreno e hijo del exsenador UDI, Pablo Longueira. Esta operación, que se llevó a cabo el año 2015 en la comuna de Villarrica, involucraba dos parcelas en Chucauco, ambas provenientes de un antiguo Título de Merced conferido a la comunidad mapuche Ignacio Yevilao en 1914. Adicionalmente, otra sociedad de inversiones, de la familia Longueira, compró otros dos terrenos en el mismo sector, uno de los cuales figura actualmente en el Registro de Tierras Indígenas de Chile. Tales adquisiciones suman 25,5 hectáreas.

Esta información comenzó a circular a fines de mayo e inicios de junio de 2019, precisamente cuando estaba en plena marcha la operación gubernamental de la Consulta Nacional Indígena para modificar el derecho de propiedad de tierras indígenas protegidas por la Ley indígena 19.253. Como es de presumir, la noticia encendió nuevas alarmas en los Pueblos Indígenas. Y si el caso Ubilla contaminó el desarrollo inicial de la Consulta, el caso Longueira — ambos de compra de tierras mapuche mediante resquicios legales— terminó por restarle todo crédito.

En medio de estos hechos, y en un contexto amplio de problemas, el Gobierno apresuró un cambio de gabinete. El ministro Moreno, titular del Ministerio de Desarrollo Social y Familia del cual depende la tutela de la Ley Indígena, fue llamado a retiro y se le reubicó en Obras Públicas. Con él, su jefe de gabinete, Juan Pablo Longueira, debió renunciar a su cargo, pero también fue transferido a Obras Públicas.

Entonces, en medio de los efectos del crimen del comunero Camilo Catrillanca, pasando por un nuevo intento —sin mayores resultados— de reflotar el Plan Impulso, y luego de haber destituido a un intendente regional y hacer la renuncia de varios altos oficiales de Carabineros por la muerte de Catrillanca, y sumados los bochornosos casos de compraventa de tierra mapuche bajo resquicios legales por autoridades en ejercicio del segundo gobierno del presidente Piñera, y siendo la Consulta Indígena convocada un claro riesgo para los derechos indígenas conquistados, el resultado final ha sido un fracaso de dicha Consulta. Y, por tanto, la imposibilidad de llevar a puerto el viejo objetivo conservador de conseguir a su haber las pocas tierras mapuche que hoy tienen protección legal.

Pero vamos a dos temas de fondo. La sola hipótesis de que la Consulta Indígena se levantó con el objeto de producir una modificación del derecho de propiedad sobre tierras mapuche para “blindar” compras de estos predios por parte de personeros políticos o de otro tipo, no resiste mucho sostenimiento. Ubilla era subsecretario del Interior en 2012 (primer gobierno de Piñera) cuando efectuó la segunda compraventa de un predio en Pucón. Contaba con todos los elementos legales y equipos de apoyo y asesores para haberse dado cuenta de que estaba afectando la Ley Indígena y, sin embargo, procedió de igual forma, lo que revela que no estaba interesado en un “blanqueamiento” del proceso. Lo mismo en el caso de Juan Pablo Longueira. Él y su familia, integrada por un exsenador de la República, líder de la derecha, contaban con todos los recursos necesarios para hacer examinar la compraventa en relación con la legislación indígena, y actuaron también en consecuencia; es decir, sin reparos de su parte. Sería extraño suponer que en el período de estas compras de predios indígenas no hubiera surgido la preocupación por modificar la Ley

Indígena, para hacerla convenientemente cercana a dicha operación, y ahora sí. No es el caso. Por lo tanto, solo en parte se podría aseverar que un resultado positivo de la rechazada Consulta Indígena les habría beneficiado.

En general, podríamos advertir que, en realidad, el objetivo de fondo de la Consulta Indígena era asestar un duro golpe operacional y político en contra de la Ley Indígena, pero atendiendo a un resultado estratégico mayor de gran envergadura: que al dividir las tierras comunitarias en títulos individuales (lo que Pinochet logró con éxito y represión entre 1979 y 1989), ellas podían ser incorporadas al libre mercado mediante la compraventa sin prohibiciones por parte de grandes familias de agricultores y principalmente de empresas forestales que ya no cuentan con nuevos territorios para la expansión de sus proyectos.

Este objetivo, que comenzó a ser trazado desde los inicios de este segundo gobierno de derecha, se enfrentó a algunos problemas: i) el anuncio original del Plan Impulso no tuvo mayor repercusión en el pueblo Mapuche y ni siquiera para la región misma; ii) se cruzó la fatal muerte de Camilo Catrillanca, que produjo un vuelco en la opinión pública, acostumbrada a escuchar que los mapuche son terroristas. En el caso de su asesinato, el terrorismo provino del Comando Jungla y de las instituciones que respaldaban esta operación; y iii) las compraventas de tierra mapuche por parte de Rodrigo Ubilla y Juan Pablo Longueira, claros exponentes de la derecha más intransigente con los Pueblos Indígenas. Estos tres hechos pusieron la lápida a la Consulta Indígena.

No obstante, y para aportar todos los elementos fundamentales de juicio, es preciso desarrollar las interrogantes que representan dos temas de fondo: i) ¿Debe ser modificada la Ley Indígena 19.253? ii) ¿Pueden ser compradas tierras mapuche por parte de personas no mapuche? Ergo: ¿Son discriminados los mapuche por no poder disponer libremente de sus tierras y venderlas al mejor postor en el mercado de tierras?

Partamos por esta última pregunta y consideremos lo que la Ley Indígena señala, porque estos temas estuvieron en el debate parlamentario entre 1991 y 1993. Los mapuche que son propietarios de parcelas o hijuelas indígenas, bajo título de dominio familiar, pueden disponer de esas tierras mediante un procedimiento legal de permuta de tierras y pueden hacerlo entre indígenas e incluso —con autorización legal de la Conadi— con un tercero no indígena. La permuta consiste en que una familia mapuche puede cambiar su predio actual por otro de igual o mejor calidad y/o puede venderlo a otro indígena, algo que ocurre normalmente. Y es necesario decir que los mapuche dueños de hijuelas y/o parcelas indígenas son más que los propietarios de tierras comunitarias. En consecuencia, no se cumple en este caso el argumento de la derecha según el cual los mapuche no pueden disponer de sus tierras.

El punto crítico está en las tierras comunitarias, derivadas de un Título de

Merced, inscritas bajo régimen de propiedad comunitaria. Estas tierras, señala la Ley Indígena, no pueden ser vendidas, embargadas, arrendadas, hipotecadas ni afectadas bajo ninguna forma, y menos vendidas a terceros que no sean indígenas. Sobre las tierras indígenas bajo régimen de propiedad comunitaria, efectivamente, pesa una prohibición total.

Lo que acontece es que las actuales tierras mapuche bajo régimen comunitario (y, por tanto, protegidas por la Ley Indígena) representan para el Estado y la sociedad chilena una reserva cultural, legítima y necesaria, en razón del carácter plurinacional de la República. El conflicto con la derecha no es que sus representantes no entiendan este aspecto legal y sustantivo, refrendado además por el Convenio 169 de la OIT y que hoy es también Ley de la República. Lo que acontece es que las actuales propiedades de tierras comunitarias indígenas son —y digámoslo claramente— codiciadas por grandes asociaciones agrícolas y empresas forestales, y liquidar esa propiedad e ingresarla al mercado de tierras es un asunto estratégico fundamental para el desarrollo de los planes y proyectos de esas entidades. Este es el punto central del conflicto: las empresas forestales, que se adjudicaron más de 500.000 hectáreas de tierra mapuche entre 1979 y 1989, siendo beneficiadas con el Decreto Ley 2568 de la dictadura militar, requieren hoy más territorio y no están dispuestas a devolver tierras ancestrales. Salvo, por cierto, que una reforma a la Ley Indígena incorpore una obligación al respecto, y no precisamente lo contrario de lo que se buscaba con la Consulta Indígena.

En ese sentido, y respecto de la pregunta de si la Ley 19.253 debiese ser modificada después de veinte años de vigencia, efectivamente muchas conversaciones a lo largo de estos últimos años entre comunidades, organizaciones y dirigentes indígenas indican que, en algún momento que sea propicio, el tema de su reforma podrá ser puesto en la mesa de discusión. Sin embargo, para ello se requiere el cumplimiento de cinco condiciones hoy esenciales:

- a) Resolver primero, como Estado y sociedad, el tema pendiente y la deuda relacionada con el “reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas”. Este es el marco principal para la construcción de un nuevo pacto político entre Estado y Pueblos Indígenas.
- b) Resolver que los Pueblos Indígenas tendrán su propio Parlamento o espacio institucional, libremente autodeterminado, para establecer interlocución con el Estado y sus instituciones. Esto es, con el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.
- c) Resolver que la actual institucionalidad indígena creada por la Ley Indígena será fortalecida con la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas, organismo que permitirá afianzar y transversalizar en el Estado la cuestión social indígena.

- d) Resolver que los Pueblos Indígenas tendrán una representación garantizada, mediante escaños reservados, en Consejos Municipales y Congreso Nacional (en ambas Cámaras), de tal modo que su voz y sus decisiones estén reflejadas ampliamente en esas instancias de la República.
- e) Hacer cumplir las normas del Convenio 169 de la OIT más allá de la Consulta Nacional, y caminar hacia la incorporación de sus normas en la jurisdicción nacional.

Cumplidas estas condiciones, es evidente que se hará necesario reformar la Ley Indígena para *fortalecerla* y no para debilitarla, y aquello deberá ser resultado, además, de una decisión política de los Pueblos Indígenas. Una decisión en cuanto a la realización de una consulta previa, y sobre los contenidos que se considerarán en el proyecto de reforma, antes de la Consulta Nacional propiamente tal. El gobierno del presidente Piñera ha equivocado todos los caminos en este segundo mandato.

Finalmente, una reflexión acerca de la compraventa de tierras mapuche por parte de los señores Ubilla y Longueira, y que esto sirva de referencia. La compraventa de tierra mapuche por la familia del subsecretario Ubilla adolece de un problema legal que tendrá que ser muy rigurosamente dilucidado. En este caso, los abogados del señor Ubilla alegan que al producirse la separación pactada de bienes en la familia de Jorge Painiquir-Guadalupe Moris, las tierras adjudicadas a la señora Moris perdieron por ese acto su calidad de tierra indígena. Este es un argumento interesante que podría ser aceptado por cualquier persona no entendida en la Ley Indígena. Sin embargo, esta introduce en nuestro ordenamiento jurídico una diferencia fundamental respecto de otras tierras, cual es que declaró que las tierras indígenas derivadas de un Título de Merced bajo régimen de propiedad comunitaria no pueden ser arrendadas, embargadas, hipotecadas, enajenadas de ningún forma ni vendidas bajo ninguna condición. Esto es *taxativo*. No está sujeto a interpretación.

¿Por qué se estableció esta norma especial y excluyente? Primero, porque fue solicitada por los representantes de los Pueblos Indígenas, que suscribieron el Pacto de Nueva Imperial con el presidente Aylwin. La medida fue planteada como una salvaguarda fundamental luego de la ignominiosa historia de despojos violentos, injustos, ilegales y arbitrarios por parte tanto del mismo Estado nacional, como de diversos particulares, con todo tipo de triquiñuelas legales. El presidente comprendió el punto y aceptó la idea de que las tierras comunitarias debían ser protegidas por el Estado. Años después, el Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas (2003) ratificó esta situación al explicitar en su extenso primer capítulo las enormes injusticias cometidas con las tierras indígenas.

El punto de inflexión que los abogados de Ubilla intentan plasmar es que en todo lo relacionado con los bienes patrimoniales no existe diferencia en cuanto a los derechos sobre tales bienes. Postulan que si la señora Guadalupe Moris recibió tierras que eran indígenas por su relación con el señor Painiquir, al producirse la separación convenida de tales bienes, los mismos adquieren una calidad particular y no general; en este caso, que habiendo sido de calidad indígena, dejan de serlo al no ser ella misma indígena. Y aquí se observa un importante error de enfoque, pues la Ley Indígena considera como atributo legal el de las costumbres y cultura de los pueblos indígenas. Esto significa que cuando una persona no indígena contrae matrimonio civil con una persona de origen indígena y, además, ambos vivirán en la comunidad indígena, la costumbre ancestral es que la calidad hereditaria cultural del ser indígena se extiende a la pareja no indígena *para siempre*. En consecuencia, e incluso aun cuando la Conadi no haya extendido un certificado de condición indígena a la excónyuge de Painiquir, ella seguirá siendo considerada como indígena de la familia indígena de Painiquir. Y dado, además, que el vínculo matrimonial solo se extinguió con la muerte de don José, acontece que las tierras inscritas a nombre de su señora eran indígenas en el momento de la compraventa y, por lo tanto, no podían ser adquiridas por la familia Ubilla.

Esta situación representa, además, un asunto de prudencia política y buena fe, pues en el caso de la familia Ubilla, siendo Rodrigo Ubilla subsecretario del Interior en el año 2012 y ahora en 2019, y habiendo expresado en diversas oportunidades opiniones críticas hacia el pueblo Mapuche y liderando él mismo la ofensiva represiva en diversas comunidades, resulta un contrasentido que además adquiera tierras mapuche que forman parte de Títulos de Merced bajo régimen comunitario. ¿Sabía Ubilla de estas especificaciones?

Lo mismo en el caso de las tierras adquiridas por la familia Longueira. Aquí el punto es más crítico, pues una de las parcelas adquiridas sigue inscrita en el Registro de Tierras como tierra indígena y, por lo tanto, por el solo imperio de la Ley Indígena, no podía ser comprada por un tercero no indígena. ¿Estaban en conocimiento, la familia Longueira, de estas indicaciones?

Lo cierto es que el modo como se resuelvan estos temas en la comisión investigadora del Congreso determinará, en medida importante, la suerte de estos casos de compraventa basados en un rescusio del Derecho Civil, pero que la Ley Indígena y el Convenio 169 clarifican de manera adecuada. Lo que acontece es que, naturalmente, los poderosos estudios jurídicos que asesoran a ambas familias de compradores buscarán blindar la compra y con ello afectar la Ley Indígena. Se trata, entonces, de un debate relevante.

#### 4 Lo que viene: 2019-2021

Como normalmente ha acontecido entre gobierno y gobierno, los primeros dos años de gestión son fundamentales para determinar cuánto se avanza o no en determinadas iniciativas. En el caso de este segundo gobierno del presidente Piñera, ya podemos decir que el año 2018 no significó ningún avance sustantivo para los Pueblos Indígenas. Y al cumplirse el primer semestre de 2019, tampoco. Estamos, entonces, en un compás de espera.

En lo que queda de 2019, el presidente Piñera debiera cumplir con —al menos— el reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas, y la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas. Estas iniciativas no son nuevas. Ya fueron entregadas por la presidenta Bachelet al Congreso Nacional en enero de 2018, y lo que correspondería ahora es poner las urgencias del caso. El gobierno del presidente Piñera no lo ha hecho, y más bien ha buscado implementar una teoría focal-regional (Araucanía) y aplicar una fórmula de garrote (Comando Jungla) y zanahoria (Plan Impulso). Todo ello con escasos e incluso nulos resultados para los pueblos originarios.

Si estos temas no entran adecuadamente a la agenda legislativa, el inicio del primer semestre de 2020 no es promisorio. El Gobierno mismo, los partidos políticos y los movimientos sociales concentrarán su energía en lograr indicadores electorales en la elección municipal de octubre, y todos sabemos que sus resultados determinan de manera gravitante lo que será el escenario electoral presidencial de 2021. En consecuencia, los plazos para establecer un adecuado diálogo político del Estado, Gobierno y Sociedad con los Pueblos Indígenas se acortan cada vez más.

La comunidad de Temucucui resolvió entablar una primera conversación con el Congreso en un esfuerzo potente por hacerse escuchar, dado que a nivel de gobierno las posibilidades son mínimas. Esto implicó el viaje desde la Araucanía a Valparaíso de trescientos comuneros liderados por autoridades ancestrales de Temucucui y la Región. En el Congreso fueron recibidos por la Comisión de Derechos Humanos y los presidentes del Senado y Cámara de Diputados, y por casi cuarenta parlamentarios que escucharon atentamente al cacique Marcelo Catrillanca (padre de Camilo Catrillanca); a José Santos Millao, presidente de Ad Mapu y dirigente histórico del pueblo Mapuche; a Ana Llao, líder indígena de larga trayectoria; y a Aucán Huilcamán, del Consejo de Todas las Tierras. Todos ellos expusieron con pasión e intensidad su evaluación de muchos hechos; conminaron al Congreso, en primer lugar, a solicitar al Ejecutivo suspender de inmediato la Consulta Nacional, y presentaron una extensa agenda de temas políticos. Días más tarde, el Congreso, con los votos de la oposición, efectivamente ofició al Gobierno suspender la Consulta.

Este Trawün del pueblo Mapuche con el Congreso no se veía como un hecho político desde hacía varios años. Se trató de un evento singular e histórico, pero mucho dependerá de los parlamentarios la manera como se dará acogida a la agenda de temas planteados por la numerosa delegación mapuche que viajó a Valparaíso.

La presidencia de la comisión investigadora de la compraventa de tierras mapuche está a cargo de la diputada Emilia Nuyado, representante de la Araucanía, una mujer dirigente histórica del pueblo Mapuche que está realizando un gran trabajo para sensibilizar a sus colegas parlamentarios en la cuestión social indígena.

Por su parte, el diputado por la Araucanía, Ricardo Celis, preside la comisión investigadores de la muerte de Camilo Catrillanca, la cual lleva ya varias semanas acumulando antecedentes para evacuar su informe final.

Es claro, entonces, que los Pueblos Indígenas, al menos en estos meses, se sienten más cómodos con el Congreso como instancia de interlocución que con el Ejecutivo, cuyo nuevo ministro de Desarrollo Social anunció, a pocos días de asumir el mando del Ministerio, que la fracasada Consulta Nacional sería sometida a una "revisión de procedimiento". En todo lo demás, pareciera que el Gobierno mira con calma estos acontecimientos. Y no sería extraño, pues ni antes ni ahora, el gobierno del presidente Piñera ha tenido interés real en los asuntos interculturales, ni menos en los derechos de los Pueblos Indígenas. Ojalá nos equivoquemos.

