

## Barómetro de política y equidad

# bpe

**Nuevos actores,  
nuevas banderas**

Octubre 2011





hope

**Barómetro de Política y Equidad. Nuevos actores, nuevas banderas**

**Fundación Equitas**

Asturias 166  
Las Condes - Santiago, Chile  
Teléfono (+56-2) 2630400  
[www.fundacionequitas.org](http://www.fundacionequitas.org)

**Fundación Friedrich Ebert**

Hernando de Aguirre 1320  
Providencia - Santiago, Chile  
Teléfono (+56-2) 3414040  
[www.fes.cl](http://www.fes.cl)

Diseño Gráfico y Diagramación  
Luis Iturra Muñoz

# Barómetro de política y equidad

bpe

**Nuevos actores,  
nuevas banderas**

Octubre 2011

# Índice

	Presentación
	p. 6
<b>1</b>	
<b>Política</b>	Tocando fondo. Protesta ciudadana y desconcierto gubernamental
	<i>Augusto Varas</i>
	p. 12
<b>2</b>	
<b>Economía</b>	La política económica en el 2011: reconstrucción abortada
	<i>Hernán Frigoletti Córdova</i>
	p. 46
<b>3</b>	
<b>Política Social</b>	Política social: de las reformas continuistas a la rebelión contra el modelo
	<i>Eugenio Rivera Urrutia</i>
	p. 68
<b>4</b>	
<b>Educación Superior</b>	La crisis del sistema de educación superior chileno y el ocaso del modelo neoliberal
	<i>Luis Eduardo González y Oscar Espinoza</i>
	p. 94
<b>5</b>	
<b>Género</b>	Agenda de género: de la desinstalación a la extinción
	<i>Pamela Díaz-Romero Monreal</i>
	p. 134
<b>6</b>	
<b>Pueblos Originarios</b>	Movimientos indígenas con mayor poder de empoderamiento y de resistencia
	<i>Domingo Namuncura</i>
	p. 154
<b>7</b>	
<b>Medios de Comunicación</b>	Políticas de comunicación y TV Digital en Chile: la agenda por omisión
	<i>Elisabet Gerber</i>
	p. 174
<b>8</b>	
<b>Ciudad y Reconstrucción</b>	Las luchas urbanas y la ciudad subsidiaria. Las políticas de vivienda de Sebastián Piñera, marzo-septiembre 2011
	<i>Alfredo Rodríguez / Paula Rodríguez</i>
	p. 194
<b>9</b>	
<b>Medio Ambiente</b>	Descontento ciudadano frente a política ambiental: el estallido de Hidroaysén
	<i>Flavia Liberona</i>
	p. 216
<b>10</b>	
<b>Políticas Culturales</b>	Equidad cultural. Rendición de cuentas
	<i>Marcia Scantlebury</i>
	p. 240

# Presentación

Las tensiones entre mercado y Estado -empresarios e interés colectivo- subieron de intensidad en este período.

Entre la vuelta de vacaciones y la instalación de la mesa de diálogo con los estudiantes, la atención del gobierno estuvo fundamentalmente centrada en cómo enfrentar la multclasista e intergeneracional movilización encabezada por la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) y la Coordinadora Nacional de Estudiantes Secundarios (CONES), la que cuestionó las bases de la organización económica y política del país. Asediado por una insatisfactoria gestión, el aumento del disenso en la Alianza y el derrumbe de su aprobación pública, el Ejecutivo se vio obligado a incrementar la presencia de históricos líderes UDI en su gabinete. Sin un diseño público claro, continuó su política de protección de los consumidores y privatizaciones, y propuso reformas políticas parciales escabullendo el cambio efectivo del binominal. En su entorno se reiteraron los conflictos de interés, la mala conducta empresarial y los proyectos amenazadores del medio ambiente. La relación del gobierno con la oposición parlamentaria fue errática y la Concertación vivió sus peores momentos internos y frente a la ciudadanía.

En este contexto político la evolución positiva de los indicadores económicos resultó más transitoria de lo que se esperaba. En julio y agosto el crecimiento se desplomó desde 7% a 4% anual, y el mercado laboral continuó siendo estrecho y las remuneraciones se estancaron, echando un balde de agua fría al optimismo futuro. La reconstrucción fue lenta y la ejecución presupuestaria débil, de modo que la incertidumbre no sólo se incrementó por la crisis financiera global, sino también por los riesgos que afectan a pequeños accionistas y trabajadores en sus fondos de pensiones.

Dificultades similares se observaron en materia de política social. Las extraordinarias ganancias de la ISAPRES junto con las alzas de precios de sus planes, la ley corta y el proyecto de ley que reforma el



sistema de salud abrieron el debate sobre este derecho y el lucro en el sistema. En el área previsional las rentabilidades para los últimos seis años pusieron un signo de duda sobre el futuro de quienes están por jubilar. Estos problemas mostraron la crisis del modelo mercadista en la provisión de educación, salud y protección social, reabriendo la discusión tanto en el gobierno como en la oposición sobre la construcción de un moderno Estado de bienestar.

La atención pública centrada en la movilización estudiantil y sus demandas, silenció los temas de género, pueblos originarios y comunicación, ante lo cual el gobierno sacó partido. Así, los derechos y situación de la mujer perdieron su condición de sujeto prioritario de la política pública y las iniciativas presentadas apuntaron a la familia, núcleo idealizado, homogéneo y armónico, con el cual se intenta fusionar la imagen de la mujer-madre-trabajadora, aliada incondicional de la gestión estatal. Desde la perspectiva de género se observó la progresiva pérdida del liderazgo institucional de Sernam y sus temas originarios han terminado desapareciendo de la agenda gubernamental. Con todo, desde el Congreso se observó una nueva energía concertacionista al reabrir el debate valórico en torno al aborto terapéutico.

De igual forma, la situación de los pueblos indígenas quedó subsumida en la dinámica de la movilización estudiantil aun cuando lograron estar presente en la calle, donde diversos grupos de indígenas y no indígenas expresaron sus demandas por justicia, territorio y autodeterminación, así como en la organización de una Federación propia incluida como actor en las demandas estudiantiles

Otra silenciosa gestión se ha observado en la transición hacia la televisión digital terrestre, desarrollada desde una perspectiva tecnocrática y evitando el debate sobre qué modelo de TV se le quiere dar al país y cuan garantizado debe estar el derecho a la comunicación. Con todo, organizaciones de la sociedad civil

podieron presentar algunas propuestas al Senado y al gobierno al respecto, pero sin seguridad que estas serán escuchadas.

A diferencia de estos silencios, el ámbito urbano estuvo tan agitado como el estudiantil. Más de 70 protestas en diferentes ciudades del país organizadas por movimientos y organizaciones sociales configuraron un espacio de conflicto asociado tanto a la reconstrucción subsidiaria, como a la caritativa, impulsadas también por la incapacidad del Estado subsidiario para asegurar el derecho a la vivienda y evitar el manejo patrimonial del Minvu en los meses posterremoto, período en el cual las tareas de la reconstrucción habrían requerido una institución fuerte, efectivamente protectora de los bienes públicos.

Igualmente conflictivos han sido los temas ambientales. Junto con el envío de un proyecto de ley para crear el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y otro para crear el Servicio Nacional Forestal, se aprobaron los proyectos Mina Invierno en Isla Riesco (Magallanes) y la central termoeléctrica Castilla (Atacama), pese al amplio rechazo ciudadano que incluso alcanzó a la posible instalación de centrales nucleares. La contaminación de la escuela de La Greda en la bahía de Quintero, la aprobación de los proyectos termoeléctricos Pacífico y Patache (Iquique) e HidroAysén, coexistió con la aprobación del Convenio UPOV 91. Todos estos conflictos han demorado la elaboración de propuestas ciudadanas para una nueva matriz eléctrica.

En el campo de la cultura se ha continuado dándole protagonismo al sector privado con el proyecto que modifica la Ley de Donaciones Culturales, el que ampliaría el tipo de exenciones y actividades para apoyar. Por el contrario, cuando se trata de darle un perfil más nítido a la acción del Estado, como sería la creación del Ministerio de la Cultura y el Patrimonio o el establecer una buena relación con los funcionarios del Consejo Nacional de Cultura, las cosas no han avanzado de misma forma. Las posibles acusaciones de fraude por parte de la Contraloría complicarían aún más la gestión cultural del gobierno desde el Estado.

La dinámica política que se abrirá junto al inicio del próximo período electoral estará estrechamente ligada a los temas puestos por los estudiantes, quienes cambiaron radicalmente el escenario político nacional. La masiva aprobación de sus planteamientos abrió un nuevo espacio para una propuesta política progresista. La posibilidad

de una mayor democratización del país dependerá de la capacidad de la oposición para reorganizarse y proyectar creativamente esta energía. En el peor de los casos, las banderas de lucha estudiantil han redefinido la dinámica política nacional y pareciera que están para quedarse.

# Política



# Tocando fondo. Protesta ciudadana y desconcierto gubernamental

Augusto Varas

## Resumen

La actividad gubernamental en este período estuvo condicionada por la multclasista e intergeneracional movilización encabezada por los estudiantes, la que cuestionó las bases de la organización económica y política del país. Asediado por una insatisfactoria gestión, el aumento del disenso en la Alianza y el derrumbe de su aprobación pública, el Ejecutivo se vio obligado a un cambio de gabinete, incrementando la presencia de líderes UDI. Sin un diseño público claro, continuó su política de protección de los consumidores y privatizaciones, así como con propuestas de reformas políticas parciales escabullendo el cambio efectivo del binominal. Se reiteraron los conflictos de intereses, la mala conducta empresarial y los proyectos amenazadores del medio ambiente. La relación del gobierno con la oposición parlamentaria fue errática y la Concertación vivió sus peores momentos internos al igual que frente a la ciudadanía. De cómo se resuelva el conflicto estudiantil dependerá el futuro curso de la política nacional. Con todo, los temas planteados por los estudiantes están para quedarse, insertándose como tópicos clave en el próximo ciclo electoral.

## Introducción

"Esta democracia le quedó chica al país"<sup>1</sup>, afirmó ante la comisión de educación del Senado, Francisco Figueroa, vice-Presidente de la FECH, resumiendo los objetivos de la movilización estudiantil, la que se extendió a amplios sectores sociales y puso en jaque, no solo al gobierno, sino a toda la institucionalidad política, económica y social.

La apreciación de una profunda crisis nacional encontró eco en los más diversos sectores. Desde el empresariado, la creciente incapacidad de conducción del Ejecutivo provocó en el presidente de la Asociación de Exportadores de Frutas, Ronald Bown, una angustiada reflexión frente a los acontecimientos nacionales: "los cimientos de nuestra institucionalidad se van derrumbando día a día, producto de la falta de capacidad del país para poder abordar las soluciones requeridas ante las demandas que se han generado como consecuencia de la falta de visión que hemos tenido al crear sistemas, como el educacional, por ejemplo, sin una perspectiva de sustentación apropiada y sin haber sabido interpretar, desde ya hace varios años, los mensajes de una ciudadanía afectada clamando correcciones".<sup>2</sup>

Días más tarde, el ex Presidente Lagos, coincidía afirmando que la "institucionalidad ha llegado a su fin. La imposibilidad de tener expresión de la ciudadanía, y que siente que a través de un sistema institucional como el que tenemos, comenzando por el sistema electoral que no da adecuada representación a todos los ciudadanos, sienten que no pueden participar".<sup>3</sup> Más tarde, propuso en la CEPAL un pacto social consistente en un cambio del sistema electoral, una reforma tributaria y el término del Estado subsidiario. En la misma línea desde el exterior, el ex Presidente Frei sentenciaba que "Piñera concibe al gobierno como una empresa; reemplaza ministros cada semana; habla por televisión y cambia de opinión tres o cuatro veces al día y, fundamentalmente, actúa con muy poca transparencia. Chile está al borde de la ingobernabilidad".<sup>4</sup>

Un breve análisis de los movimientos estudiantiles en el país<sup>5</sup>, que se remonta a la creación de la FECH en 1906, muestra su larga trayectoria en pro de la paz, la justicia social, la equidad, la libertad y la democracia<sup>6</sup>, mostrando ser, más allá de los temas educacionales, el portavoz de una sociedad que demanda cambios sustanciales al orden imperante. En la actual crisis, larvada durante dos décadas, el **movimiento liderado por la Confederación de Estudiantes de Chile y la Coordinadora Nacional de Estudiantes Secundarios, volvió a hacerse cargo de la demanda ciudadana por un cambio estructural en el**

1 Francisco Figueroa, Intervención del vice-Presidente Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH), en la sesión de la Comisión de Educación del Senado, debatiendo el proyecto de ley de fin del lucro en la educación. 16 de agosto, 2011.

2 Ronald Bown, "¡Cómo me duele mi país!", *El Mercurio*, 7 de agosto, 2011.

3 *La Tercera*, 11 de agosto, 2011.

4 *La Nación* (Argentina), 6 de agosto, 2011.

5 Iván Jaksic y Sonia Nazario, "Chile", en: Philip G. Altbach, *Student Political Activism: An International Reference Handbook*. Greenwood Press, Connecticut, 1989.

6 Desde 1906 los estudiantes se han pronunciado a favor de estos valores en la lucha por la paz en 1920, contra la dictadura de Ibáñez en 1931 y su política anti popular en 1957, por reformas democráticas en 1967, contra la dictadura en los ochenta, por la reforma educacional en 2006.

país, apuntando a los tres pilares del actual sistema político-económico: la economía de mercado, la representación política y el Estado subsidiario.

La exigencia de los estudiantes de una nueva economía estalló en un período de excepcional crecimiento económico, mostrando raíces más profundas que el descontento de una clase media endeudada que no recibe suficiente apoyo

del Estado. **El fin del lucro y la educación gratis y de calidad cuestionaron la piedra angular de la economía de mercado, la que ha terminado por quedar desacreditada por la búsqueda sin límites de nuevos focos de renta y lucro privados por parte de los grupos económicos,** la composición de los miembros del primer gabinete del Presidente Piñera -todos ellos vinculados a los diez más poderosos conglomerados del país-, y los permanentes conflictos de interés iniciados por el propio candidato de

**El fin del lucro y la educación gratis y de calidad cuestionaron la piedra angular de la economía de mercado**

la Alianza antes y después de asumir la presidencia. La aspiración estudiantil de una nueva economía es, al mismo tiempo, una reacción ante la profundización del control oligárquico observado en el país tras el triunfo de Piñera.<sup>7</sup>

Por su parte, el sistema de representación política fue impugnado a fondo por la **demandas de una asamblea constituyente que elabore una nueva constitución, el cambio del sistema electoral binominal por uno proporcional, nuevos quórum para reformas constitucionales y limitaciones al hiper presidencialismo.** En el fondo de estas exigencias se encuentra la masiva demanda ciudadana por la recuperación de la soberanía que un sistema ilegítimo le ha arrebatado. La *Constitución Política de la República de Chile*<sup>8</sup>, en su Artículo 5º señala que "La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece". Es, por tanto, la nación que se ha rebelado frente a la imposibilidad de elegir sin limitaciones a sus autoridades, por las cortapisas al genuino ejercicio de las funciones de sus representantes y por no poder utilizar los mecanismos constitucionales establecidos para ejercer plenamente su soberanía.

Finalmente, el movimiento exigió la superación del Estado subsidiario y su reemplazo por uno con injerencia en el diseño del futuro de la economía del país, capaz de asegurar que la educación gratuita y de calidad sea un derecho universal exigible, tal como en la década anterior fueron establecidos los de salud y previsión social. La erosión permanente de este tipo de derechos vía políticas de bonos, subsidios y otros mecanismos que debilitan al sector público de provisión de servicios en beneficio del privado, no ha pasado desapercibida

7 "Un crecimiento desde los \$437 mil hasta los \$494 mil registró el ingreso imponible promedio real de los trabajadores que cotizan en el sistema de pensiones (4,4 millones de personas), entre junio de 2006 y junio 2011, crecieron 13,1%, y en los últimos doce meses, el alza real promedio de ingresos de los cotizantes subió 2,6%. La principal razón del incremento provino del grupo de trabajadores con sueldos de \$1.050.000 o más, los que aumentaron un 121%". *El Mercurio*, 23 de agosto, 2011.

8 <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>



a los estudiantes, por lo que demandan que lo avanzado no vuelva atrás y que el actual rol del Estado sea sustancialmente modificado.

Es frente a esta “crisis orgánica” que el movimiento estudiantil se convirtió en el portavoz y líder de una profunda inconformidad nacional, multclasista e intergeneracional, la que ha terminado por mover el centro político y sus apoyos sociales hacia la izquierda.

### La “crisis orgánica”.

Esta crisis del Estado y de las relaciones entre este, la sociedad y el mercado, que se arrastró y fue creciendo gradualmente durante los gobiernos concertacionistas, ha sido percutada y establecida como prioridad nacional debido al desplome de cada uno de los pilares estratégicos del gobierno del Presidente Piñera. En este contexto, cada nuevo elemento de crisis y conflicto ha adquirido una valencia mayor a la que habría tenido en otro marco político.

En 2011 se ha evidenciado una crisis profunda de las instituciones nacionales: el Ejecutivo y el Congreso muestran los niveles más bajo de apoyo ciudadano<sup>9</sup>, e importantes autoridades gubernamentales cuestionadas por su conducta administrativa deben renunciar (Van Rieselberghe<sup>10</sup>); instituciones estatales no representativas se imponen por sobre la soberanía popular (Tribunal Constitucional); el principio republicano de separación de poderes es cuestionado de hecho (nombramientos de parlamentarios en puestos ministeriales; sistema ilegítimo de reemplazo de parlamentarios; miembros de la Fiscalía al ministerio del Interior); se evidencian profundas fracturas ideológicas (AVC/ AVP, UDI-RN-Gobierno; Rubilar y el aborto terapéutico) y políticas (apoyo UDI a movimiento de agricultores) en la Alianza gobiernista; en la oposición se propone al fin de la Concertación, la que muestra permanentes disensos internos en torno a temas claves (elecciones municipales, ley de educación, royalty minero, plebiscito por educación); las instituciones armadas muestran falta de transparencia en sus procedimientos de aprovisionamiento (juicios por corrupción); las instituciones de orden se ven afectadas por falta de

”

**En 2011 se ha evidenciado una crisis profunda de las instituciones nacionales: el Ejecutivo y el Congreso muestran los niveles más bajo de apoyo ciudadano**

9 [http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/07\\_\\_evgob\\_jul\\_\\_02011.pdf](http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/07__evgob_jul__02011.pdf) ; [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/doc\\_4709.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4709.html)

10 Acusación constitucional: los parlamentarios establecieron que la acusación se basaba en que Van Rysselberghe mintió “deliberadamente a los vecinos de la población Aurora de Chile de Concepción, al informarles a sabiendas de la falsedad, que existía un proyecto habitacional a su favor, autorizado y confirmado oficialmente por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y con los recursos asignados para ello”, para así tratar de inducir ilegítimamente decisiones de organismos del Estado. Finalmente, el 3 de abril la intendenta se vio obligada a renunciar y la oposición desistió de la acusación. *El Diario Financiero*, 5 de marzo, 2011; y *Cambio 21*, 3 de abril, 2011.

probidad de sus miembros (connivencia con delincuentes) y uso excesivo de la fuerza (manifestaciones estudiantiles); la crisis del sistema de regulaciones en perjuicio de los consumidores de menor poder adquisitivo (La Polar) y el generalizado rechazo al lucro en la educación pone en cuestión el sistema de mercado imperante, así como el rol subsidiario del Estado.

En estas condiciones, las dificultades del Ejecutivo para mantener su diseño estratégico original fusionaron todas estas tensiones creándose una situación de crisis que ha ido creciendo y complicándose.

### ..... No es técnica, es política

Frente a las dificultades de la gestión gubernamental y como respuesta a la crítica del senador Hernán Larraín ("la falta de coalición estructurada no ha permitido que tengamos un trabajo más sólido"<sup>11</sup>), la foto del gabinete con los dirigentes de la Alianza en el día del primer aniversario, graficó la nueva puesta en escena del Ejecutivo: buena relación entre los partidos de la Alianza y acuerdos con la oposición. Disposición que se repitió en la reunión del 21 de abril en Cerro Castillo, con la concurrencia de los ministros políticos, los presidentes de RN y UDI, y los jefes y subjefes de las bancadas de la Cámara y del Senado. La institucionalización del diálogo se formalizó en las reuniones de coordinación periódica, agendándose encuentros con la UDI (2 de mayo) y RN (12 de mayo).

El tema del "relato" pasó, sin resolverse, a segundo plano, y el propio Presidente mostró su irritación confesando que "el famoso relato, esa discusión me tiene hasta...[...] lo que queremos es tener una sociedad en el que todos se sientan seguros de andar en las calles, de poder enfermarse y saber que no estarán solos y que tendrán oportunidades de trabajo y de educación para sus hijos".<sup>12</sup> Este relato por defecto, sustituyó el inenarrable diseño de incrementar los niveles de maximización de ganancias, privatización del Estado y control oligárquico. Por estas razones, el ministro Larroulet, respondiendo a las críticas de Pablo Longueira, trataba de organizar un discurso presentable: "el relato es que este gobierno está dando las oportunidades que ningún otro dio [...] descansa en tres ejes. Uno es crear una sociedad de oportunidades para todos; dos de seguridades donde haya un mínimo nivel de seguridad ante una eventualidad y, en tercer lugar, una sociedad de valores en la que se defienda el futuro".<sup>13</sup> Avanzando en esa línea, en Cerro Castillo se definieron tres ejes programáticos: valores, oportunidades y seguridad.

Tras la reunión del 7 de junio en La Moneda, se acordó con RN y la UDI un nuevo modelo de trabajo del equipo político, una mayor asistencia de los ministros al Congreso, una relación más directa con los partidos, consensuar los proyectos de ley entre el Ejecutivo y el Congreso y terminar con la "letra chica". Sin embargo, el problema de fondo no era la mera coordinación Ejecutivo-Alianza-Congreso. **Detrás estaba la decisión de la UDI, perjudicada y preocupada por la mala**

11 *La Tercera*, 20 de marzo, 2011.

12 *El Mercurio*, 18 de abril, 2011

13 [http://www.clarin.com/politica/inflacion-mala-punto-vista-democratico\\_0\\_466153432.html](http://www.clarin.com/politica/inflacion-mala-punto-vista-democratico_0_466153432.html)

**evaluación gubernamental, de tomar mayor control del gobierno, limitando las veleidades populistas del Ejecutivo y posicionarse en vista de las elecciones municipales y, posteriormente, las parlamentarias y presidencial.** Por estas razones las críticas de la UDI arreciaron y el senador Hernán Larraín advertía a Piñera que “si no hace ahora los cambios, el próximo año puede ser muy tarde” agregando que a su juicio “el gobierno no ha sabido escuchar a su gente”<sup>14</sup>, representándole al Presidente que el éxito de la UDI no era entendible sin el éxito del Gobierno, por lo que se necesitaban instancias constantes de conversación entre el Ejecutivo y la mesa partidaria.<sup>15</sup>

”

**Detrás estaba la decisión de la UDI, perjudicada y preocupada por la mala evaluación gubernamental, de tomar mayor control del gobierno, limitando las veleidades populistas del Ejecutivo y buscando posicionarse en vista de las elecciones municipales y, posteriormente, las parlamentarias y presidencial**

Por su parte, el senador Jovino Novoa descartaba que el problema del gobierno fuera uno de comunicación, estableciendo que se trataba fundamentalmente de conducción, apreciación apoyada en parte de RN cuando el alcalde de Puente Alto y vicepresidente del partido, Manuel José Ossandón, predecía que “esto está demostrando que vamos a perder el gobierno en dos años más” ya que “claramente, el gobierno de excelencia ha tenido problemas”.<sup>16</sup> No obstante, si bien el Presidente aceptó el haber “cometido errores, ha habido descoordinaciones”, defendió los “aciertos” de su gobierno, poniendo énfasis en los avances económicos. Finalmente, optó por no hacer cambio de gabinete, exigiendo al ministro del Interior reforzar la coordinación del mismo.

La negación presidencial de problemas más de fondo acumulados en el año y medio de gestión, más que postergar la crisis, la adelantó poniendo en cuestión los principales aspectos de su apuesta estratégica.

## ..... Flaquean los pilares estratégicos

En los análisis previos de este Barómetro estimamos que el gobierno del Presidente Piñera no tenía un “relato”, pero afirmábamos que sí tenía una estrategia política de hecho. A esta la caracterizamos como la de un presidencialismo plebiscitario, técnico y eficientista, supra partidario, orientado

14 *La Tercera*, 3 de junio, 2011.

15 *El Mercurio*, 24 de junio, 2011.

16 *Ibid.* Por su parte el presidente de RN, Carlos Larraín tratando de bajarle el perfil al problema indicaba que se estaba pagando el precio por HidroAysén, criticando que “Hay como una ansiedad por hacer muchas cosas al mismo tiempo”

a reordenar el perfil de las alianzas políticas de la derecha, al tiempo que maximizaba focos de lucro y renta privados. Es en este período que cada uno de estos pilares terminó por desplomarse, quedando un gobierno a la deriva sin claridad de cómo enfrentar las manifestaciones de protesta.

*a) Una opinión pública desfavorable.*

La piedra angular de la estrategia piñerista era mantener y, por qué no, subir el nivel de apoyo alcanzado con el rescate de los mineros (63%), lo que le habría permitido consolidar sus otras orientaciones de largo plazo. Sin embargo, el apoyo, que ya le había sido adverso en marzo (42%), se derrumbó al 27% en agosto, subiendo su rechazo al 68%. Este proceso de rápida erosión del apoyo popular se manifestó dramáticamente en la encuesta CEP del 4 de agosto, la que entregó la peor evaluación a un presidente en 20 años: 26% de aprobación y un 53% de desaprobación.<sup>17</sup>

Estos resultados agitaron la fronda gubernamental. La UDI cuestionó al ministro Hinzpeter por los resultados y círculos RN, errando el bulto al acusar problemas de comunicación, pidieron la salida de la ministra Von Baer de la Secretaría General de Gobierno.<sup>18</sup> En este contexto, Blanca Arthur descarnadamente dictaminaba que

*“está instalada la sensación de que el presidente no genera confianza ni es creíble -de hecho son sus peores atributos- básicamente por las excesivas expectativas que ha generado con bullados anuncios en temas sensibles, sin que éstos respondan a lo que prometen. Fue, sin ir más lejos, lo que ocurrió a fines de 2010 cuando calificó como ‘revolucionaria’ la propuesta para mejorar la calidad de la educación, que, finalmente, consistía en medidas importantes como los cambios al estatuto docente, pero que no abordaban, por ejemplo, el problema de la municipalización. Es la actitud que el presidente repite cuando habla de grandes transformaciones estructurales en siete áreas, sin que éstas se conozcan, o cuando planteó como una gran “agenda social” el aumento del post natal o la reducción del 7% a los jubilados, que al fin no beneficiaban a todos quienes se suponía”.*<sup>19</sup>

17 En esta evaluación indudablemente influyó el hecho de que por primera vez desde la vuelta de la democracia, el Juramento de la Bandera del 10 de julio se realizó sin la presencia del Presidente de la República, quién se quedó en México a ver un partido de fútbol. El diputado Patricio Hales expresó que el Presidente “no comprende sus funciones de Estado”. El acto fue presidido por el ministro de Defensa Andrés Allamand, que era el vicepresidente de la República, dado que el ministro del Interior estaba de vacaciones en Punta Cana.

18 “Seis diputados de Renovación Nacional decidieran analizar seriamente apoyar la acusación constitucional que presentó la oposición en contra de la intendenta del Biobío, Jacqueline van Rysselberghe, texto que se presentó el jueves pasado. A tanto llegó la molestia de parte de la UDI, partido en el que milita la ex alcaldesa de Concepción, que el diputado Gustavo Hasbún señaló que si los parlamentarios de RN votan a favor del libelo acusatorio en el Congreso, lo más probable es que se termina la Coalición por el Cambio”. *Cambio* 21, 28 de marzo, 2011.

19 *Diario Financiero*. 9 de julio, 2011.

Descalibrada de esta forma la piedra angular de la estrategia piñerista, sus otros componentes sufrieron un efecto dominó.

*b) La derecha "hinzpeteriana" hace agua.*

Producto de este revés estratégico, el carácter supra partidario que le había tratado de imprimir el Presidente a su gobierno se desfondó y resurgió la profunda fisura RN/UDI. Por una parte, la directiva RN impulsó un cambio de gabinete que ampliara el arco político gubernamental y superara la minoría parlamentaria, proponiendo el ingreso del PRI y del Partido Radical al gabinete con 3 o 4 representantes de ambos partidos.<sup>20</sup> Paralelamente, **a comienzos de junio en la UDI se produce el llamado golpe blanco, entrando en su directiva cuatro ex presidentes del partido (Pablo Longueira, Hernán Larraín, Jovino Novoa y Julio Dittborn) en medio de una fuerte autocritica por la falta de protagonismo del partido en el gobierno.**

Ante estas presiones, el Presidente se vio forzado a un segundo cambio de gabinete. El 18 de julio, realiza el cambio esperado, manteniendo al titular de Interior e incorporando a Andrés Chadwick en el ministerio Secretaría General de Gobierno, lleva a Lavín a Mideplan, traslada a Bulnes de Justicia a Educación, nombra a Teodoro Ribera en Justicia, a de Solminihaç lo cambia de Obras Públicas a Minería -en un enroque con el ministro Golborne-, a Pablo Longueira lo nombra en Economía y en Energía al intendente de Santiago, Fernando Echeverría, quién debe renunciar a los pocos días por conflicto de intereses.

Este desprolijo cambio de gabinete mostró las limitadas capacidades y personal político de la derecha y del piñerismo. Y la decisión de acallar las críticas desde la propia Alianza cooptando a su portavoz más conspicuo (Longueira), incorporando a políticos con experiencia y aumentando la presencia de la UDI, dio por cancelada la estrategia técnico-eficientista, limitando la propia capacidad de acción del Presidente.

*c) La insegura seguridad ciudadana*

El tercer vértice de la estrategia gubernamental fue administrar eficientemente el país y, en particular, reducir y controlar la delincuencia. Sin embargo, la eficiencia gubernamental mostró sus límites en la gestión de la reconstrucción pos terremoto y en el nunca bien reparado Transantiago.

**Pero la peor nota la obtuvo en el área más sensible para la derecha: la seguridad ciudadana.** Así, los datos para la Región Metropolitana del mes de mayo mostraron que los asaltos habían subido un 27% frente a igual mes de 2010 y los delitos un 13%.<sup>21</sup> Para el segundo trimestre los delitos de mayor connotación social aumentaron 10,8% y subieron los asaltos, lanzazos y hurtos. De acuerdo al Índice Paz Ciudadana-Adimark la victimización por

<sup>20</sup> *El Mercurio*, 30 de junio, 2011.

<sup>21</sup> *Ibid.*

robo subió en junio rompiendo la tendencia a la baja de los últimos 4 años, llegando al 37,9%, casi cinco puntos más que en diciembre de 2010. De igual forma, crecieron el alto temor y la revictimización, ante lo cual especialistas pidieron evaluar los programas de seguridad.<sup>22</sup>

Intentando balancear este déficit, el Ejecutivo se planteó con mano dura frente a las manifestaciones sociales al punto que Amnistía Internacional criticó las reacciones "cada vez más duras" contra las protestas en Chile, la CUT estampó una denuncia criminal "por desorbitada e indiscriminada violencia policial" y el Vicario General de Aysén condenó irrupción de Carabineros en Catedral de Coyhaique cuando un grupo de jóvenes ingresó en el templo para resguardarse del carro lanza agua. Ante estas críticas el ministro del Interior anunció la eliminación del uso de bombas lacrimógenas, las que se volvieron a usar contra manifestantes desde el 21 de mayo en adelante. Continuando con su apoyo irrestricto a las policías, **Hinzpeter llegó a afirmar que "asesinar a un policía, aunque suene duro, es más grave que asesinar a un ciudadano común y corriente en el orden de sociedad en que nosotros nos hemos dado"**.<sup>23</sup> De la misma forma, el Presidente criticó al juez que dejó en libertad a Francisco Javier Moreno Orellana quién agredió a un carabinero con una bomba molotov, lo que motivó una fuerte respuesta de la Asociación de Magistrados considerando graves las críticas de Piñera.

En este contexto, las relaciones civiles-policiales enfrentaron nuevos problemas cuando los diputados de la Concertación y del Partido Comunista, miembros de la comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, solicitaron al general director de Carabineros pedir la renuncia al jefe de la inteligencia policial (Dipolcar), Bruno Villalobos, por la crítica a la labor de los parlamentarios de esa comisión al señalar que dieron "vitrina" para difundir información "de baja calaña", dada la denuncia del diputado Hugo Gutiérrez (PC) de intervención de su celular.<sup>24</sup> Por su parte, la Corte ordenó retirar del sitio Internet de Panoramas News, información sobre aspectos de la vida privada del Director General de Carabineros, Eduardo Gordon, en la cual se aludía al pago de arriendo de una costosa casa habitación, entre otras revelaciones.<sup>25</sup>

Sin embargo, los problemas de Gordon continuaron cuando CIPER denunció que el Director General habría ordenado cambiar parte policial para beneficiar a su hijo por lo que el gobierno le dio un plazo de 24 horas para aclarar la denuncia. El Subdirector de la institución respaldó al jefe policial y negó su participación en los hechos.<sup>26</sup> No obstante, al día siguiente Gordon presentó su renuncia al cargo, con lo que el ministro del Interior quedó en una posición privilegiada para una cirugía a fondo del alto mando institucional.

22 *El Mercurio*, 20 de julio, 2011.

23 A esta denuncia se sumaron otras relativas a la entrega de viviendas a la empleada doméstica de la mamá de la Intendenta del Bío-Bío. La Intendenta Jacqueline Van Rysselberghe fue la que autorizó en definitiva la plantación de marihuana en Los Ángeles, región del Biobío. Cambio21 da a conocer el oficio ordinario 1.474 firmado por la cuestionada autoridad dirigido a Carabineros, Investigaciones y al Director del SAG. *Cambio 21*, 25 de marzo, 2011.

24 *La Nación*, 1 de agosto, 2011

25 <http://www.pnews.cl/2011/07/30/director-general-de-carabineros-eduardo-gordon-vive-en-un-inmueble-de-mil-millones-pagando-32-mil-457-pesos-de-arriendo/>

26 *La Tercera*, 2 de septiembre, 2011.

Sin embargo, el Presidente nombró al General Director Subrogante, General Inspector Gustavo A. González Jure, como reemplazante de Gordon, el mismo que defendió a Gordon de las acusaciones.

Como colofón a esta fracasada política de orden público, el alcalde de Santiago consideró que si las manifestaciones estudiantiles continuaban, sería factible sacar las FF.AA. a las calles el 11 de septiembre.<sup>27</sup> La respuesta del ministro de Defensa no se dejó esperar aclarando que "El orden público se garantiza a través de la acción de Carabineros", descartando la opción de recurrir a las fuerzas armadas.<sup>28</sup> La incapacidad de imponer orden público a través de una adecuada y controlada acción profesional de las policías generó desconcierto en las filas gobiernistas, apareciendo en este contexto sus convicciones autoritarias más profundas.

Los efectos del clima represivo, autoritario y de uso desproporcionado de la fuerza tuvo como trágica consecuencia la muerte del joven Manuel Gutiérrez, por lo que el ministro Hinzpeter pidió la dimisión de Sergio Gajardo, segundo jefe de la Zona Metropolitana y confirmó la salida de otros cuatro uniformados. Por su parte, el General Director, Eduardo Gordon, destituyó a otros tres oficiales llegando a nueve las exoneraciones. El ex carabinero acusado de balear al menor en Macul aseguró que otros funcionarios también dispararon en el operativo.

En este contexto los ex presidentes de la FECH pidieron al gobierno terminar con la "institucionalización de la violencia" y el PS exigió que el ministro del Interior asumiera responsabilidad política y renunciara por la muerte del estudiante.

Dado el apoyo al gobierno proporcionado por diputados PRI e independientes y la ausencia de algunos concertacionistas, la Cámara de Diputados rechazó la acusación constitucional contra el ministro Hinzpeter por su "responsabilidad política" en el nivel de represión de las manifestaciones ciudadanas.

#### *d) Las privatizaciones continúan*

El cuarto eje estratégico del Ejecutivo ha sido la privatización de activos estatales aumentando los focos de lucro y rentabilidad privados. Así, se privatizó el agua de la Región Metropolitana, al vender el Estado en US\$984 millones el 30% de su participación en Aguas Andinas. Sin embargo, tal política enfrentó serias dificultades, como durante el proceso de intento del ingreso de privados a la filial de Codelco, "Gaby". El nuevo ministro, Hernán de Solminihac, admitió que ese tema estaba en evaluación contradiciendo las versiones entregadas por el ex ministro Golborne. Este cambio de política fue generado por la

27 "Si esto no para antes del 11, y tiendo a creer que no va a parar, va a ser muy duro. Quien tiene que medir esto es el Ministerio del Interior y los organismos especializados. Si ven que este cuento está a un nivel de alto riesgo, muy sencillo, tendrán que ver si con las fuerzas policiales alcanza. Si no, tendrán que pedir ayuda a las Fuerzas Armadas". *El Mostrador*, 14 de agosto, 2011.

28 *La Tercera*, 15 de agosto, 2011



movilización de los trabajadores del cobre, quienes denunciaron el intento a través de esa fórmula de privatizar Codelco.<sup>29</sup>

Frente a esta errática acción gubernamental, el sector empresarial no dejó de manifestar su molestia, confesando Jorge Errázuriz, socio de Celfin, que "los grupos fácticos (sic) se sienten huérfanos del poder, porque su capacidad de influencia es mucho menor".<sup>30</sup> Y de acuerdo al *Diario Financiero*, "la agenda social y laboral del gobierno, se ha convertido en tema de profundo análisis por parte de la cúpula de los empresarios. Al interior de la CPC afirman que se le han hecho saber las aprensiones sobre temas como el multirrut y el post natal. En tanto, desde el comercio se ve con preocupación como la autoridad cede ante los grupos de presión".<sup>31</sup>

Quizás como respuesta a estas inquietudes, el ministro de Vivienda, Rodrigo Pérez Mackena, anunció el envío de un proyecto que modificaría la Ley General de Urbanismo y Construcciones, acotando el proceso de aprobación de los proyectos por parte de la direcciones de obras municipales a un mes y creando un registro público de profesionales -contrapartes técnicas privadas- que revisarían los proyectos.<sup>32</sup> Cabe preguntarse sobre los efectos que sobre la calidad de los proyectos tendrá este proyecto de ley.

## ..... Eppur si muove

De acuerdo a Carlos Peña "Piñera es el primer Presidente nihilista: no tiene convicciones que orienten su voluntad. Tiene apetencias, anhelos de reconocimiento, deseos de aplauso, pero convicciones no tiene".<sup>33</sup> Este descarnado diagnóstico centrado en las características personales del Presidente, que puede tener visos de realidad, no permite ver con claridad lo que su gobierno tiene claro, no a nivel de "relato", sino en su acción práctica. Desde esta perspectiva se puede apreciar que, a pesar de los problemas antes señalados, el Ejecutivo se ha orientado por ciertos criterios de fondo.

### a) Enfatizado el componente "popular"

Junto al cambio de gabinete, el Ejecutivo quiso enfatizar una línea que ya había estado subrayada en su gestión, tal es la defensa de los consumidores. Con la entrada de Pablo Longueira a Economía este elemento marcó la agenda por algunas semanas.

La primera acción del nuevo ministro fue anunciar una demanda colectiva del Sernac contra Presto argumentando que "es inaceptable que exista gente honesta en Chile que figura en el Dicom. No lo queremos"<sup>34</sup>, y respondió

29 *Diario Red Digital*, 12 de julio, 2011.

30 *El Mostrador*, 11 de agosto, 2011.

31 *Diario Financiero*, 20 de septiembre, 2011.

32 *El Mercurio*, 19 de septiembre, 2011.

33 *El Mercurio*, 31 de julio, 2011.

34 *El Mostrador*, 20 de julio, 2011.



duramente al gerente de asuntos corporativos de Walmart, Claudio Hohmann (ex ministro del Presidente Frei), por defender el derecho de la firma de retail a mantener a sus deudores morosos en el boletín comercial. Presto terminó eliminando a 11.700 deudores del boletín comercial.

Continuando con esta política, a fines de agosto, el SERNAC denunció a los bancos Santander, Banco Chile, Scotiabank, Ripley, Falabella y Paris por no entregar información veraz a los consumidores sobre el costo final de un crédito y cobrar por seguros que no contrataron. Malas prácticas que incluían no entregar información del valor final del crédito, publicitar productos crediticios con costo cero. Y evaluó acciones contra las divisiones de crédito de tales bancos por una eventual discriminación arbitraria, ya que un mismo cliente era tratado en forma distinta si pedía el crédito en el Banco o en su división de consumo, donde incluso se le llegaba a cobrar el doble de intereses. Esta práctica explica el incremento de los beneficios netos de la banca en un 4,12 % respecto a igual período de 2010.<sup>35</sup> En la misma dirección, la Fiscalía Nacional Económica inició una investigación a los grandes proveedores de los supermercados por posible abuso de posición dominante, atentando contra la libre competencia.<sup>36</sup>

Una segunda aparición pública del nuevo ministro fue favoreciendo el aumento de tributos, asegurando que si no se resolvía bien el conflicto estudiantil, los estallidos sociales se repetirán con más fuerza en un año o dos. El vocero, Andrés Chadwick, descartó una posible reforma tributaria asegurando que el programa de gobierno estaba totalmente financiado. Por su parte, los empresarios se opusieron a cualquier alza tributaria. Si bien Jorge Awad (ABIF), dejó abierta la puerta, Carlos Jorquiera (CNC) y Lorenzo Constant (CPC) la rechazaron. Estas desinteligencias llevaron al ministro de Economía a anunciar tres nuevas mesas de trabajo en las que participaría la CPC y a aclarar que esa era su "posición personal" en el tema tributario, pero quien decidía era el Presidente.

En todo caso, preocupados de la intranquilidad social, Longueira anunció \$4.900 millones para el sector pesquero artesanal durante 2011 para programas regionales y financiamiento de proyectos productivos y el Presidente formalizó nuevos subsidios para viviendas de entre UF 600 y UF 2.000 que beneficiarían a la clase media. En esta misma línea, la bancada de diputados de RN presentó sus "Propuestas en defensa de los consumidores, oportunidades para la clase media y reformas políticas", durante la reunión que sostuvieron el lunes 18 de julio en La Moneda. Con todo, al poco andar la cuestionada gestión de Longueira no logró remontar la gestión gubernamental, la que seguía atada a la movilización estudiantil ampliada.

A pesar de estos desencuentros intra gabinete, Longueira logró sacar adelante la rebaja de la tasa máxima de interés "como una forma de ayudar a la defensa

35 "La banca chilena obtuvo entre enero y julio de este año beneficios netos por 1.046.311 millones de pesos (unos 2.226,19 millones de dólares), un 4,12 % más que en igual período de 2010, informaron fuentes oficiales". *El Mercurio*, 2 de septiembre, 2011.

36 *Diario Financiero*, 31, de agosto, 2011.

de los derechos de los consumidores".<sup>37</sup> Igualmente, en ese mismo período el Sernac detectó cláusulas abusivas en contratos de cajas de compensación y firmas de telecomunicaciones, exigiendo ajustarlos, dando por terminado el monitoreo de los tres mercados en los cuales se concentraban los reclamos de los consumidores, incluyendo la industria financiera y el retail.<sup>38</sup>

Finalmente, continuando con el cumplimiento de algunas líneas programáticas, después de una larga negociación con la oposición, y en una reunión entre el Presidente y los diputados de la comisión de Trabajo, este anunció el aumento del tope de la cobertura del beneficio del posnatal fijándolo en 66 UF. Igualmente, a fines de septiembre anunció el envío del proyecto de Ingreso Ético Familiar, un total máximo posible de \$78.000 dirigido a complementar los ingresos de 170.000 familias más pobres e integrado por dos componentes: seguridades o transferencias por dignidad, monto entregado por el solo hecho de vivir en situación de pobreza extrema, y oportunidades, transferencias condicionadas a metas en salud y educación y trabajo de la mujer.

#### *b) Proponiendo reformas políticas parciales*

Una de las acciones permanentes del Ejecutivo ha sido escabullir el cambio del sistema binominal por uno proporcional a través de reformas parciales. Una propuesta ha sido "perfeccionar el sistema binominal" a través del reconocimiento de las fuerzas políticas que obtengan más del 5% de representación en las próximas elecciones y que no logren obtener cupos en la Cámara.

Los parlamentarios de RN se sumaron a estas pseudo reformas proponiendo un incremento del número de senadores (de 38 a 50, como históricamente había sido en la conformación del Congreso), aumentando en cinco o seis circunscripciones, con dos senadores cada una o sumando 10 senadores de representación nacional, que se elegirían por subpactos a través de un sistema repartidor.

Otra propuesta ha sido el voto de los chilenos en el extranjero, el que finalmente se acordó con la oposición sin los condicionamientos originales (estadía previa en el país) y con solo la inscripción voluntaria en las embajadas y consulados respectivos.

En cuanto a la instauración de primarias, la oposición valoró la ley de primarias voluntarias y vinculantes para definir candidaturas presidenciales, parlamentarias y a alcaldes.<sup>39</sup> El lunes 5 de septiembre se envió el proyecto que institucionaliza el mecanismo, voluntario pero vinculante, garantizado el financiamiento por el Estado.<sup>40</sup> Así, entre reformas parciales (primarias voluntarias), propuestas sustantivas modificadas por la oposición (voto de chilenos en el exterior), y cambios menores (fechas de las elecciones

37 *Diario Financiero*, 19 de agosto, 2011.

38 *El Mercurio*, 26 de julio

39 *La Tercera*, 26 de julio, 2011.

40 *La Tercera*, 16 de agosto, 2011.

presidenciales), **el gobierno ha ido lentamente avanzando en su agenda de reformas políticas, empantanando la discusión de fondo sobre un real cambio del binominal.**

Con todo, una reforma interesante fue la nueva normativa que permitirá a las comunas formar agrupaciones con personalidad jurídica y patrimonio propio, que las habilitaría para comprar bienes en conjunto y contratar personal calificado que trabaje para todas las municipalidades que formen parte de esa asociación. La ley fortalecerá la Asociación Chilena de Municipalidades que no tenía personalidad jurídica.<sup>41</sup> De igual forma, en la tercera semana de septiembre el Ejecutivo envió al Congreso el proyecto de ley que establece la elección directa de los consejeros regionales, y se comprometió a enviar las indicaciones al proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, para dotar de mayores atribuciones al gobierno regional, coordinación de servicios públicos, fomento productivo, social y cultural; separar funciones entre el presidente del Consejo Regional y el intendente; crear la figura del administrador regional, y definir que el secretario ejecutivo del consejo y los jefes de división sean elegidos por el sistema de ADP.

### *c) Avanzando la agenda*

Aun cuando el Ejecutivo logró aprobar a mediados de agosto la reducción del 7% de las cotizaciones del 60% de los adultos mayores más vulnerables, muchas de las acciones gubernamentales se ubicaron bajo el radar del legislativo, al ser fundamentalmente de resorte administrativo del gobierno.

Un ejemplo de este tipo de acción orientada por criterios de mercado vía administrativa, fue el escándalo de la incorporación de publicidad de empresas en textos escolares para niños de 12 años, decisión que fue defendida por el entonces ministro Lavín con el argumento que eso permitiría a los niños aprender a "enfrentar la publicidad" por parte de empresas telefónicas, de bebidas, de snack, bancos, y carreteras que se disputan el segmento infantil y adolescente. Frente a las reacciones provocadas por esta política, se informó que esta publicidad se eliminaría a partir de la próxima impresión de los libros.

Con mayor consistencia, en el anuncio de las 50 medidas pro-competitividad y bajo el paraguas de un apoyo a las PYME, se incluyeron otras tendientes a favorecer al sector financiero; acelerar las concesiones costeras y de acuicultura; privatización de propiedades fiscales; limitación a los estudios del impacto sobre sistema de transporte urbano solo a los proyectos de construcciones urbanas de mayor tamaño; traspaso de toda la responsabilidad de calificación ambiental, en el marco de la SEIA, a autoridades medioambientales; modificaciones regulatorias necesarias en la distribución de electricidad; nuevo reglamento menos exigente para el manejo de lodos agroindustriales,

41 *El Mercurio*, 22 de junio, 2011.

exención de IVA a turistas extranjeros en hoteles turísticos y, no podía faltar, flexibilización de normas laborales.<sup>42</sup>

Con esta misma orientación, la Directora Nacional del Trabajo dictaminó que las asignaciones de movilización y colación “no deben incluirse en la base de cálculo para el pago de las indemnizaciones sustitutiva del aviso previo y de años de servicio”, reduciendo así en un porcentaje importante, que puede alcanzar hasta un 20%, los montos que los trabajadores y trabajadoras reciben por concepto de indemnización.

En materia territorial, el Consejo Regional aprobó el plano regulador metropolitano ampliando los límites urbanos.<sup>43</sup> Al concluir el consejo de intendentes en Viña del Mar, el Ejecutivo acordó traspasar más recursos y atribuciones a los gobiernos regionales, decidiendo el envío de un proyecto que aumentaría en 50% los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.<sup>44</sup> Al mismo tiempo trascendió que los recursos del programa “Fondo Social Presidente de la República” (FSPR), en vez de beneficiar a organizaciones ciudadanas, estarían siendo asignados principalmente a iniciativas patrocinadas por parlamentarios de derecha.<sup>45</sup> Igualmente, el Subsecretario de Deportes, Gabriel Ruiz Tagle (UDI) entregó \$15.455 millones, para 14 comunas de gobierno y 3 de oposición. “La manipulación política que está haciendo Ruiz Tagle, es realmente escandalosa, es vergonzosa, sectaria que recuerda a la dictadura, sin ningún pudor está asignando recursos de esta manera”, afirmó el diputado Gabriel Ascencio (DC).<sup>46</sup>

En el área de salud, el Ejecutivo envió el proyecto de ley corta de Isapres al Congreso en el que elimina dos tramos de edad (de los 0 a 5 años y mayores de 65 años). Sin embargo,

*“esto no significa que deje de haber discriminación por edad. Se atenúa pero no se elimina la diferencia de género: las mujeres en edad fértil tendrán que pagar igualmente más por sus planes de salud. Otro aspecto que el gobierno ha hecho gala, es que con este proyecto las alzas van a ser menores. Para esto el gobierno propuso crear un IPC de salud, es decir un índice de precios específico para la salud. En el proyecto no da indicaciones de cómo se va a estructurar este índice. Tampoco indica si va a contemplar a todo el sistema de salud o solamente al privado. El objetivo es generar legitimidad al sistema, que podrá realizar las alzas amparado en este IPC. La evidencia frente a estos mecanismos apunta a que el IPC de salud siempre es más alto que el IPC general, por lo costoso de los sistemas de salud (tecnología, prestaciones, infraestructura).*

42 <http://www.monitoreolaboral.cl/noticiasnacionales/impulsocompetitivo.pdf>

43 *El Mercurio*, 31 de marzo, 2011.

44 *El Mercurio*, 7 de marzo, 2011.

45 *Cambio 21*, 1 de abril, 2011.

46 *Cambio 21.cl*, 13 de agosto, 2011.

*Además esto no va a significar que las Isapres tengan obligatoriamente que modificar sus precios por este IPC: ellas van a seguir conservando la potestad de cambiar los valores a su antojo".<sup>47</sup>*

Finalmente, empujando la agenda privatizadora, Libertad y Desarrollo propuso un sistema de *voucher* para la defensa jurídica de los pobres, en causas civiles, laborales y de familia, eligiendo abogados privados y elegidos por los usuarios.

## Piedras en el camino

La promesa de una mejor gestión continuó confrontándose con una muy distinta realidad. En este período Contraloría detectó millonarias irregularidades en fondos pos-terremoto y modificación de precios en plan "Manos a la Obra".<sup>48</sup> A su vez, **los titulares de Cenabast y de Junaeb renunciaron por problemas de gestión y se conoció el instructivo del Sernam, conocido como "Espejito espejito", distribuido por el ministerio de la Mujer, que con un costo de \$5 millones instruía como tener "buena facha, maquillarse y a tener las uñas bien cortadas".**

### a) Siguen los conflictos de intereses

Los conflictos de intereses continuaron acusando el carácter empresarial del manejo gubernamental. En el marco de la campaña por una comida sana, senadores de la Concertación acusaron al gobierno de estar coludido con empresas de comida chatarra al promocionarlas a través de una cuponera de descuentos de la Tarjeta Joven, entregada por el Instituto Nacional de la Juventud. Al mismo tiempo, dadas las presiones empresariales, el Ejecutivo retiró el apoyo a un proyecto que regulaba la venta y prohibía la publicidad de los alimentos envasados que tuvieran al menos una característica nutricional elevada como sal, azúcar o grasas.

En el área minero-energética se conoció que el Presidente y algunos de sus ministros tenían intereses en el proyecto carbonífero de Isla Riesco, ubicada en la Región de Magallanes. Aprobado por el Consejo de Ministros y la institucionalidad ambiental, el proyecto pertenece a la Minera Isla Riesco, sociedad anónima cerrada constituida en 2006, cuyos accionistas, en partes iguales, son Empresas COPEC S.A. e Inversiones Ultraterra Ltda. El proyecto fue públicamente respaldado el 5 de noviembre de 2010, al incluirlo dentro del Plan Magallanes. **El Presidente es uno de los mayores accionistas individuales de COPEC y el ministro de Hacienda, Felipe Larraín, ocupaba un asiento en el directorio de estas empresas.**<sup>49</sup> Endesa, el controlador del grupo Enersis y que tiene una participación del 51% en Hidroaysén, entregó en mayo de 2010 un

47 <http://www.elquintopoder.cl/fdd/web/salud/opinion/-/blogs/alzas-de-precio-y-ley-corta-de-isapres-ii>

48 Las 189 observaciones a intendencias, gobernaciones y 50 comunas del país, y un total de 28 sumarios a municipios, fueron parte de las conclusiones a las que llegó una extensa revisión de la Contraloría *Cambio21.cl*, 27 de abril, 2011.

49 *Red Diario Digital*, 19 de abril, 2011.

cheque por diez millones de dólares como primera donación al Fondo Nacional de Reconstrucción y la esposa del Presidente recibió un millón de euros de la Fundación Endesa para la reconstrucción de Jardines Integra dañados tras el terremoto.<sup>50</sup>

A menores niveles se ubicaron **las gestiones del ministro de la Cultura, Cruz Coke, para cambiar las oficinas del ministerio a una nueva sede en Ahumada 11 (\$300 millones anuales en arriendo) perteneciente al grupo Luksic** cuya fundación, Andrónico Luksic Abaroa, entregó un aporte sustantivo a Matucana 100, siendo el ministro presidente del directorio de este centro cultural.<sup>51</sup> Y el senador Alejandro Navarro ( MAS) acusó negociación incompatible, luego que el Serviu regional pagara US\$2 millones por un terreno en la zona de riesgo de Dichato a un pariente de Sebastián Salas Cox, la máxima autoridad regional de Vivienda del BíoBío.<sup>52</sup>

Generando una embarazosa situación para el Presidente, el novel ministro de Energía, Fernando Echeverría, renunció a su cargo, aduciendo razones de posible conflicto de interés al ser socio de la firma que presta servicios a Enap, de la cual por su cargo preside el directorio. Conflicto que no percibió este ex presidente de la Cámara Chilena de la Construcción cuando modificó el plan regulador metropolitano.<sup>53</sup>

Estos conflictos de intereses alcanzaron incluso al "segundo piso", cuando se conoció que dos hermanos de María Luisa Brahm eran directores de las empresas estatales (Enacar, Fesub y EFE).<sup>54</sup> Un problema familiar similar se le planteó al nuevo ministro de minería, Hernán de Solminihac Tampier, hermano de Patricio de Solminihac Tampier, quién es uno de los principales ejecutivos de la empresa SQM.<sup>55</sup> Por este mismo tipo de relaciones, renunció la gerenta de Asuntos Públicos de Codelco Chuquicamata Norte, Gina Román Serra.<sup>56</sup>

Frente a este tipo de problemas, **Juan Carlos Délano, Presidente de Chile Transparente, afirmó que en la práctica no se ha avanzado nada en materia de legislación pro transparencia.**<sup>57</sup> A pesar de esta demora, el Ejecutivo entregó al Consejo para la Transparencia el control, manejo y fiscalización de toda la información pública.<sup>58</sup>

50 *Emol*, 27 de abril, 2011.

51 *El Mostrador*, 18 de mayo, 2011.

52 *La Nación*, 18 de mayo, 2011.

53 [http://www.cooperativa.cl/intendente-echeverria-no-tengo-intereses-creados-en-la-aprobacion-del-plan-regulador/prontus\\_notas/2011-03-30/235219.html](http://www.cooperativa.cl/intendente-echeverria-no-tengo-intereses-creados-en-la-aprobacion-del-plan-regulador/prontus_notas/2011-03-30/235219.html)

54 *El Mostrador*, 13 de mayo, 2011.

55 *El Mostrador*, 26 de Julio de 2011.

56 Aprobó por asignación directa un contrato por \$ 221 millones a una empresa ligadas a su marido, la firma REMA, quien tenía una relación societaria con Jaime Fuentes Castillo, marido de Román. *The Clinic*, 20 de agosto, 2011.

57 *Diario Financiero*, 9 de abril, 2011.

58 *El Mercurio*, 14 de abril, 2011.

### *b) Mala conducta empresarial*

Como si los conflictos de intereses fueran poco, los empresarios amentaron los problemas de la coalición de gobierno. Así, en la región de O'Higgins se encontró en extremas condiciones de vida a trabajadores paraguayos ilegales en el fundo de Francisco Javier Errázuriz y en Concepción se conoció que trabajadores de Santa Isabel (Cencosud), eran encerrados bajo llave mientras trabajaban. Hasta la ministra del Trabajo y Previsión Social, Evelyn Matthei, reconoció que "aquí ha fallado todo" desde la Dirección de Trabajo, por falta de fiscalización, hasta la propia empresa y calificó la situación como gravísima.<sup>59</sup> Similares problemas con la justicia enfrentó la misma firma dueña de supermercados Jumbo, Santa Isabel, Easy y Paris, en Argentina por "evasión y contrabando", cuando tras el terremoto del 27 de febrero ingresaron a Chile 190 camiones con mercadería para sus locales rotulados como "ayuda humanitaria". Por acción de impuestos internos trasandinos, la AFIP, el caso ingresó a la justicia argentina a comienzos de septiembre.

El fallo de la jueza Ximena Cárcamo, del Juzgado de Letras del Trabajo de Valparaíso, **dictaminó que entre un empaquetador y las empresas externas que ofrecen estos puestos de trabajo al interior de los establecimientos comerciales existe una relación laboral, por la cual debe pagarse al trabajador un sueldo** junto con todas las prestaciones que considera la legislación laboral vigente, declarando inaceptable el cobro que se hace a estas personas por realizar su labor.<sup>60</sup>

Caso Kodama. El Ministerio de Vivienda habría pagado \$17.000 millones de pesos por trabajo que la Contraloría estimó valía \$95 millones. La ministra Matte fue engañada por su propio equipo de trabajo al intentar omitir el control de legalidad del ente contralor a sabiendas que los acuerdos de pagos con la empresa Kodama serían objetados. La ministra renunció sin esperar el informe de la Contraloría y Piñera designó a Rodrigo Pérez Mackena, intendente de la Región del Libertador y hermano del brazo derecho de los Luksic, como nuevo ministro de Vivienda.<sup>61</sup>

A nivel municipal, el Alcalde de Colina, Mario Olavarría (UDI), devolvió \$56 millones del cohecho realizado por el supermercado Tottus (Falabella) para la licitación de un terreno que la empresa necesitaba para otro de sus locales.

Caso La Polar. Ejecutivos de La Polar crearon cartera de créditos paralela con simulación ante auditora y directores, omitiendo datos de la cartera original, haciendo pasar deudas vencidas como cartera al día gracias a repactaciones falsas. Gerentes y directores vendieron sobre US\$ 25 millones en acciones entre mayo de 2009 y junio de 2011. Diputados opositores criticaron a las entidades reguladoras y fiscalizadoras -superintendencia de Bancos, Sernac, SBIF y SVS- y solicitaron a la Contraloría investigar las posibles responsabilidades administrativas de las dos últimas. Este fraude destapó otro escándalo: la

59 *Cambio 21*, 25 de marzo, 2011.

60 *Cambio21.cl*, 12 de abril, 2011.

61 *El Mostrador*, 21 de abril, 2011.



venta a La Polar de la base de datos de Fonasa, datos confidenciales y no accesibles al público de acuerdo a la ley.

Finalmente, pero no último, la empresa en que un familiar del ministro Chadwick (Ayalchile) es director, se vio favorecida por veinte años gracias a decisión de CORFO de poner barreras de entrada al sistema de créditos a PYMES por parte de Sociedades de Garantía Recíproca.<sup>62</sup>

## ..... Cercado por conflictos emblemáticos

La gestión gubernamental se vio crecientemente enfrentada a conflictos y movilizaciones sociales provocadas por la implementación de sus políticas en el campo de los derechos humanos, la energía y la educación.

### *a) Desprotección de los derechos humanos*

El 21 de mayo el ministro de Justicia, Felipe Bulnes, destacó la creación de la subsecretaría de DD.HH., el Consejo de Defensa del Estado se hizo parte en la causa por muerte del ex ministro José Tohá, y a mediados de mayo se formularon cargos contra oficiales y suboficiales en retiro de la Armada por el secuestro calificado del sacerdote chileno-británico, Miguel Woodward Iribery, cuyo rastro se perdió luego de ser interrogado a bordo del buque escuela Esmeralda tras el golpe. Por estas razones, y expresando el sentir de sus compañeros de armas, el general de Ejército en retiro, Humberto Julio, afirmó que el gobierno de Piñera no ha cumplido con su promesa en los casos de militares en retiro condenados por violaciones a los derechos humanos, sosteniendo que esto se suma al llamado de algunos sectores de no votar por la Alianza en las próximas elecciones municipales como forma de castigar la indiferencia de La Moneda por este tema.<sup>63</sup>

Sin embargo, en materia de orden público la política fue claramente represiva con un uso desproporcionado de la fuerza policial. Al mismo tiempo se trató de manipular información política relevante. Así, el Consejo Nacional de Televisión acogió a tramitación dos denuncias presentadas contra Televisión Nacional, Chilevisión, Canal 13, Megavisión y UCV-TV, por omitir en sus espacios informativos las prolongadas huelgas de hambre de los hombres y mujeres imputados por el denominado Caso Bombas (60 días) y de los cinco comuneros mapuche reclusos en la cárcel de Angol que también se encontraban en huelga de hambre por más de 40 días. El 3 de mayo la Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos (AFEP) se tomó las dependencias del **Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior por promesas incumplidas y la libertad concedida a militares retirados condenados por violaciones a los derechos humanos.**

Finalmente, el 3 de julio un informe jurídico del Consejo para la Transparencia concluyó que el Ministerio Secretaría General de Gobierno debía aclarar su

62 *El Mostrador*, 22 de agosto, 2011.

63 *Cambio 21*, 22 de junio, 2011.



política de monitoreo de redes sociales, producto de lo cual el nuevo ministro abandonó tal iniciativa.<sup>64</sup>

En el caso de la huelga de hambre de los cuatro condenados mapuche en Cañete, que pedían no se usaran testigos secretos, un grupo interrumpió al arzobispo de Santiago, Ricardo Ezzati, en su homilía y otros familiares de los presos se sumaron a la huelga de hambre. Gracias a la creación de la comisión para resolver este tema, integrada por el arzobispo de Concepción, la Pastoral Mapuche, la directora del INDH, Lorena Fries y el alto comisionado de los Derechos Humanos de la ONU, los huelguistas depusieron su acción.

#### *b) Amenazas al medio ambiente*

A la contaminación de la Escuela de Puchuncaví<sup>65</sup>, la legislación sobre transgénicos y patentes de semillas que ya cuenta con 20 mil hectáreas de cultivos de este tipo y que beneficiará fundamentalmente a empresas transnacionales, se sumó la crisis generada por la aprobación del proyecto Hidroaysén, el que contempla cinco represas, la inundación de miles de hectáreas y el tendido de 2 mil kilómetros de líneas de alta tensión, proyecto caracterizado por el senador RN Antonio Horwarth como "un autogol para el gobierno".

Aun cuando un 74% rechazaba HidroAysén, 80 mil personas marchaban contra aprobación de las represas, **el Episcopado afirmaba que "una decisión basada sólo en intereses económicos es éticamente inaceptable" y antes que los funcionarios de gobierno votaran por su aprobación o rechazo, el ministro del Interior señaló que "para el país sería bueno que se aprobara HidroAysén", ejerciendo una presión indebida sobre sus subalternos -los seremis-, que por la tarde votaron favorablemente la iniciativa.** En la misma dirección, a mediados de agosto, el Comité de Ministros aprobó la explotación carbonífera en Isla Riesco. La iniciativa de las empresas Copec y Ultramar en Magallanes considera una inversión de US\$ 530 millones. Coronando esta línea de decisiones el Ejecutivo anunció que continuaría con la agenda de energía nuclear.

#### *c) Lucrando con la educación.*

En el "año de la educación superior" decretado por el gobierno, se desató una histórica movilización estudiantil expresándose en masivas manifestaciones de

64 "Según consta en los registros de Mercado Público, la licitación se publicó el 22 de marzo y tuvo dos empresas interesadas: Ingsmart S.A. y Brandmetric. Finalmente, se impuso esta última, que ofreció, entre otros elementos, un sistema de localización geográfica, una "línea de tiempo" para ver cómo se propagan los temas en las redes sociales y un sistema de almacenamiento de la información "en la nube". El gobierno firmó el contrato el 25 de abril, por un valor total de \$14.388.000 más IVA, con una vigencia de un año, prorrogable por un período igual. La licitación se lanzó una semana después de que el ministro del Interior, Rodrigo Hinzpeter, diera a entender en el programa "Tolerancia Cero" de CHV que el gobierno monitoreaba los comentarios en las redes sociales, lo que causó amplia polémica en Twitter y Facebook".

*Qué Pasa.cl*

65 *El Mostrador*, 1 de abril, 2011.

protesta, las que se extendieron a amplios sectores del país en demanda de una educación igualitaria<sup>66</sup>, de calidad y sin fines de lucro.<sup>67</sup> La encuesta CEP informaba que el 80% de los entrevistados estaba en desacuerdo con el lucro en la educación, apoyo que continuó masivo durante todo el proceso.

Las marchas convocadas por la CONFECH sufrieron una fuerte represión de Carabineros y PDI, e intentos frustrados de desalojo, al punto que el 4 de agosto, Carabineros y estudiantes se enfrentaron por 14 horas en Santiago y si bien el gobierno logró impedir la marcha no autorizada por la Alameda, las protestas, barricadas y caceroleos se extendieron a siete comunas en Santiago y 12 ciudades en el país. A pesar de todo, el movimiento estudiantil fue capaz de poner sus temas en agenda en materia de política y financiamiento para la educación.

En su Mensaje del 21 de mayo, el Presidente, intentando aplacar las protestas, anunció la creación de una Subsecretaría de Educación Superior, el rediseño del Aporte Fiscal Indirecto y beneficios a los morosos del Fondo Solidario. Materializando los anuncios presidenciales, el ministro de Educación, Joaquín Lavín, presentó 12 puntos de reforma a planteles tradicionales entre los cuales figuraban la creación de la Subsecretaría de Educación Superior, modificaciones al sistema de ayudas estudiantiles, a los aportes fiscales directo e indirecto (AFD y AFI), creación de nuevos fondos para universidades estatales y formación de profesores.

Frente a estos anuncios la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) manifestó su desacuerdo con el discurso y su diagnóstico, 16 universidades se declararon en toma y paro de actividades, liceos emblemáticos fueron tomados en demanda de una educación de mejor calidad, encontrándose en mayo 138 colegios a nivel nacional en paro. La reacción gubernamental fue convocar a un Gran Acuerdo Nacional por la Educación (GANE) y "terminar con las protestas y tomas". No obstante, los dirigentes de las federaciones de Estudiantes de la Universidad de Chile y Católica, además del Presidente del Colegio de Profesores y voceros de la Coordinadora Nacional de Estudiantes Secundarios, rechazaron la propuesta y a fines de julio entregaron al Senado

66 Estudio del Ministerio de Educación: origen socioeconómico afecta sueldos de egresados de una misma carrera. Un ingeniero comercial de quintil más pobre entra ganando \$837.194, versus \$1.232.348 de uno del quintil más rico.

67 "El negocio de los créditos universitarios que está en manos de Álvaro Saieh - Corpbanca se adjudicó la cartera que licitó el Estado, bajando la tasa para los estudiantes de un 5,7 a un 5,3 por ciento anual. Una mejora en la condiciones de mercado, que, sin embargo, las propias universidades califican de muy pequeña. Algo que se complica para los estudiantes si se considera que, según un informe del Banco Mundial, los universitarios con CAE tendrán una deuda casi 180% mayor de lo que será su ingreso anual cuando se titulen y se incorporen al mercado del trabajo!". *El Mostrador*, 7 de julio, 2011. "El empresario y ex director de Presupuesto de la dictadura militar, Jorge Selume, está más involucrado en el conflicto estudiantil de lo que muchos pudieran creer. Corpbanca, institución de la que es director y accionista, se adjudicó la licitación para los Créditos con Aval del Estado para el 2011. Pero, además, es parte de la Junta Directiva de dos de los planteles que más concentran este beneficio: las universidades Andrés Bello y de Las Américas". Las Incestuosas Relaciones entre los Bancos y las Universidades. *Diario Red Digital*, 17 de septiembre, 2011.

y Cámara, en la sede del Congreso en Santiago, su propuesta "Bases para un Acuerdo Social por la Educación Chilena".<sup>68</sup> Los ejes centrales de la propuesta fueron: entender la educación como un derecho social y humano universal garantizado por la Constitución, estructurado en base a un nuevo Sistema Nacional de Educación Pública, gratuita, democrática y de calidad, organizado y financiado por el Estado en todos sus niveles.

Las movilizaciones se multiplicaron en todo el país –con apoyos en las principales capitales del mundo–, aumentando su número de participantes, colorido y control de los sectores violentistas, llegando el 21 de agosto en el Parque O'Higgins a la más masiva concentración que se tenga recuerdo en democracia. Posteriormente, el movimiento estudiantil se sumó al paro nacional de dos días convocado por la CUT, el que si bien no fue exitoso, en su segundo día fue capaz de convocar en las cuatro marchas a un amplio público y seis estudiantes de Buin depusieron su huelga de hambre luego de 37 días.

Con el ánimo de concluir tomas y movilizaciones, el ministro de Educación hizo un tercer anuncio sobre educación, más focalizado que el GANE y los 21 puntos del novel ministro Bulnes, en torno a cuatro ejes: endeudamiento, desmunicipalización, fiscalización al lucro y calidad. Los anuncios fueron recibidos con dudas y decepción por parte de la CONFECH considerándolos como cambios cosméticos que dejarían al sistema educacional donde mismo.

El 23 de agosto los dirigentes de la CONFECH entregaron carta al Presidente en la que en 12 puntos hacen un **diagnóstico de la educación nacional, sus problemas e identifican los temas que los separan del gobierno: fin al lucro, el autofinanciamiento de las universidades, el término del sistema de financiamiento compartido a nivel escolar y universitario**. El 26 de agosto el Presidente Piñera, distanciándose de la política del ministro de Educación, invitó a la CONFECH a conversar en La Moneda, la que se fijó para el día sábado 3 de septiembre, cita a la cual asistieron el Presidente, el ministro de Educación, representantes del Colegio de Profesores, CONES, CRUCH (Pérez de la Chile, Solezzi de la USAG y Sánchez de la PUC) y los líderes de la CONFECH. En la sesión se trasparentaron las diversas posturas y el ministro de Educación se comprometió entregar una propuesta de agenda para el lunes 5 de septiembre, aun cuando los dirigentes no negociaron el fin de los paros y tomas de establecimientos educacionales. El cronograma de trabajo que el gobierno propuso a los estudiantes consistió en tres mesas temáticas.<sup>69</sup>

El movimiento respondió el jueves 8 rechazando la propuesta y demandando postergar el plazo para la reasignación de becas y créditos, suspender la tramitación de proyectos de ley relacionados con educación, asegurar transparencia del proceso, no abrir la llave de recursos públicos a instituciones que lucran y formularon una nueva estructura de la mesa de trabajo.<sup>70</sup> El ministro Bulnes respondió el 15 de septiembre aceptando entregar actas públicas con el contenido de lo abordado en las citas y fiscalizar el lucro en la educación superior, pero rechazando aplazar el cierre del primer semestre y

68 <http://www.emol.com/documentos/archivos/2011/08/01/20110801222821.pdf>

69 *El Mostrador*, 6 de septiembre, 2011.

70 <http://feuc.cl/wp-content/uploads/2011/09/comunicado-UTAL-CONFECH-final.pdf>

retirar las leyes que estaban en el Congreso, ante lo cual la CONFECH llamó a nuevas movilizaciones. Los diputados del PS, PPD, DC y PRSD advirtieron que no respaldarían proyectos si el gobierno no llega a acuerdo con los estudiantes ya que el Ejecutivo "no ha dado las suficientes garantías a los sectores estudiantiles y docentes".<sup>71</sup> Esta crítica llegó incluso hasta personeros UDI, como el senador Hernán Larraín, el que insistió en postergar el envío de proyectos de ley en materia educacional.<sup>72</sup>

La multitudinaria manifestación del 22 de septiembre mostró que el movimiento mantenía su convocatoria a pesar de la campaña gubernamental por generar una imagen de debilidad y fraccionamiento. Frente a esta nueva demostración de fuerza el gobierno propuso tres ejes para una convergencia aceptando las condiciones estudiantiles.<sup>73</sup> Finalmente, el martes 27 de septiembre la CONFECH aceptó incorporarse a una mesa de diálogo, pero manteniendo las movilizaciones hasta que no existiera una respuesta a las demandas de educación pública gratuita y de calidad, el fin del lucro.<sup>74</sup>

**Las protestas y propuestas de la CONFECH tuvieron varios efectos. Primero, produjo un cambio de gabinete, sacó a Lavín y puso a Felipe Bulnes, el que confiaba destrabar el conflicto gracias a la entrega de 21 propuestas.** Estas incluyeron la desmunicipalización gradual de establecimientos fiscales con malos resultados quedando a cargo de instituciones públicas autónomas locales; el aumento de cobertura y calidad de la educación parvularia, una garantía constitucional a educación de calidad; el incremento sustancial del gasto en subvención escolar y requisitos básicos de calidad; la derogación de las normas que limitan participación estudiantil en educación superior; aportes basales contra metas a universidades estatales y tradicionales; reestructuración del sistema de créditos y becas para estudiantes universitarios meritorios y aumento de becas, rebaja del costo del crédito y reprogramación

71 *La Tercera*, 17 de septiembre, 2011.

72 *La Tercera*, 18 de septiembre, 2011.

73 "La agenda de trabajo legislativo será manejada en cuanto a sus urgencias y ritmos de tramitación de manera de permitir que los acuerdos que se alcancen en las mesas de diálogo puedan ser incorporados en los respectivos proyectos de ley". 2. "Los debates de las mesas de diálogo serán transparentes. Así, se levantarán actas públicas para que la ciudadanía pueda conocer los temas tratados y las posiciones de los participantes". 3. "Para evitar la pérdida del año escolar y los semestres académicos, y en función del retorno oportuno a clases de los estudiantes, el Ministerio de Educación empleará los mejores esfuerzos y adoptará las medidas posibles para reprogramar los calendarios escolares de todos los establecimientos afectados por las tomas". *El Mercurio*, 25 de septiembre, 2011.

74 Las condiciones de los estudiantes fueron: "1 Advertencia. "Haremos cumplir las garantías mínimas". "No podemos ser ilusos respecto a las expectativas, pues históricamente se han planteado instancias que no logran resolver de forma cierta los conflictos sociales". 2 Demandas. Exigencia de transparencia de la Ley de Presupuestos, especialmente en la partida destinada a Educación. Mantención del fin al lucro y eliminación de la banca privada del sistema educativo, con participación de todos los actores.

3 Movilización. "Queremos dejar claro que el inicio del diálogo no condiciona nuestra forma de movilización". Llamado a no iniciar las actividades del segundo semestre mientras no se vean avances concretos de parte del Ejecutivo. 4 Mensaje a bases. No abandonarán a los movilizadados, para que puedan cerrar sus semestres y no pierdan sus beneficios académicos. Apoyo a estudiantes en huelga de hambre y a la Aces por haber logrado su incorporación a la mesa. *El Mercurio*, 28 de septiembre, 2011.

a deudores morosos; todo lo cual se operacionalizaría a través de una reforma constitucional y, al menos, siete proyectos de ley.

En segundo término, la Concertación entregó como respuesta a la CONFECH un documento con 37 reformas, y gobierno y Congreso acordaron radicar el debate educacional en el ámbito legislativo. Sin embargo, la CONFECH rechazó participar en la mesa de diálogo ofrecida por el Congreso, exigiendo respuesta del Ejecutivo a sus "demandas fundamentales" antes de iniciar otras conversaciones, dándole al gobierno seis días para responder a sus demandas, especialmente a los temas referidos al fin al lucro y educación gratuita. Solamente aceptaron entregar, pedagógicamente, sus puntos de vista en una sesión de la comisión de Educación del Senado.<sup>75</sup> El 13 de septiembre el Senado aprobó en general el proyecto que prohíbe "sociedades espejos" en educación.

En tercer lugar, **se instaló en la agenda política la demanda de plebiscitar los temas de gratuidad y lucro en la educación, por lo que 15 de 19 diputados DC firmaron una declaración apoyando la realización de un plebiscito para terminar con el conflicto educacional.** El debate el torno al uso y abuso de los plebiscitos versus la existencia de instituciones representativas, cruzó las organizaciones políticas opositoras encontrándose opiniones tanto a favor como en contra, salvo opiniones aisladas que consideraron posible una coexistencia virtuosa entre ambas instancias.<sup>76</sup>

Un cuarto efecto de la discusión sobre el lucro en la educación alcanzó a miembros de la Alianza y Concertación quienes dieron a conocer listas de parlamentarios que debían inhabilitarse en esta discusión. Mientras en la oposición presentarían el caso del diputado Ernesto Silva Méndez (UDI), en el oficialismo harían lo propio con la senadora Soledad Alvear (DC) quién se auto inhabilitó.

Finalmente, el tema volvió a fragmentar la Alianza. El 31 de julio parlamentarios RN, UDI, PS, DC e independientes presentaron una carta al Presidente en la que acogían la desmunicipalización de la educación, replanteando el sistema de subvención y creando nuevo mecanismo de financiamiento. El 2 de agosto, parlamentarios de todos los sectores presentaron el Acuerdo Político Social por la Educación, que contemplaba una mesa de trabajo que incluyera a todos los actores. La iniciativa establecía tres puntos principales: elevar a rango constitucional el derecho a una educación preescolar, básica y media de calidad, desmunicipalizar la instrucción a través de un sistema público de carácter autónomo especializado en la gestión educacional y fin al autofinanciamiento de las universidades y dar cumplimiento a la ley que prohíbe el lucro en ellas. Desmarcándose de estos acuerdos, diputados y senadores UDI de las comisiones de educación respectivas presentaron un documento con sus propias ideas para el debate educacional. De la misma

75 <http://www.youtube.com/watch?v=18flu8Sy2sc>

76 Jorge Navarrete, "La mantequilla del pan". *La Tercera*, 21 de agosto, 2011.

manera, los parlamentarios RN presentaron sus propuestas de reforma educacional a comienzos de septiembre.

El tema del fin del lucro dividió a la oposición. Por un lado, la derecha y los medios de prensa nacionales se pronunciaron en contra de su eliminación pronosticando un caos educacional en caso se eliminara.<sup>77</sup> El ministro Larroulet reforzó la postura del gobierno a favor del lucro, pero la senadora (RN) Lily Pérez, negó que la aprobación de esa iniciativa implicara el cierre de 4 mil colegios, como había dicho el ministro de Educación. Esta postura individual contrastó con la propuesta de RN defendiendo el emprendimiento de privados en educación al igual que Libertad y Desarrollo cuyo director del programa legislativo afirmó que "El proyecto de ley contra el lucro es inconstitucional y expropiatorio".<sup>78</sup> Por parte de la Concertación, el 31 de agosto la comisión de Educación del Senado aprobó el fin del lucro en la enseñanza subvencionada. Esto prohibiría los aportes estatales a entidades de educación básica y media que persigan fines de lucro, contra la opinión del ministro Bulnes que lo defendió y el Presidente que afirmó que la "Educación gratuita para todos no es conveniente ni justa".

**Apoyando la demanda estudiantil, el congreso extraordinario de alcaldes acordó apoyar la desmunicipalización de colegios, no permitir el lucro con recursos públicos y restringir la apertura de nuevos establecimientos particulares subvencionados.**<sup>79</sup>

## ..... Oposición

La oposición mostró diversas caras y su principal manifestación fue en las calles. En las relaciones gobierno-oposición parlamentaria no se logró estructurar una línea de relaciones claras, la Concertación continuó mostrando fuertes discrepancias internas y se observaron algunos intentos por renovar sus planteamientos programáticos. Con todo, la coalición opositora, al igual que el gobierno, también tocó fondo, lo que se expresó en el aumento de su rechazo por parte de la opinión pública el que entre abril y agosto subió del 61% al 71%, derrumbándose su aprobación del 26% al 17% en el mismo período.

### a) Oposición-gobierno

La dinámica política oposición-gobierno estuvo caracterizada por la permanente oscilación entre los ataques y llamados a un diálogo y cooperación con el Ejecutivo realizados por el Presidente Piñera y el acercamiento y toma de

77 "El ministro de Justicia, Teodoro Ribera, es uno de los máximos exponentes del lucro en la educación. Su universidad, la Autónoma, ganó doce mil millones de pesos, según último informe público". *Cambio21*, 31 de agosto, 2011.

78 *El Mostrador*, 31 de agosto, 2011.

79 *La Tercera*, 1 de septiembre, 2011.

distancia de la oposición, lo que no se tradujo en una norma consistente de conducta.

Así, el gesto de La Moneda de realizar un homenaje a Edmundo Pérez Zujovic fue la oportunidad elegida para un llamado a la unidad nacional del Presidente. Las respuestas de la oposición fueron positivas<sup>80</sup>, sin embargo en el área legislativa persistieron las diferencias. Frente al proyecto del pos natal la oposición acusó una reducción del fuero maternal en el proyecto y la exclusión de clase media al ponerse un tope de 30 UF mensual; frente a la negativa opositora los senadores oficialistas acudieron al Tribunal Constitucional el que por 5 votos contra 4 acogió el requerimiento presentado por el Ejecutivo sobre la inconstitucionalidad de los cambios introducidos en el proyecto de ley. Finalmente, se acordó un tope de 54UF, el que a última hora por presión opositora fue subido a 66UF.

**Provocando críticas en la coalición opositora, parlamentarios DC se reunieron con los ministros del Comité Político para tratar las reformas político-institucionales:** primarias, posibles cambios al sistema binominal y el reemplazo de parlamentarios. Ignacio Walker, presidente DC, explicó los contenidos de la propuesta:

*“Nuestro partido ha definido tres prioridades: primero, una nueva agenda social contra la desigualdad y el abuso; segundo, un nuevo pacto fiscal, que requiere una reforma tributaria para financiar esa nueva agenda social; y tercero, que es el único motivo que nos ha reunido aquí en La Moneda, un nuevo pacto constitucional, que signifique más y mejor democracia, y dar con una nueva institucionalidad política-parlamentaria”.*

Un desencuentro más enojoso con el gobierno se dio a propósito de la cita pedida por la oposición al Presidente en relación al conflicto educacional, ante la cual el Presidente la modificó por una con todos los partidos políticos, por lo que la Concertación, accediendo a la solicitud de los estudiantes que ese momento entregaban su propuesta en el Congreso, se restó. Este hecho despertó críticas (Patricio Aylwin) y auto críticas (Presidente (s) del Senado, Juan Pablo Letelier) incluyendo singulares propuestas de un acto de reparación. Finalmente, la Concertación envió carta de excusas al Presidente lamentando “que esto se haya interpretado como un desaire a su persona”.

#### *b) Desacuerdos permanentes*

Los desencuentros concertacionistas continuaron a propósito de la discusión de la orgánica de la coalición, en la que se presentaron posturas desde la refundación, la creación de un mecanismo para resolver controversias, hasta

80 “Diálogo sincero y constructivo, sin descalificaciones mutuas (Edmundo Pérez Yoma); “que las legítimas discrepancias se resuelvan por la vía de la racionalidad (José Antonio Viera-Gallo); “tuvo palabras elogiosas para la transición” (Belisario Velasco); “calmar tensiones que parecen como absurdas” (Enrique Krauss); “llamado a la unidad me parece muy razonable y ojalá tenga eco” (Patricio Aylwin); “Respetándonos y reconociéndonos vamos a poder construir grandes acuerdos como los que hemos logrado en las últimas dos décadas” (Ignacio Walker). *El Mercurio*, 9 de junio, 2011.



su apertura para incluir a grupos extra Concertación al bloque. Todas estas alternativas fueron temas del "minicónclave" a fines de marzo en el Congreso en el que participaron todos los parlamentarios del sector.<sup>81</sup> Sin haberse resuelto estos temas, las bancadas del PRI y el PRSD firmaron un protocolo de acuerdo para la creación de nuevo referente, un acuerdo municipal y una nueva propuesta programática. Con todo, mientras en el PRI se pensaba en una "tercera fuerza" distinta a la Concertación y la Alianza, en el PRSD se inclinaban por un "frente amplio" de la oposición.

Frente a la reforma educacional aprobada con votos del oficialismo y de parlamentarios demócratacristianos, la DC criticó a la Concertación por no aprobar un "proyecto histórico de Bachelet" y calificó como "incomprensible" el rechazo de los diputados del PS y del PRSD a la reforma educacional y la abstención de la bancada del PPD.

Por su parte, el PPD convocó al PS para fortalecer el "ala progresista" de la Concertación, lo que provocó la crítica de la DC al bloque PPD-PS, por lo que el vice-presidente de la DC, Fuad Chahín, afirmó que está "pasado de moda" hablar de "conservadores o progresistas", aunque valoró la idea de repotenciar la centro izquierda ya que a su juicio "La Concertación, como coalición política, ya no tiene ningún sentido".<sup>82</sup> Luego que propusiera el fin de la Concertación, la DC fijó reunión extraordinaria para revisar la política de alianzas y explorar "un gran acuerdo" con el Ejecutivo, después de la cual la DC ratificó su pertenencia a la coalición "de centroizquierda", fijó una Junta Nacional para el último trimestre del año y la vicepresidenta Laura Albornoz presentó un voto político pidiendo la realización del VI Congreso Ideológico.

Como respuesta a la propuesta progresista, la DC y el PS se reunieron para fortalecer el eje histórico concertacionista, ante lo cual Carolina Tohá insistió en que

*"El eje histórico de la Concertación es entre centro e izquierda, no entre la DC y PS [...] Estoy en desacuerdo con la mirada que hay detrás de esta iniciativa, y creo que hay un error profundo en la forma en que las dirigencias de la DC y el PS están interpretando este momento. Ese eje DC-PS paraliza a la Concertación y tiene un dejo conservador y excluyente. Es una arquitectura que no obedece a ninguna definición programática, no conecta con la ciudadanía, y tampoco es eficaz en lo electoral. Es una estrategia que surge del vértigo al cambio".<sup>83</sup>*

Igualmente, frente a la mala evaluación ciudadana de la Concertación, Carolina Tohá afirmó que "Cuando hemos tenido esos acuerdos, la evaluación ciudadana no ha sido mucho mejor. La ciudadanía quiere acuerdos donde la tomen en cuenta, pueda participar y no sólo acatar".

81 *Cambio 21*, 25 de marzo, 2011.

82 *El Mercurio*, 6 de junio, 2011.

83 <http://www.ppd.cl/sala-de-prensa/carolina-toha-el-eje-historico-de-la-concertacion-es-entre-centro-e-izquierda-no-entre-la-dc-y-ps>



Las discrepancias subieron de tono en torno a las próximas elecciones municipales. Por una parte, a fines de marzo, la Concertación acordó llevar un solo candidato por comuna para las elecciones de alcalde, que éste fuera elegido en primarias abiertas y el establecer vocerías distintas para cada tema de la agenda.

A fines de marzo se fijó como plazo el próximo **5 de octubre -aniversario del triunfo del No en el plebiscito de 1988- para construir una "nueva coalición, socialmente amplia y políticamente articulada", y para generar esta instancia se establecería un diálogo con sectores políticos y sociales más allá de las fronteras del bloque**, los que participarán de un "foro democrático" que se constituirá durante el mes de abril, lo que no sucedió. Por su parte, el senador Escalona **propuso al PS ampliar la primaria e incluir a todas las fuerzas de oposición ya que a su juicio la Concertación por sí sola no era capaz de ganar las presidenciales de 2013**, por lo que planteó la formación de "un amplio acuerdo nacional con todas las fuerzas y expresiones que estén por derrotar a la derecha".<sup>84</sup> Independientemente de estas propuestas, el 7 de julio el Comité Central del PS decidió apoyar al movimiento estudiantil, ratificó una lista única de concejales junto con la DC y el PPD y fijó fecha para la inscripción de candidatos. Así, la discusión concertacionista por una lista municipal extra concertación, lista única, dos o tres listas de concejales (PPD, PRSD, DC-PS), terminó de hecho con tres listas de concejales para la próxima elección municipal.

Una nueva discrepancia se observó durante la discusión en el Senado sobre la ley de indulto que beneficiará a unas cinco mil personas que cumplen condenas en libertad, lo que se aprobó con el voto dividido de la oposición.

Frente al paro convocado por la CUT para el 24 y 25 de agosto, la DC se distanció del resto de la Concertación y solo respaldó las demandas, llamó a manifestarse pacíficamente y dejó en libertad de acción a sus militantes, en un contexto en el que hasta el ex ministro de Hacienda, Andrés Velasco, perfilando su precandidatura presidencial afirmaba que apoyaba "las reivindicaciones sociales y el sentimiento que está detrás del paro".<sup>85</sup>

La crisis de la Concertación tuvo una nueva vuelta de tuerca con la **carta de Carolina Tohá a sus pares concertacionistas condicionando el asumir la vocería de la coalición a la apertura del conglomerado a otras fuerzas políticas creando una Convergencia Opositora** y el mejoramiento de su coordinación.<sup>86</sup> Después de fuertes críticas a la iniciativa se retomó el acuerdo de marzo para tener el 5 de octubre una propuesta consensuada de cómo hacerlo.

84 <http://www.congresops.cl/wp-content/uploads/2011/05/UNIDAD-PARA-VENCER-POR-CAMILO-ESCALONA.pdf>

85 *La Tercera*, 23 de agosto, 2011.

86 <http://static.latercera.com/20110911/1353722.pdf>

### *c) Propuestas programáticas*

Los persistentes desacuerdos concertacionistas mostraron palmariamente la ausencia de orientaciones programáticas con las cuales enfrentar las iniciativas gubernamentales e impulsar las propias.

Como reacción a esta inacción sustantiva en la oposición, a fines de marzo el ex Presidente Lagos inauguró la escuela de formación política "Michelle Bachelet" y presentó en ProjectAmérica su documento "Chile 2030: Siete desafíos estratégicos y un imperativo de equidad", propuesta que fue ampliando a medida que se discutía el documento previo y nuevos acontecimientos evidenciaban nuevos problemas. Con todo, su postura frente al proyecto HidroAysen -acuerdo inicial y crítica posterior- no ayudó a darle peso adicional a sus propuestas.

En el área sindical, la CUT exigió nuevo código laboral y reforma para que las empresas paguen más impuestos. "No existe agenda laboral", dijo Arturo Martínez, agregando que no se ha concretado nada de los anuncios realizados en el 21 de mayo pasado. "Ayer en forma de desesperada se refirieron al multirut", expresó el dirigente.<sup>87</sup>

Un aporte singular ocurrió a comienzos de mayo, cuando el XXIX Congreso del PS estableció **una cuota de 50% de mujeres entre sus candidatos a cargos internos y también en la conformación de las instancias directivas, como el comité central**, e hizo un llamado "a todos los partidos de gobierno y oposición a incluir en sus propuestas de futuro medidas de paridad de género en los partidos, lo que hará aún más democrática nuestra sociedad". Igualmente, fechó para el tercer trimestre de 2012 la definición presidencial, confirmó la idea de que la Concertación llevara una sola lista para la elección de concejales y se pronunció por una nueva Constitución elaborada por una Asamblea Constituyente y la elección de los candidatos a alcalde mediante elecciones primarias abiertas.

Por su parte, parlamentarios de la DC (Ignacio Walker, Soledad Alvear, Patricio Walker, Aldo Cornejo y Jorge Burgos) presentaron una propuesta de reforma político-institucional denominada "Más y mejor democracia" considerando que la actual Constitución, a pesar de todas las reformas introducidas desde 1989, no tiene una legitimidad suficiente. **Después de claras diferencias al respecto, el Consejo de la DC aprobó la idea de realizar plebiscitos en caso de reformas político-institucionales** estableciendo que "de no prosperar un cambio propuesto por la vía legislativa, el PDC considera plenamente válido un plebiscito que permita el cambio político-institucional que constituye la sustancia de nuestra propuesta".<sup>88</sup>

Finalmente, tratando de remontar una propuesta programática sustantiva, a fines de agosto se constituyó un equipo concertacionista para elaborar un programa de gobierno (Álvaro Elizalde, Miguel Crispi y Mahmud Aleuy, por el PS; Guillermo Vásquez, Patricio Tombolini y Marisol Aravena, por el

87 *Diario Financiero*, 2 de mayo, 2011.

88 *El Mercurio*, 30 de agosto, 2021.

PRSD; Felipe Harboe, Cristián Larraín y Verónica Pinilla, por el PPD, y Manuel Inostroza, Alejandro Micco y Claudio Orrego, por la DC).

En ese contexto, a comienzos de septiembre, los senadores Guido Girardi (PPD), Fulvio Rossi (PS) y Ximena Rincón (DC), acompañados de organizaciones sociales, realizaron un llamado para retomar el debate en torno a la legislación respecto del aborto terapéutico. La comisión de salud del Senado aprobó la idea de legislar.

---

## Conclusiones

La crisis sistémica evidenciada por la movilización estudiantil puso en cuestión cada uno de los pilares del nuevo régimen: le economía de mercado, el sistema de representación político y el rol del Estado. Esta crisis se vio agudizada por las reiteradas falencias en la conducción gubernamental del Ejecutivo, la profundización de sus disensos internos y la quiebra de su diseño estratégico de hecho. Los conflictos de intereses y la mala conducta empresarial coadyuvaron a una mayor deslegitimación de la economía de mercado impulsada por el gobierno Piñera.

Junto a la movilización estudiantil, los continuos conflictos en torno a los derechos humanos, el medio ambiente y las reivindicaciones de las comunidades mapuche, le hicieron cada vez más difícil al Ejecutivo llevar a cabo su agenda privatizadora en educación, aun cuando la avanzó en el área de la salud.

En este contexto, el cambio de gabinete significó un mayor énfasis en la gestión política profesional, así como en la defensa de los derechos de los consumidores. Este último ha tenido efectos contraproducentes toda vez que las continuas denuncias de irregularidades empresariales han contribuido a profundizar la deslegitimación de la desregulada economía de mercado.

La gestión del Ejecutivo en materia de reconstrucción fue pobre y su acción legislativa se redujo a un limitado conjunto de proyectos, todos los cuales fueron finalmente modificados por la oposición parlamentaria, tal como ocurrió con la eliminación del 7% de cotización de los jubilados y el proyecto del pos natal. Con todo, el gobierno continuó con su propuesta de reformas políticas parciales y con su intento de fisurar a la Concertación en torno a estas materias. Por su parte, esta última no dio muestras de recuperación orgánica

”

---

**La dinámica política en el próximo período electoral estará estrechamente ligada a los temas puestos por los estudiantes, quienes cambiaron radicalmente el escenario político nacional**

ni programática, por lo cual frente apareció tan ingobernable como el resto del país.

Finalmente, al cierre de este análisis, es posible apreciar que **la dinámica política en el próximo período electoral estará estrechamente ligada a los temas puestos por los estudiantes, quienes cambiaron radicalmente el escenario político nacional.** La masiva aprobación de sus planteamientos mostró la traslación del centro político y social hacia la izquierda, abriéndose un nuevo espacio para una propuesta política progresista. La posibilidad de una mayor democratización del país dependerá de la capacidad de la oposición para reorganizarse y proyectar creativamente esta energía. En el peor de los casos, las banderas de lucha estudiantil han redefinido la dinámica política nacional y pareciera que están para quedarse.



# Economía

2

# La política económica en el 2011: reconstrucción abortada

Hernán Frigolett Córdova

## Resumen

La paradoja gubernamental de reprobación ciudadana creciente, contrastando con resultados económicos catalogados de sorprendentes, fue el posicionamiento mediático del primer semestre. Crecimiento sobre el 7%, inflación dentro del rango meta del Banco Central (entre 2 y 4%), creación de empleos récord con respecto al año anterior, no calzaban para el ejecutivo con la baja nota a la gestión del gabinete. La ciudadanía ha sido implacable asignando una reprobación creciente del mundo del trabajo, que sólo contrasta con las cuentas alegres del mundo empresarial debido a utilidades que parecen blindadas, sin importar la coyuntura que se enfrente.

Los indicadores tradicionales son un espejismo que ha resultado más transitorio de lo que se esperaba, ya que en julio y agosto el crecimiento se desploma desde 7 a 4% anual. El gobierno ya aventura nuevamente un crecimiento del 5% para el año próximo, por la coyuntura internacional que impide lograr la meta de programa de crecimiento de 6% promedio anual.

La reconstrucción ha sido un emprendimiento de política pública muy mediático, pero que en la práctica ha sido abortado con reprogramaciones de obras de reconstrucción en educación y obras públicas, y una débil ejecución presupuestaria de los recursos asignados a iniciativas de inversión.

Al cierre del semestre surgen nuevamente las incertidumbres del mercado financiero mundial, que se ven reforzadas por el escándalo de La Polar que ha remecido la institucionalidad de regulación del mercado local.



## Desempeño económico en el primer semestre

El desempeño de la economía en el primer semestre tiene una carta de presentación extraordinaria, si se considera la tasa de expansión del PIB del primer trimestre de 10%, y la del segundo de 7% con un resultado anualizado de 7,3%, con una inflación convergiendo al 3% alineada al rango meta del Banco Central, y con un incremento significativo del empleo publicitado de más de 450.000 ocupados en un año. **Qué gran contraste con las encuestas ciudadanas que no paran de incrementar la reprobación de la gestión del gobierno,** que culpa a una deficiente capacidad de comunicar todo lo que se ha realizado.

Eso es lo que marcan los indicadores tradicionales, sin considerar el contexto de evaluación en que nos comparamos con una economía afectada en varias de sus regiones más productivas por un devastador terremoto y tsunami. No hay que confundir crecimiento con recuperación, especialmente cuando varias industrias estuvieron paralizadas por varios meses a partir de marzo de 2010. Una mirada más allá del espejismo de las tasas es el necesario para comprender la sensatez ciudadana al momento de su evaluación individual, que converge a la mirada colectiva de desaprobación y desencanto.

## El efecto terremoto en la contabilidad de crecimiento: la realidad se antepone al fenómeno estadístico

El primer semestre de 2011 marca el cierre del ciclo de recuperación de la producción luego del terremoto del 27 de febrero de 2010, y luego de tasas muy elevadas en el primer trimestre, se ha ido desacelerando el crecimiento en la medida que se va normalizando la referencia de comparación del año pasado. Crecimientos elevados en el sector manufacturero y de la pesca, en los que se concentró el efecto destructivo de la infraestructura, contrastan con los relacionados a la reconstrucción de viviendas y de infraestructura pública en las zonas poblacionales más afectadas.

Se ha generado una corriente de opinión oficialista en la que aparentemente habría un desacople entre los logros de la economía y la apreciación ciudadana más negativa en su evaluación de la gestión gubernamental. **Sin embargo, la contabilidad del crecimiento si bien muestra tasas significativas de crecimiento, presenta un fuerte componente de normalización únicamente en la situación productiva, que no se ha volcado con fuerza al mercado laboral.**

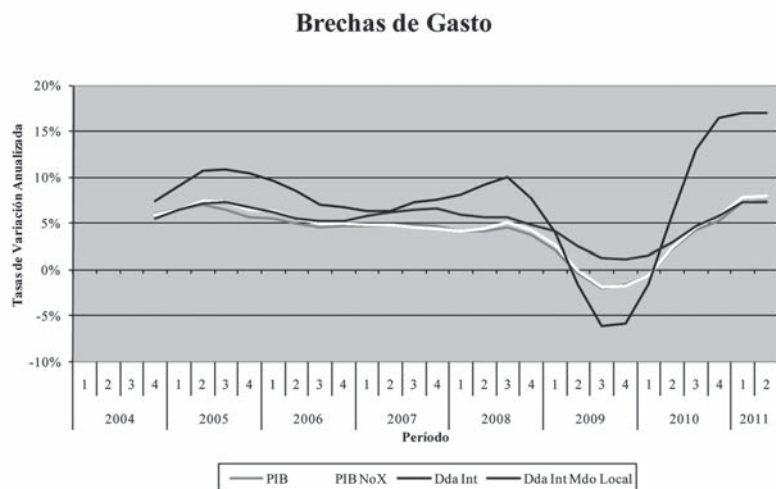
## El Análisis de la coyuntura desde una perspectiva más estructural

El ciclo recesivo de la economía chilena de 2009 fue profundizado por el terremoto que afectó a sectores productores de bienes exportables no mineros fundamentalmente. Al mismo tiempo, el terremoto ha sido un factor que ha posibilitado ver en toda su magnitud los cambios estructurales que han afectado al mercado doméstico, y que se refleja en una situación asimétrica muy visible en la demanda interna, pero que no lo es en la dimensión productiva, porque la producción de exportables de la minería ha estado más bien estancada en término de flujos. El efecto de valoración de las exportaciones se ha dado

en el marco de un ciclo vertiginoso de alzas luego de la recesión mundial de 2009, que ha provocado problemas de índole cambiaria manifestados en una incapacidad de diversificación productiva con ribetes más bien estructurales.

A partir de los indicadores trimestrales de medición de la actividad que elabora el Banco Central, se ha derivado un conjunto de indicadores que caracterizan con mayor poder ilustrativo la condición por la que atraviesa la economía. Se aprecian dos ámbitos muy marcados: un fenómeno sustitutivo por importaciones marcado en la demanda por un lado, y por otro, una matriz exportadora que se ha estancado, cuyo dinamismo ha sido reemplazado por una producción de servicios no transables funcionales al ciclo importador.

GRÁFICA 1: UN EQUILIBRIO INTERNO CADA VEZ MÁS ESTRECHO



Fuente: elaboración propia en base a cuentas nacionales del Banco Central.

Si se realiza una lectura del ciclo económico recesivo que afectó al PIB durante 2009, el efecto del terremoto fue compensado por una expansión de la demanda interna que probablemente fue detonada de manera más abrupta por un entorno de psicosis social. El fenómeno consumista fue además alimentado por situaciones coyunturales como la participación de Chile en el campeonato mundial de fútbol, y una apreciación muy marcada del peso chileno. La demanda interna se expandió al 17% anual durante el primer semestre de 2011, poniendo mucha presión sobre la oferta importada como en todo ciclo de mejoramiento de los términos de intercambio.

El efecto de los términos de intercambio no sólo se explica por un incremento significativo del precio del cobre, sino que se ha complementado con una disminución de los precios de importación de bienes no energéticos. En este contexto, el peso chileno se ha apreciado, con lo cual los bienes importados

destinados a la demanda final -inversión y consumo de hogares- se han abaratado relativamente con el consiguiente aumento de su gasto. Este ajuste de precios relativos ha provocado un sostenido proceso sustitutivo de productos nacionales por importados, y por el lado de las exportaciones, la dinámica de los volúmenes ha perdido dinamismo. **Así, la demanda global tiene mayores filtraciones hacia producción foránea, y por ende genera una presión más debilitada hacia los establecimientos locales, que se refleja también en un mercado laboral con menor capacidad de creación de empleo.**

Si se considera la producción de bienes y servicios destinados al mercado local, y se depura la demanda final de su componente importado, queda en evidencia una situación de equilibrio de gran coherencia, y que se deriva de un proceso más estructural de crecimiento, en que se observa un alineamiento a la capacidad de crecimiento de mediano plazo estimada entre 4,5 y 5% anual. La mayor volatilidad de los componentes importados se debe a que la mayor capacidad de este consumo, principalmente de bienes durables, se concentra en los hogares más ricos, que son además los perceptores mayoritarios del efecto riqueza asociado a la mejoría de los términos de intercambio que prácticamente no se filtran a través de las remuneraciones, salvo entre los estamentos más cercanos a las planas ejecutivas de las empresas.

Así, no es de extrañar que pese a las presiones de demanda que muestran los indicadores de gasto no haya mayores impactos inflacionarios, debido a la tendencia a la baja de precios de productos manufacturados por la creciente competitividad china en los mercados, complementada por una apreciación cambiaria, fenómenos que resultan finalmente en un proceso inflacionario de baja envergadura.

El crecimiento de tendencia de más largo plazo se mantiene en torno al 5%, y por ende lo que aún se aprecia es la alteración cíclica provocada por la recesión mundial de 2009, y su posterior recuperación durante 2010, consolidada en el primer semestre de 2011 con un efecto incremental asociado a la normalización de la industria manufacturera y de la pesca, luego de la paralización de algunas ramas productivas desde marzo hasta junio del año pasado. En efecto, los indicadores de la industria manufacturera de julio y agosto de 2011 muestran tasas de variación moderadas, que reflejan niveles de producción similares a los previos a la recesión.

---

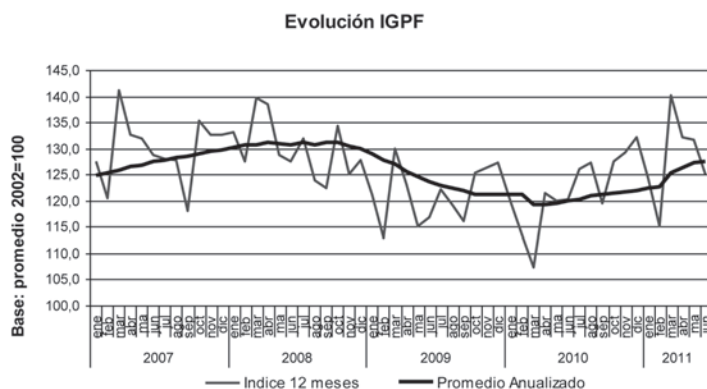
### **Indicadores sectoriales se normalizan y convergen a su comportamiento de tendencia**

La industria manufacturera ha sido el sector productivo con mayor incidencia en las tasas de expansión de la producción en el primer semestre, y su dinámica también ha marcado el ritmo de desaceleración de los resultados globales reflejados en el IMACEC.

Gran parte de la trayectoria de los índices de producción revelan un componente mayoritariamente de recuperación de la crisis global de 2009 y reforzada además en algunas ramas por una normalización de la producción luego de la paralización obligada por efectos del terremoto y tsunami. En la gráfica 2

se aprecia con mayor claridad que aún existe capacidad ociosa, ya que aún a junio no se alcanzaban los niveles de producción previos a la recesión iniciada a fines de 2008, y luego se constata el efecto en el segundo semestre del año pasado.

TABLA 2: ÍNDICE GENERAL DE PRODUCCIÓN FÍSICA DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

El resultado de marzo de 2011 muestra una producción equivalente a la de marzo de 2008 e inferior a la de 2007, pero que al ser comparada con la de marzo de 2010 arroja una tasa de variación de 30%, incidiendo fuertemente en la tasa de variación del PIB trimestral y del IMACEC. Los niveles de producción a partir de abril en adelante no son mayores a los que se observaban en los meses homólogos previo a la crisis, lo cual refuerza la hipótesis de normalización de la producción, dando por superada la coyuntura recesiva y el impacto destructivo del terremoto.

## La ejecución de las Finanzas Públicas: el saldo efectivo tras el Déficit Estructural

El Presupuesto de la Nación es, sin duda, el mayor beneficiario del sostenido ciclo de elevados precios del cobre en el mercado internacional, lo cual se refleja plenamente en el resultado global del balance fiscal. Sin embargo, no hay que olvidar que por efecto del terremoto se generó una condición excepcional favorable para la recaudación de 2010 y también para 2011, referida a la aplicación de una tasa mayor de impuesto a la renta de primera categoría y a un impuesto específico a la minería, que se incrementa también transitoriamente hasta 2012.

## Ejecución presupuestaria del primer semestre

En el transcurso del primer semestre, se ha conformado una situación financiera bastante holgada para las finanzas públicas, en la que se combina un incremento sustantivo de la recaudación tributaria y de las rentas del cobre, con un gasto corriente y de inversión por debajo de lo considerado en la ley de presupuesto para este año.

TABLA 1: EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL

TRANSACCIONES QUE AFECTAN PATRIMONIO NETO	2007	2008	2009	2010	1 semestre 2011
<b>INGRESOS</b>	<b>22.729.624</b>	<b>22.732.157</b>	<b>17.634.179</b>	<b>23.264.169</b>	<b>13.755.699</b>
Ingresos tributarios netos	16.165.759	16.473.295	13.346.556	17.577.714	10.759.633
Tributación minería privada 5/	3.235.317	2.165.172	799.581	1.867.939	1.441.875
Tributación resto contribuyentes	12.930.442	14.308.123	12.546.975	15.709.775	9.317.758
Cobre bruto	3.416.776	2.621.523	1.064.586	2.531.368	1.328.936
Imposiciones previsionales	1.148.647	1.289.225	1.371.750	1.493.987	794.283
Donaciones	44.700	64.662	68.124	73.163	49.700
Rentas de la propiedad	978.917	1.153.803	585.024	430.341	233.799
Ingresos de operación	465.508	528.119	539.017	553.428	299.378
Otros ingresos	509.318	601.530	659.122	604.169	289.969
<b>GASTOS</b>	<b>12.544.100</b>	<b>14.940.221</b>	<b>17.588.163</b>	<b>19.228.564</b>	<b>9.184.116</b>
Personal	3.107.938	3.544.891	4.210.413	4.659.700	2.400.808
Bienes y servicios de consumo y producción	1.328.852	1.561.131	1.845.578	1.902.709	829.523
Intereses	234.789	188.333	225.638	292.000	206.902
Subsidios y donaciones	4.319.878	5.454.720	6.468.293	7.450.920	3.281.212
Prestaciones previsionales 1/	3.535.737	4.019.109	4.515.683	4.887.271	2.452.837
Otros	16.905	172.037	322.558	35.963	12.835
<b>RESULTADO OPERATIVO BRUTO</b>	<b>10.185.524</b>	<b>7.791.936</b>	<b>46.016</b>	<b>4.035.605</b>	<b>4.571.583</b>
TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS					
<b>ADQUISICIÓN NETA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS</b>	<b>2.760.622</b>	<b>3.367.141</b>	<b>4.232.875</b>	<b>4.347.931</b>	<b>1.752.017</b>
Venta de activos físicos	13.007	24.151	52.336	27.808	8.833
Inversión	1.789.261	2.015.922	2.476.937	2.345.483	816.057
Transferencias de capital	984.369	1.375.370	1.808.273	2.030.256	944.794
<b>TOTAL INGRESOS 2/</b>	<b>22.742.631</b>	<b>22.756.308</b>	<b>17.686.514</b>	<b>23.291.977</b>	<b>13.764.532</b>
<b>TOTAL GASTOS 3/</b>	<b>15.317.729</b>	<b>18.331.513</b>	<b>21.873.373</b>	<b>23.604.303</b>	<b>10.944.966</b>
<b>PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO</b>	<b>7.424.902</b>	<b>4.424.795</b>	<b>(4.186.859)</b>	<b>(312.326)</b>	<b>2.819.566</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda

De acuerdo a la información presentada por la Dirección de Presupuestos (Tabla 1), se ha incrementado sustantivamente la recaudación tributaria en el primer semestre, así como los resultados logrados por la minería estatal. La proyección para el año es auspiciosa, y probablemente se supere con creces lo del año pasado, retornando a una situación de superávit efectivo superior al registrado en 2008, previo a la crisis.

En materia de gastos corrientes, el gasto en personal registra un incremento de las compensaciones aún cuando hay una leve disminución de las dotaciones, consistente con un gasto en bienes y servicios que también muestra una leve disminución. Se observa además un incremento de los pagos de intereses debido a tasas en el mercado interno que han crecido en el transcurso del primer semestre, y a una inflación creciente que se desaceleró de forma marcada a partir del segundo trimestre del año.

El gasto de inversión, en cambio, registra una ejecución muy por debajo de lo programado. Cabe recordar que se realizó un ajuste presupuestario de 300.000 millones de pesos, que se centró en obras de reconstrucción por el terremoto y tsunami en infraestructura educacional, vial y portuaria. Es muy probable

que el cierre del año sea nuevamente con una ejecución que sea incluso mayor a la reprogramación de la ejecución de este año. En contrapartida, las transferencias de capital siguen siendo el elemento más dinámico de la ejecución de gasto de inversión. Desde una perspectiva global, una mezcla de menor gasto en inversión real y un mayor gasto en transferencias de capital (subsídios habitacionales mayormente), generan un menor estímulo al gasto agregado de la economía en el corto plazo.

En efecto, el saldo de caja (555.000 millones de pesos) a julio de 2011 representa casi 45% de las transferencias de capital, porque los subsidios sólo representan desembolso en la medida que se adquieren viviendas nuevas o usadas. Este aumento sostenido del saldo de caja refleja la colocación de subsidios, pero la imposibilidad de concretar transacciones por falta de viviendas disponibles en las zonas devastadas.

Al cierre del primer semestre se materializó además la **venta del paquete accionario de Aguas Andinas en manos de CORFO por un monto de 984 millones de dólares, al que siguió en julio otra venta de acciones de Essbio y Esval que ascendió a 564 millones de dólares. Algo más de 1.500 millones de dólares, que no se reflejan en la ejecución presupuestaria del Gobierno Central** porque son activos financieros en manos de CORFO, y su venta va a excedentes de caja de esa institución autónoma.

Así, el superávit efectivo del primer semestre ascendió a 6.000 millones de dólares, a los que se agregan los 1.500 millones de dólares de las ventas de acciones de sanitarias, y excedentes de caja por 1.200 millones más. El nivel de liquidez es cercano a los 10.000 millones de dólares, y de acuerdo a la contabilidad institucional que prepara el Banco Central<sup>1</sup>, al cierre del primer trimestre el FEES acumula un saldo de más de 13.500 millones de dólares, y al cierre de primer semestre es muy probable lo acumulado se aproxime a 20.000 millones de dólares. **Este proceso de acumulación financiera es el que genera una idea de abundancia de recursos en manos del fisco, con lo cual no se requiere al parecer reformas tributarias que produzcan más recursos fiscales.** El diagnóstico de fondo en el tema es que se percibe que el nivel de gasto es adecuado, por ende sólo se trata de ajustar prioridades al interior del aparato estatal.

## ¿Cuán necesario era ajustar el gasto fiscal de este año?

Tal como se presentan las holguras fiscales, el ajuste al gasto realizado por Hacienda puede tener dos lecturas que finalmente son complementarias: la recaudación en pesos sigue siendo insuficiente frente al gasto total a ejecutar en el año, debido al incremento relativo del pago de impuestos realizado en dólares, por una parte, y por otra, **a reconocer una insuficiencia de ejecución debido a problemas de gestión en los ministerios de Vivienda y de Obras Públicas.** Frente a la coyuntura de apreciación del peso, Hacienda entregó una señal de ajuste al gasto con el claro objetivo de incidir en el mercado cambiario,

1 Serie de Cuentas Nacionales por Sector Institucional Trimestral, Gobierno General: operaciones no financieras, operaciones financieras y balances.

postergando gasto ejecutado en pesos. Así, una debilidad se presenta como una decisión que tiene por objetivo cooperar con la rentabilidad del sector exportador, logrando fortalecimiento de imagen de conducción económica.

Sin embargo, **se compromete la imagen política en la medida que los recortes recaen en carteras clave en la reconstrucción de instalaciones educacionales y de infraestructura vial y portuaria en la zona más afectada por terremoto y tsunami.** Al mismo tiempo, la postergación para el año próximo de estas iniciativas de inversión real tiene un impacto macroeconómico relevante en la medida que se debilita la demanda interna, que ya ha mostrado claros signos de desaceleración y estancamiento al inicio del segundo semestre. La transposición de esto es bastante directa al mercado laboral, porque atenúa la creación de ocupación de la actividad de la construcción en las regiones bajo reconstrucción, en las que se ha visto que la recuperación del empleo ha sido mayormente en actividades desarrolladas por trabajadores por cuenta propia y en menor grado por asalariados contratados.

”

**Se compromete la imagen política en la medida que los recortes recaen en carteras clave: en la reconstrucción de instalaciones educacionales y de infraestructura vial y portuaria en la zona más afectada por terremoto y tsunami**

Habrà que esperar la presentación del presupuesto 2012 para evaluar si se trata de **una postergación de iniciativas de reconstrucción que se transfieren y fortalecen la ejecución del año próximo, cuando se puede obtener dividendos electorales que claramente no se obtendrían en el segundo semestre de este año.** Se ha nombrado un responsable de coordinación de la reconstrucción, que seguramente tiene como objetivo compensar con creces este año perdido en materia de reconstrucción habitacional. La eliminación de los campamentos previo al próximo invierno generará sin duda material importante de campaña en las municipales de octubre de 2012.

## **El mercado laboral: el espejismo del terremoto y la baja dinámica de la ocupación y de las remuneraciones**

Al cierre del semestre, se ha visto que el debate en torno a la creación de miles de empleos resultó estéril y es otra consecuencia clara del terremoto y de su impacto en los instrumentos estadísticos. La ocupación registrada en la encuesta de empleo durante el mes de marzo de 2010 mostró una baja de 300.000 personas ocupadas, que alteraron significativamente el nivel de empleo de varios promedios móviles trimestrales, y que generan una base de comparación baja que arrojaría una creación significativa de empleos. Si se considera con cautela la variación del empleo en 12 meses, y se toma en



cuenta además la composición del empleo, es posible conformar una lectura menos subjetiva de la dinámica del mercado laboral.

## Ocupación: aumento extremadamente moderado

“

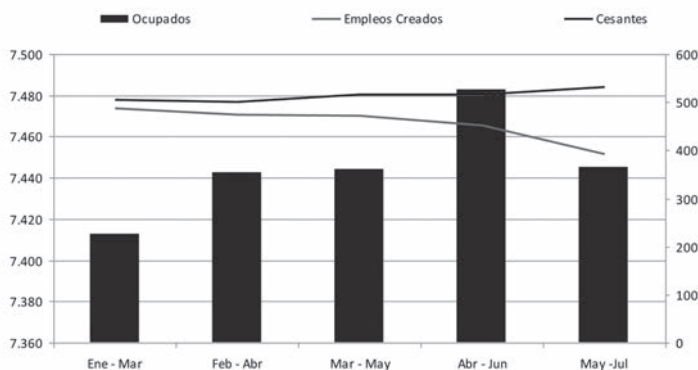
**La dinámica de la ocupación en el primer semestre de 2011 ha cambiado fuertemente, y el mercado presenta claros signos de estancamiento y de débil creación de empleos**

Durante el segundo semestre de 2010, la ocupación aumentó de forma rápida luego del terremoto, con cambios acentuados en la composición en las categorías del empleo: incremento sostenido del ocupado por cuenta propia y aumento bastante más moderado de los ocupados asalariados. La dinámica de la ocupación en el primer semestre de 2011 ha cambiado fuertemente, y el mercado presenta claros signos de estancamiento y de débil creación de empleos.

Como se aprecia en la gráfica 3, la creación de empleos ha mostrado una reducción importante en la comparación a 12 meses, y los empleos creados fueron tan sólo 60.000

en los meses previos al período estacional contractivo por el enfriamiento de la ocupación agropecuaria en el período invernal.

GRÁFICA 3: MERCADO LABORAL POCO AUSPICIOSO



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas



El número de cesantes se ha incrementado de modo permanente a lo largo del primer semestre, superando las 500.000 personas. Este es un signo claro de una dinámica débil del mercado laboral, que **muestra una incapacidad de sostener su ritmo de creación de empleos basado en el impulso posterior a la crisis planteada por el terremoto**. Se trata además de una ocupación fuertemente concentrada en las ciudades más afectadas por la destrucción inicial de puestos de trabajo, y en el resto del país la situación es más bien de estancamiento en la ocupación.

Complementariamente, mientras en los cómputos iniciales del año, incluso en una cuenta anticipada a la del 21 de mayo, se pregonaba la impresionante creación de casi 500.000 empleos, al cierre del semestre el cómputo se acerca a los 350.000 y mantiene una declinación bastante abrupta, reflejando la normalización de la base de ocupación post-terremoto. Habrá que ver cuál es la dinámica una vez superado los meses invernales e instalado en terreno el coordinador de la reconstrucción.

## Remuneraciones y equidad

La relativa contracción del mercado laboral se transfiere de modo bastante directo a las compensaciones del trabajo. El indicador de remuneraciones que elabora mensualmente el INE indica incrementos muy moderados en la mayor parte de los sectores productivos de los montos promedio, en términos nominales. En la tabla 2 se aprecia la evolución promedio en el primer semestre por sector productivo.

TABLA 2: VARIACIÓN NOMINAL DE LAS REMUNERACIONES

SECTOR PRODUCTIVO	VARIACION ACUM DIC 2010
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS, EMPRESARIALES Y DE ALQUILER	2,8%
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	1,6%
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	2,2%
CONSTRUCCIÓN	1,9%
ENSEÑANZA	4,0%
EXPLOTACION DE MINAS Y CANTERAS	4,7%
HOTELES Y RESTAURANTES	3,1%
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	5,0%
INTERMEDIACION FINANCIERA	6,8%
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS COMUNITARIOS, SOCIALES Y PERSONALES	1,7%
SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	6,4%
SUMINISTRO DE ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	5,9%
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	0,8%
PROMEDIO	3,6%
MEDIANA	3,1%
Inflación Acumulada	2,2%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

Los sectores con mayor poder de negociación y con mejores resultados en términos de aumento de rentabilidades, son los que concentran los mayores reajustes de sus remuneraciones, mientras que **aquellos en los que se agrupa la mayor parte de la fuerza laboral ocupada, tienen reajustes que apenas compensan la inflación.** La enseñanza y la salud aparecen con tasas elevadas, pero se debe a que las cláusulas de reajuste son anuales y se aplican en marzo, con lo cual la comparación con la inflación acumulada en el semestre lleva a una estimación exagerada del reajuste en términos reales. Otro aspecto que hay que tener en cuenta es que las empresas de la muestra son más bien de mayor tamaño, y no representan a todo el espectro de realidades que dan cuenta de la situación global. Sin embargo, son una referencia importante, ya que si los incrementos salariales son moderados en el sector formal, no hay mucho espacio para pensar en situaciones mejores en el ámbito informal.

## Escándalo financiero local y mercados mundiales en histéresis

El cierre del primer semestre ya mostraba signos de lo que se ha decantado en los primeros meses de la segunda parte del año. La economía mundial no ha logrado aún superar del todo los impactos de la recesión de 2009, y la recuperación de la producción y del empleo será un proceso lento, como lo han anunciado reiteradamente los responsables de la conducción económica en Estados Unidos y en la zona Euro. Los mercados financieros son los que han manejado expectativas de recuperación más rápida, y ahora aparece de forma súbita, como fantasmal, el temor de la desaceleración o para los más pesimistas- de recesión nuevamente.

## La encrucijada mundial: desaceleración y ajuste financiero

El panorama internacional venía presentando un desacople creciente entre los sectores productivos reales y los mercados financieros, generando una fricción en principio silenciosa que se ha tornado recientemente más ruidosa. Mientras los sectores productivos están acomodándose aún a niveles de venta inferiores a los previos a la crisis de 2008 y 2009, los mercados financieros iniciaron un raid de recuperación mucho más acelerado, que presionó los precios a niveles similares a los del primer semestre de 2008, pero con una base de sustentación mucho más débil. En este contexto, la turbulencia financiera a la que se enfrentan varios Estados de la zona Euro, provocó una revisión de las condiciones reales del estado de los mercados financieros mundiales.

El ajuste de precios relativos de los activos financieros se inició de manera suave y silenciosa, en un marco de política monetaria aún expansiva tanto en Estados Unidos como en Europa, y al mismo tiempo pretendiendo un contrapunto con los *commodities* que vieron un primer semestre con presiones alcistas muy importantes. Los metales marcaron precios históricos, a lo que se agregó un incremento significativo de los precios de alimentos, que reflejan

las condiciones de abastecimiento mundial debido a cosechas menores a las esperadas en diversas zonas del planeta.

Esta **burbuja de precios que se inició en el segundo semestre de 2010, ha llegado a su fin con la crisis griega, provocando un ajuste severo en los precios de activos en la mayor parte de las bolsas de valores de los mercados financieros mundiales.** Como siempre, los ajustes tienden a ser bastante violentos, instalando además una volatilidad de precios administrada de manera muy especulativa, provocando fuertes impactos patrimoniales que llevan a los agentes a conductas en las que predomina la histéresis.<sup>2</sup> Los gobiernos han tratado de abordar los problemas de regulación que se vieron como uno de los temas que desencadenaron la crisis *subprime*, y la especulación financiera al interior del sistema bancario mundial. Hay una persistente sensación de captura de los equipos de trabajo en las organizaciones de países como el G-7 y el G-20, por parte de la institucionalidad financiera, que ha logrado disminuir el entusiasmo inicial para reformular el marco regulatorio global.

---

### Una regulación local insuficiente: Test de blancura a la institucionalidad

En el mercado financiero local se desarrolló el caso más bullado de acciones fraudulentas por parte de ejecutivos de una empresa relevante en el *retail*, que se abrió a cotizar en la Bolsa de Valores de Santiago, y que desde esa plataforma colocó diversos instrumentos de renta fija en el mercado local. **El denominado caso La Polar ha dejado en evidencia un marco regulatorio local en extremo frágil, en el que todos los agentes garantes de la transparencia han fallado.**

La descripción de fallas puede iniciarse en el flanco interno, en el que el directorio dice haber sido presa de una confabulación de presidente, gerente general y staff ejecutivo más cercano, para intervenir en los estados financieros creando información falsa que abultaba los ingresos operacionales, transformando deudas que debían ser castigadas y deudas renegociadas, y con flujos de intereses frescos que seguían apuntalando los estados financieros. Aún no está claro cuando se inició esta práctica, pero aquí viene el segundo elemento de gravedad, cuando las empresas auditoras no son capaces de detectar tales anomalías.

Una anomalía estructural es que la misma empresa que daba asesoría contable, fuera la responsable de generar la auditoría a los estados financieros. En fin, los auditores presentaron sus informes dándoles garantías a los socios e inversionistas individuales e institucionales. Incluso no les llamó la atención las conductas de los ejecutivos que se desprendían con relativa facilidad de las acciones de la propia empresa, que recibían como compensaciones por los

2 Histéresis es la tendencia de los agentes a magnificar eventos, con lo cual se puede ser extremadamente pesimista o muy optimista en función de señales débiles en un sentido o en otro.

logros de gestión. Así, tanto las acciones como los instrumentos de renta fija se encontraban debidamente "certificados".

Luego, las clasificadoras de riesgo, basándose en los informes financieros debidamente "certificados", le otorgaban el mayor estándar a las acciones

como a los bonos emitidos por La Polar, transformándolos así en inversión segura a los ojos del público. El sello de las clasificadoras no es menor, porque entregan un visto bueno clave para que puedan actuar inversionistas institucionales como las AFP y las compañías de seguros. En función de este visto bueno es que las AFP incorporaron en los portafolios de todos los fondos de pensiones, los instrumentos financieros de renta variable y renta fija emitidos por La Polar.

Sin duda, el evento más comprometedor es la triangulación observada en el caso de los instrumentos de renta fija, que es materia de investigación por parte de las superintendencias y de la cámara de diputados. Un banco extranjero, controlador de una AFP, compra bonos a 20 años de La Polar. Los fondos recibidos por La Polar se destinan al pago de un crédito que le había otorgado el mismo banco extranjero, y así el riesgo crediticio se transfiere a

todos los trabajadores que participan en los fondos administrados por esa AFP. En las discusiones de mayor competitividad en el mercado de las AFP era la de incorporar a nuevos agentes institucionales, y precisamente una de las razones para dejar a la banca nacional fuera era el riesgo de triangulación o securitización relacionada.

En el conciente colectivo queda instalada la **imagen de total indefensión, ya que todas las barreras reguladoras fueron traspasadas, y al final del día queda un gran perjudicado que se llama ciudadanía. ¿Cuál es el sistema de garantías que opera en el sistema? ¿Cuál es la ganancia de una administración privada de las AFP si no hay capacidad autónoma de evaluación? ¿A quién representan las superintendencias?** A modo de corolario, el test de stress a nuestro marco regulatorio ha surgido de una situación real que ha desnudado de forma cruda una falencia estructural que aún está lejos de ser abordada, y que dejará varios heridos mortales que en su anonimato individual quedarán en el olvido.

## El rol de las instituciones

La Bolsa de Comercio no puede mantenerse ajena a la situación creada por La Polar, ya que la ventana de cara al mercado es la plataforma bursátil. Es

“

**Todas las barreras reguladoras fueron traspasadas, y al final del día queda un gran perjudicado que se llama ciudadanía. ¿Cuál es el sistema de garantías que opera en el sistema? ¿Cuál es la ganancia de una administración privada de las AFP si no hay capacidad autónoma de evaluación? ¿A quién representan las superintendencias?**

probable que su responsabilidad operativa sea menor, pero no se exime de jugar un rol ético. Si hay un directorio, conformado por personas, y algunas de ellas son transgresoras del código de ética, hay un compromiso moral en términos de administrar un sistema de transparencia que advierta con claridad al público en general, acerca de los otros directorios en los cuales participan estos directores transgresores del código. Es un acto de transparencia, en el que se ahorra tiempo valioso a los pequeños accionistas para evaluar la conveniencia de mantener sus posiciones en esas empresas.

La superintendencia de valores asume un rol de defensa de los accionistas engañados, pero es una acción *ex post*, en la que sólo queda una restitución del orden moral pero difícilmente generará una restitución económica. La debilidad regulatoria surge por el marco de supervisión parcial, en la que los problemas vinculados al negocio complementario de plataforma de financiamiento que se provee a los clientes no están bajo el ámbito de supervisión de esta superintendencia. Por lo demás la imagen corporativa de La Polar es la de una empresa de *retail*, y no una empresa de financiamiento.

La supervisión financiera es sin duda el ámbito más oscuro, en el que no hay competencias fiscalizadoras y reguladoras ni responsabilidades asignadas a las instituciones del rubro: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Banco Central y Superintendencia de AFP. De manera más clara y directa, **las tarjetas de casas comerciales están en tierra de nadie, tanto así que fue el SERNAC el que permitió descubrir toda la maquinación que permitió el enriquecimiento ilícito de un puñado de personas.**

La reflexión analítica se realiza desde una perspectiva más bien errada, en la que las instituciones reguladoras no cautelan los intereses del Estado, sino que son instituciones del Estado que cautelan los intereses de los ciudadanos. Se reconoce que existen relaciones de poder desequilibradas, en las que la atomización debilita a los pequeños accionistas sin representación directa en los directorios, a los consumidores con tarjetas de crédito con contratos poco transparentes, y a los trabajadores que ahorran por imposición del Estado en los Fondos de Pensiones administrados por agencias con objetivos propios, no coincidentes con los que asumen el riesgo, y por ello es el Estado que asume la representación y el tutelaje colectivo de las acciones que emprenden las corporaciones privadas.

**La responsabilidad de la Superintendencia de AFP es de mayor envergadura, porque debiera abordar dos dimensiones que hasta el momento no ha asumido en propiedad: la cuantificación del daño real que sufren los ahorros de los trabajadores, por un lado, y por otro, la fórmula de reparación del daño causado.** Es un ámbito de conflicto entre el regulador y las corporaciones reguladas, que generalmente es evitado por instituciones altamente afectadas por el síndrome del regulador capturado, porque además debe cautelar los intereses del Estado que puede constituirse en un pagador solidario pero no exclusivo. Este conflicto interno es capitalizado por las AFP que son renuentes a reconocer su responsabilidad, y por el contrario, se muestran como víctimas al final de una cadena de fallas de otras instituciones del Estado, que las eximen de cualquier posibilidad de concurrencia solidaria reparatoria.

## Las asimetrías de la inflación

La inflación es un eje de acción prioritario para el Banco Central, declarado de manera explícita y abierta en foros, seminarios y su página web. El modelo inflacionario bajo el que se estructura la acción de la política monetaria, se ha explicitado de mejor forma a través de la introducción de indicadores más sofisticados para la cuantificación y prospección de las presiones inflacionarias.

Hoy el INE publica al menos cinco indicadores de inflación: IPC, IPCX, IPCX1, IPC transables e IPC No transables, que permiten entrever los riesgos en un horizonte de evaluación coincidente con el de mediano plazo (bastante breve de dos años) que ha definido el Banco Central. ¿Cuál es el modelo de inflación que prevalece en nuestra economía? Esta cavilación de corte estructural no es materia de estudio y seguimiento del Banco Central. Por ello, la conformación de una hipótesis y de un método de observación que identifique patrones estructurales, es de interés para alinear las acciones de política económica de corto y de mediano plazo.

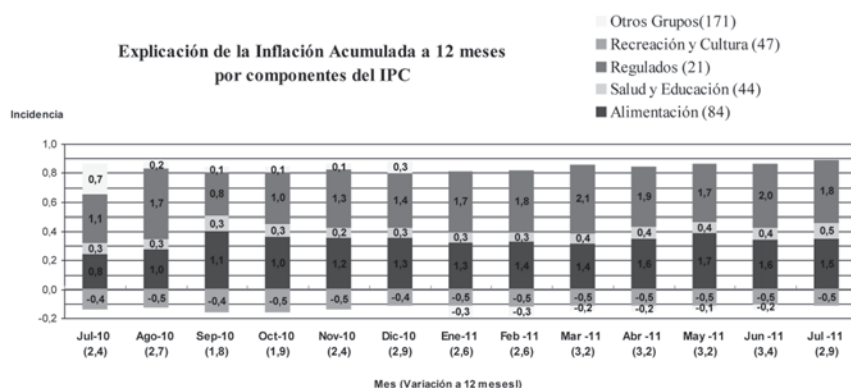
## Análisis estructural de la inflación

La economía chilena es la más abierta de la región, y se ha impuesto un modelo de fijación de precios de paridad de importación de manera generalizada. Sin embargo, las estructuras oligopólicas que prevalecen en varios mercados, son fuente de asimetrías importantes en las que las alzas de precios de referencia internacional se traspasan de forma acelerada, mientras que frente a las reducciones de precio, generan espacios para incrementar márgenes y el traspaso es parcial.

En este contexto, el modelo más general de formación de precios es uno en el que se importa la inflación internacional, especialmente la que se manifiesta en *commodities* energéticos y de alimentos, a lo que se agrega un componente endógeno vinculado a un conjunto de precios regulados que adolecen además de mecanismos de indexación. Un conjunto reducido de bienes explica la mayor parte de la inflación global, mientras que la mayor parte de la canasta no presenta mayores variaciones de precio, los que se mantienen estables.

La inflación mantiene sus características principales, en las que los productos regulados presentan bajas elasticidades precio porque no presentan opciones de sustitución, o bien porque corresponden a situaciones de oferta en un contexto de monopolios naturales privatizados, y afectos a un marco regulatorio que se centra principalmente en asegurar inversiones que incrementen la oferta del servicio de uso público sobre la base de rentabilidades aseguradas. En la práctica este esquema ha generado un ajuste de precios relativos profundo, en el que todos los productos afectos a esquemas de regulación se han encarecido. En la Gráfica 3 se presenta de manera sintética el modelo inflacionario en operación.

GRÁFICA 4: EL MODELO INFLACIONARIO DOMINANTE



Fuente: elaboración propia en base a IPC del INE

La inflación anualizada está explicada por 21 productos regulados que obedecen a políticas públicas sectoriales, y a la inflación de alimentos que se rigen por paridad de importación. El resto de los productos reflejan una situación marcada de estabilidad de precios, que en el caso de productos transables, está incidiendo la apreciación del peso y la cada vez mayor presencia de importaciones de origen asiático que se abaratan secularmente. Los servicios no presentan grandes presiones al alza, conformando un mercado interno en equilibrio de largo plazo, y con marcadas restricciones de demanda que se derivan de la situación de mala distribución de la renta.

## La inflación y el poder adquisitivo de los más pobres

En el contexto actual de fuentes de inflación, se ha producido una asimetría que afecta a los grupos socioeconómicos de bajos ingresos, debido a la mayor ponderación en su canasta de consumo de los productos que más elevan sus precios. En la medida que la referencia para el incremento de ingreso de los hogares del quintil más pobre es el salario mínimo, entonces su cláusula de reajustabilidad es central para definir su poder adquisitivo.

El reajuste del salario mínimo acordado el año 2010 y en junio de este año se han basado en la medición de inflación dada por el IPC global, que tiene un sesgo de representación hacia la canasta de consumo de los hogares de mayores ingresos en la que los alimentos son bienes inferiores y a mayor ingreso menor peso relativo tendrán en el consumo del hogar. Dado que la incidencia de los alimentos y de los productos regulados es mayor para los hogares de más escasos recursos, el poder adquisitivo del salario mínimo queda subestimado en función del algoritmo que se utiliza como referencia para su ajuste en el tiempo. El último reajuste fijó el salario mínimo en \$182.000, incrementándolo en \$10.000, es decir un incremento de 5,8% que

en un contexto de inflación anualizada en torno al 3,5% que se pronostica, representaría un incremento real de 2,2%.

TABLA 3: LA INFLACIÓN ANUALIZADA POR QUINTILES DE INGRESO

PRODUCTOS	QUINTIL I		QUINTIL V	
	Gran Santiago	Resto Ciudades Capitales	Gran Santiago	Resto Ciudades Capitales
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>INCIDENCIAS ACUMULADAS POR DIVISIÓN</b>			
ALIMENTOS Y BEBIDAS	2,36	2,35	0,78	0,84
BEBIDAS EN CASA Y GASTOS EN RESTAURANTES	0,44	0,42	0,48	0,44
VESTUARIO Y CALZADO	-0,25	-0,24	-0,25	-0,25
GASTO DE LA VIVIENDA, AGUA, COMBUSTIBLE Y ELECTRICIDAD	1,82	1,86	1,46	1,45
EQUIPAMIENTO Y CUIDADOS DE LA CASA	0,04	0,05	0,06	0,06
GASTO EN SERVICIOS MEDICOS	0,13	0,11	0,16	0,16
TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	0,29	0,30	0,53	0,55
RECREACIÓN	-0,17	-0,16	-0,24	-0,23
ENSEÑANZA	0,18	0,17	0,41	0,40
OTROS BIENES Y SERVICIOS	-0,45	-0,44	-0,84	-0,82
<b>INFLACIÓN</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>

Fuente: elaboración propia en función de EPF 2007 y serie mensual de IPC

La inflación medida por el IPC representa una situación promedio en la que confluyen los vectores de consumo de todos los hogares de Chile. Sin embargo, para cada grupo socioeconómico la inflación está determinada por sus hábitos o posibilidades de consumo, y tal como se aprecia en la Tabla 3, el impacto inflacionario depende de cuáles son los precios relativos que se incrementan y de la intensidad de consumo de tales bienes o servicios. En la coyuntura actual, los bienes y servicios con mayor incidencia en el gasto del quintil de menores ingresos son los que más suben con lo cual la inflación promedio asciende a 4,4%, mientras que la inflación para los hogares más ricos llega sólo a 2,6%. Por ende, **reajustes en función de la inflación promedio también generan una asimetría importante en desmedro de los más pobres, que incide en incrementos reales de sus ingresos mucho más moderados.**

## Una reconstrucción pasmada por problemas de gestión

En los medios de prensa, el gobierno ha realizado su rendición de cuenta de los avances de la reconstrucción para consignar un significativo grado de retraso. El desplazado ministro Kast ha asumido como coordinador en terreno de la reconstrucción con una meta declarada de reducir drásticamente los campamentos para el próximo invierno.

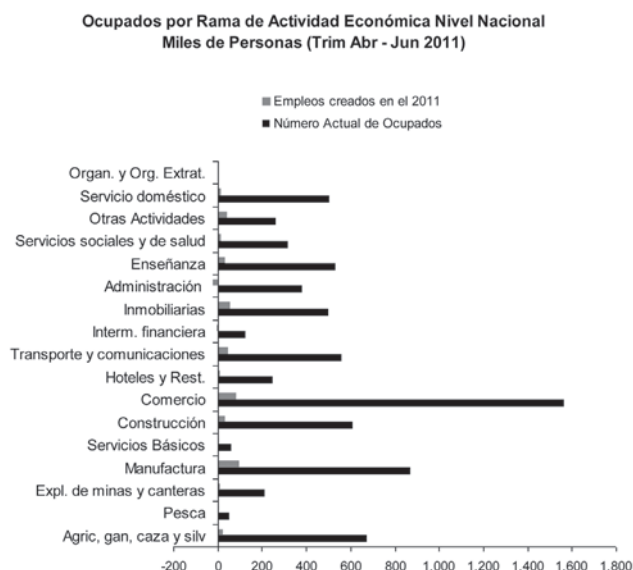
Los medios se centraron mayormente en el reacomodo de Lavín en Mideplan y la irrupción de Bulnes en educación, mientras que le asignaron una connotación de visibilidad política a la instalación de Golborne en Obras Públicas. Sin embargo, los ajustes presupuestarios junto a problemas de gestión son evidencia circunstancial de problemas de gestión que los ajustes en el gabinete pretenden solucionar.



## Reconstrucción ausente en los indicadores macroeconómicos

La declinación marcada de la tasa de crecimiento en los meses iniciales del segundo semestre, junto a un empleo también en declinación, son indicadores bastante robustos de la débil incidencia que tiene la reconstrucción en la actividad productiva. Aún considerando los indicadores más cercanos a la actividad de la construcción, el impulso no alcanza el dinamismo suficiente para impulsar el ritmo de crecimiento de la economía.

GRÁFICA 5: MODERADA CREACIÓN DE EMPLEOS



Fuente: elaboración propia según estadísticas laborales del INE

La modesta creación de empleos de la construcción durante el primer semestre, es el correlato de la pobre ejecución en las iniciativas de inversión que muestra el presupuesto. En efecto, mientras el gasto total marca una ejecución de 51,8% al cierre del primer semestre, las iniciativas de inversión han ejecutado menos del 33% y las transferencias de capital algo más llegando al 37%. Este último dato es relevante porque muestra la saturación de subsidios frente a una oferta de viviendas que no se ha incrementado en las zonas más afectadas, porque no hay ejecución de obras debido a que el MINVU enfrenta problemas severos para agilizar la construcción privada elegible para los subsidios habitacionales otorgados el año pasado y en el primer semestre de este.

## Ministerios de inversión afectados por el inmovilismo político

Las iniciativas de inversión real se concentran principalmente en dos ministerios: vivienda y obras públicas. Estas mismas carteras son las que llevan la batuta en términos de iniciativas de reconstrucción, impulsando y financiando soluciones habitacionales y materializando la reposición de infraestructura vial y portuaria dañadas.

**El ministerio de vivienda se ha visto involucrado en procesos administrativos con la Contraloría, por intentos de pagos por servicios de contratistas que se apartaban de la norma y con cifras abultadas en relación a la valorización de las obras adicionales.** La renuncia de la ministra Matte, y un proceso que ha sido dificultoso cerrar, tienen al ministerio en una suerte de inmovilismo de ejecución. Los procesos de reconstrucción son altamente complejos, pero ahora se agudizan frente al sigilo con el que deben estar actuando los funcionarios para no generar más frentes de interacción con la Contraloría.

En el caso del ministerio de obras públicas, las iniciativas de mayor envergadura requieren procesos de licitación para adjudicar las obras de reconstrucción. Los procedimientos de fijación de bases, de condiciones de asignación y valores de ejecución, constituyen una labor compleja, que demanda un elevado grado de *"expertise"*. No es lo mismo presentar una propuesta que diseñar bases de licitación, que no sólo se ciñen a términos de referencia técnicos, sino que el componente administrativo de evaluación y asignación de propuestas demanda recursos humanos especializados. Generalmente, los regímenes de concesión no sólo tienen alcances para la construcción de la obra, sino que además considera los elementos de valoración económica vinculados a las fórmulas de tarifas que considere el proponente para rentabilizar su proyecto.

**El gobierno movió, una vez más, las piezas del tablero, y en el próximo discurso de cuenta al país del 21 de mayo de 2012 se conocerán los impactos en los resultados, especialmente de estas carteras.** Un avance probablemente se pueda entrever en el presupuesto que se presente al parlamento, que incorpora cambios importantes en los parámetros que regulan el balance estructural. El crecimiento de tendencia de la economía se incrementa apenas una décima para quedar en 4,9%, y el precio de largo plazo del cobre se ha elevado desde 2,59 a 3,02. Con estos datos se proporciona una mayor holgura para el incremento del gasto efectivo, siempre en un marco de moderación y de restricción del gasto que supone el modelo de balance estructural.



# Política Social

3

# Política social: de las reformas continuistas a la rebelión contra el modelo

Eugenio Rivera Urrutia

## Resumen

La política social definida entre cuatro paredes encuentra dificultades. El movimiento estudiantil -más allá de cuales sean sus logros definitivos- cambió la agenda. Demandas similares aparecerán en otros segmentos de la política social. Las alzas de precios de los planes de las ISAPRES, la ley corta y el proyecto de ley que reforma el sistema de salud, abrirán oportunidades para discutir sobre sus problemas de fondo. Algo similar se observa en relación con el sistema de capitalización individual. Las rentabilidades que se observan para los últimos 6 años ponen al menos un gran signo de duda sobre el futuro de las pensiones. Tras estos problemas parece estar haciendo crisis un modelo que buscaba estructurar sobre la operación del mercado y el repliegue del Estado, la provisión de educación, salud y la solución de los riesgos sociales que el Estado de Bienestar tradicional buscó resolver. Mientras que en los países desarrollados se asiste a su modernización, en Chile luego del experimento neoliberal y sobre la base de los avances del Plan Auge y la creación del pilar solidario en previsión, la construcción de un moderno Estado de bienestar vuelva a ponerse en la agenda. Este debate opone al gobierno con la oposición, pero también abre discusiones al interior de ésta última.

## Introducción.

La política social aparecía a fines del semestre anterior más vinculada al “acuerdo tecnocrático” prevaleciente entre personeros de la Concertación y la Alianza desde el gobierno pasado, que al programa de Piñera. De ahí que el artículo correspondiente al segundo semestre del gobierno de Sebastián Piñera se preguntara si la política social era ¿Path dependent?<sup>1</sup> Ello explica que la rebelión estudiantil haya sorprendido tanto al Gobierno como a la oposición.

Las disonancias comenzaron, sin embargo, antes de que explotara el problema educacional. La idea del ingreso ético por ejemplo, que había sido desarrollado por la Comisión Presidencial de Trabajo y Equidad de la Presidenta Bachelet, representaba en la visión del gobierno de Piñera la posibilidad de asegurar un monto mínimo de ingresos sobre la base del aporte estatal. Esto permitía descomprimir la demanda salarial y bajarle el perfil a las reformas laborales. El tema fue sustituido en la agenda pública por el debate sobre la extensión del posnatal primero, y luego en la eliminación de 7% de contribución a la salud de los jubilados.

Aún cuando estos temas aparecían en el programa de gobierno del candidato Sebastián Piñera, son instalados en la agenda gubernamental con objetivos políticos claros: revertir la caída en la popularidad de la Administración y del propio Presidente e introducir una cuña en la popularidad de la ex Presidenta Bachelet. Dicha popularidad se había construido sobre la base de la creación del pilar solidario en previsión, la implementación del Plan Auge, la educación preescolar y los subsidios entregados a los más pobres en el año 2009 para atenuar el impacto de la crisis financiera internacional.

Estas medidas, al incluir beneficios que iban más allá de los extremadamente pobres, ponían además en cuestión la focalización que había orientado la política social bajo la dictadura de Pinochet y en ámbitos importantes de las políticas públicas de los sucesivos gobiernos de la Concertación<sup>2</sup>. Por esta razón, las propuestas indicadas generaron críticas virulentas por parte de los sectores más conservadores de la alianza gubernamental, en particular el Instituto Libertad y Desarrollo, que incluso llegó a catalogar de “traición” estas políticas. Por otra parte, la estrategia del gobierno tuvo éxito al ingresar en un campo que la Concertación sentía como propio pero, además, evidenció en temas de gran sensibilidad popular la influencia del pensamiento neoliberal en esa coalición. De hecho personeros del llamado mundo tecnocrático cuestionaron con dureza, por regresiva, la “nueva” política social del Gobierno. No obstante esas posturas fueron fuertemente criticadas y se impusieron en la oposición criterios basados en una perspectiva de derechos.

En este contexto, las proposiciones de la Administración son llevadas mucho más allá de lo previsto por las autoridades gubernamentales, lo que a su vez genera tres consecuencias relevantes:

1 Ver Eugenio Rivera Urrutia (2011) “La política social al finalizar el primer año del gobierno de Sebastián Piñera: ¿Path dependent?”

2 En efecto, estos principios fueron dominante en varias áreas de la política social a lo largo de los 20 años de la Concertación. No obstante, con el Plan auge y la introducción de una política social basada en derechos comenzó en esa coalición política la coexistencia conflictiva entre la focalización y una política social de carácter universalista.

1) Pone en la agenda política el problema del financiamiento y con ello se multiplican las voces que demandan una reforma tributaria. Esta demanda tomaría aún más fuerza como efecto de las exigencias de un cambio profundo de la educación.

2) Los sectores empresariales y los grupos más doctrinarios de la derecha refuerzan sus ataques al Gobierno en cuanto se afirma que se está "gobernando con ideas que no son las nuestras".

3) Se empiezan a develar nuevos énfasis en la política social de la Administración, al transitarse desde un política que pone énfasis en restringir los beneficios a los extremadamente necesitados para mantener así el gasto público bajo, a otra que privilegia la ampliación de las oportunidades de negocios para el sector privado.

El debate gana con ello en complejidad, pues se entrecruzan discusiones sobre los fundamentos de la política social con los temas tributarios ampliando, aún más, las dificultades políticas de la Administración y de la coalición de gobierno. El mismo día que el ministro de Hacienda informa que ha realizado una emisión internacional de bonos en dólares y pesos, el ministro de Economía plantea mantener el impuesto a las empresas en 20% y no retornar al nivel de 17%<sup>3</sup>.

**La movilización estudiantil a partir del mes de mayo reformula la agenda pública. En semanas el debate educacional se concentra en el fin del lucro y de la municipalización de la educación y en la gratuidad de la enseñanza. Pese a los augurios de que la movilización terminaría con las vacaciones de invierno, al cierre del presente artículo, los estudiantes discuten como abordar con el gobierno la agenda propuesta por ellos y continúan con las movilizaciones.** El movimiento se gesta sobre un malestar social generalizado que refleja la irritación con dimensiones particulares del modelo económico – social y político (abusos generalizados en contra de los ciudadanos como consumidores, alto endeudamiento, débil preocupación por el Medio Ambiente, sistema político excluyente) que convergen en una gran crítica a la desigualdad.

Se fortalece así la percepción de que se atraviesa por una crisis de proporciones. Se observa un Gobierno con reducida capacidad de gestión política, un sistema político incapaz de canalizar las protestas y entrampado por sus defectos y un escenario económico internacional grave. La ciudadanía se siente estafada por la mala educación que recibe, porque el aumento del consumo prometido ha significado un endeudamiento asfixiante, porque la promesa de una previsión digna se diluye en los intersticios de la crisis internacional, y porque, las ISAPRES como otros sectores de la actividad económica, presentan aumentos inéditos en sus ganancias justo en el momento en que se anuncian nuevos

3 Cabe recordar que el impuesto de Primera Categoría se elevó transitoriamente en la reforma tributaria del 2010 de 17 a 20%. En el año 2012 debía reducirse a 18,5% para ya en el 2013 volver al nivel permanente de 17%.



aumentos en el costo de sus programas (hasta en un 19% sobre UF), para el período julio 2011 a junio 2012

En este contexto, se analiza la evolución de la política social en el período. En la próxima sección se estudia la rebelión estudiantil centrada en el debate en torno al lucro y el futuro de la educación básica y media. En la tercera sección se analiza lo ocurrido con el sistema de salud, poniendo especial énfasis en la eliminación parcial de la contribución de salud de los jubilados y el debate en torno a las ISAPRES. En la cuarta sección se analiza el impacto de la crisis internacional sobre las pensiones. Culmina el trabajo con algunas conclusiones.

## **La educación: de las reformas continuistas a la rebelión contra el modelo.**

### **El debate en torno al lucro.**

Luego de casi cuatro meses de amplias y masivas movilizaciones en torno al sistema educacional chileno la ciudadanía miraba con desazón las dificultades para que el Gobierno y el movimiento estudiantil se sentaran en torno a una mesa a debatir sobre los contenidos de una reforma profunda de la educación. Mientras que el Gobierno decía valorar el movimiento estudiantil y sostenía haber tomado medidas significativamente más importantes que las que nunca accedió a realizar la Concertación y, por ello, acusaba a los estudiantes de intransigencia, los dirigentes estudiantiles insistían en que el gobierno no había respondido a sus demandas fundamentales y, por esa causa, han mantenido hasta ahora en pie su movimiento<sup>4</sup>.

¿Cómo entender esta situación? La lucha política es en primer lugar un debate en torno a la existencia de un problema, para luego discutir cuál es su definición. Durante décadas el sistema político consideró que la educación ya no era un problema. Se reconocía, naturalmente, que existían deficiencias pero se sostenía que el país estaba en camino de superarlas con medidas como el copago, la extensión de la jornada escolar, y el desarrollo de un sistema de becas y préstamos basados en la intermediación financiera privada.

Testimonio elocuente de esta situación fue sin duda que el programa de gobierno de la luego Presidenta de la República Michelle Bachelet se restringía a proponer una iniciativa para la educación preescolar y que en el discurso del 21 de mayo del 2006, la educación no fue un tema central de su discurso. La rebelión pingüina iniciada poco después cambió radicalmente esta situación. El “no problema” fue empujado a la arena política y se colocó en el centro de

4 Finalmente, como consecuencia de una decisión presidencial, el sábado 3 de septiembre en la Moneda convergió el Presidente de la República, con representantes de Consejo de Rectores de las universidades tradicionales, el colegio de profesores, la CONFECH y los estudiantes secundarios. Pasada una semana, y demostrando el movimiento estudiantil habilidad política y que aprendió de la fracasada rebelión pingüina del 2006, discute con el gobierno el cronograma y la forma que deben tomar las negociaciones.

la agenda pública y gubernamental. No obstante, el sistema político dio curso a una reforma que hizo caso omiso de las demandas estudiantiles.

Otro parece ser el destino del movimiento iniciado en mayo del 2011. El movimiento estudiantil, representado por la CONFECH y la asociación de estudiantes secundarios, fue precisando y aclarando progresivamente sus posiciones, llegando en su declaración del 23 de agosto a expresar con precisión su diagnóstico. Denuncian la desigualdad en los mecanismos de acceso a la educación superior, que segrega a la población estudiantil en instituciones de diversa índole, discriminándola por nivel socioeconómico y no por las capacidades ni habilidades. Consideran que existen instituciones educativas que "utilizan los sueños de miles de familias chilenas" como medio para obtener un fin de lucro. Tras esta situación constatan una concepción de la educación vista como bien de consumo.

La CONFECH denuncia además el uso por parte de estas entidades de publicidad engañosa, a vista y paciencia de las autoridades para generar falsas expectativas en los estudiantes y sus familias, frustrando así la posibilidad única y fugaz de desarrollar plenamente sus capacidades. El sistema educacional debilita, además, las posibilidades de solventar las instituciones de educación pública, impidiendo que cumplan con su misión respecto del desarrollo local y nacional y las hace competir de manera injusta con las instituciones privadas. Los bajos salarios, junto a los altos aranceles, dificultan el acceso a la educación obligando a un endeudamiento con la banca privada que hipoteca su futuro.

Las demandas estudiantiles se enmarcan en el sistema educacional. No obstante, su dirección implica un cuestionamiento global del modelo económico social en que se inserta. En efecto, la propuesta conceptualiza a la educación como un derecho básico garantizado por el ordenamiento constitucional. De esta manera, se obliga al Estado a servir de garante de una educación de calidad. Sobre esta base se estructuran el resto de las demandas. El Estado debe, en primer lugar, garantizar un financiamiento a las universidades que permita el cumplimiento de la obligación constitucional.

Al constituirse la educación en un derecho, se obliga al Estado a financiar la educación de manera de asegurar que los chilenos acceden y reciben una educación igualitaria y de calidad. Obliga además, a sacarla del mercado y en consecuencia hace necesario eliminar el lucro<sup>5</sup>. Al eliminar el lucro, entendido como remuneración del capital, se excluye de la prestación de este servicio a quienes buscan ganancia en esta actividad. Esto no implica que el sector privado se abstiene de participar; por el contrario, se hace posible que entidades privadas sin fines de lucro puedan operar en el sistema e incluso obtener financiamiento público en la medida que cumplan con los requisitos señalados por la ley. Esta concepción genera dos consecuencias importantes: elimina a los bancos como operadores en el sistema y obliga a expandir sustantivamente

5 Desde una postura confusa y paternalista, Patricio Meller escribió el libro "Universitarios, ¡el problema no es el lucro, es el mercado!". El libro no logra explicar por qué confronta antagónicamente ambos conceptos. Para una crítica de las opiniones de Meller ver <http://www.elquintopoder.cl/fdd/web/economia/opinion/-/blogs/algunas-reflexiones-sobre-el-libro-de-patricio-meller-sobre-educacion>

la recaudación tributaria, por las mayores exigencias de financiamiento que genera el nuevo sistema.

Es recién sobre esta base, que aparece el tema de la calidad. No es la calidad el centro del problema. Por el contrario, el abordaje efectivo de la calidad de la educación se hace posible al redefinir la educación desde su conceptualización como bien de consumo hacia su concepción como derecho, desde un sistema estructurado en torno a un rol creciente de la educación privada con fines de lucro a un sistema público y desde una institucionalidad basada en el la municipalidad y el prestador privado, que por tanto refleja las diferencias sociales, a un sistema nacional que garantiza la igualdad y sobre esa base la calidad de la educación.

Para los estudiantes es claro que se trata de un cambio mayor. Esto implica resolver qué sucede con la población estudiantil que está adscrita a entidades con fines de lucro, que como se sabe concentran una parte sustancial de los sectores más pobres. Respecto a eso, a través de diferentes medios, los estudiantes han propuesto ofrecer a los propietarios de los establecimientos la posibilidad de constituirse en entidades sin fines de lucro y sobre esa base iniciar el proceso de transformación. No obstante su apuesta fundamental es a favor de la expansión sustancial del sistema público, tanto a nivel universitario como técnico y escolar.

El Gobierno parte manifestando su conformidad fundamental con el actual sistema, destacando el aumento significativo de cobertura que habría beneficiado a sectores sociales antes excluidos, aunque reconoce que el sistema debe adaptarse a las exigencias propias del siglo XXI. Reconoce problemas, pero su ordenamiento contrasta con la visión de los estudiantes:

*"Tenemos un sistema que avanzó en acceso y cobertura, pero que debe resolver los déficits en calidad, equidad y financiamiento. Estos son los problemas que hoy afectan a la educación superior chilena, que tanto descontento genera en los jóvenes, temas en los que este gobierno se comprometió a trabajar con decisión. Hoy tenemos la oportunidad de enfrentar estos desafíos con perspectiva de largo plazo y visión de país"*  
(Propuesta gane)

Para el gobierno el principal problema es el de calidad. La equidad aparece subordinado al primero y se acota como un problema que se puede resolver lisa y llanamente con la ampliación del número de estudiantes que podría acceder a una beca y con a la reducción del costo del crédito con aval del Estado, que resolvería la carga a que está sujeta la clase media. Esto permitiría que todos los jóvenes chilenos:

*"cumplan sus sueños y accedan a las oportunidades que la sociedad les ofrece. La educación superior es una gran puerta de acceso a esas oportunidades. Por ello, aspiramos a que más jóvenes tengan la posibilidad de estudiar en instituciones de educación de calidad, sin*

*que este sueño de un hijo titulado sea una pesadilla financiera para sus padres o una pesada mochila para los nuevos egresados"*

En este sentido, el gobierno ha propuesto aumentar el número de becas beneficiando a los estudiantes pertenecientes a los dos primeros quintiles. Esta proposición pese a su carácter positivo no da cuenta de la demanda fundamental de los estudiantes, cual es transformar la educación en un derecho universal. Al mismo tiempo, es inconducente desde el punto de vista político, pues excluye de los beneficiarios a los que parecen conformar el núcleo fundamental de quienes impulsan este movimiento: los sectores medios<sup>6</sup>. Propone también modificar el sistema de crédito estudiantil.<sup>7</sup> A diferencia de la anterior, estas medidas constituyen propuestas más certeras. La rebaja de las tasas de interés toca en el alma los intereses de los sectores medios.

Al mismo tiempo, en la medida que los principales beneficiarios de este financiamiento son las universidades con fines de lucro, su aceptación por parte del movimiento estudiantil implicaría legitimar a dichas universidades. De ahí que el movimiento estudiantil haya rechazado discutir la última proposición gubernamental y haya exigido que el Gobierno respondiera a sus 12 puntos<sup>8</sup>.

Poco a poco, el Gobierno ha dejado traslucir cual es el ámbito en el cual concentra su trincheras de defensa. El Presidente de la República lo definió con claridad en la entrevista que dio al El Mercurio el domingo 21 de agosto. En ella hizo una fuerte y abierta defensa del lucro:

*¿cómo no va a ser absurdo que los particulares, las personas, puedan emprender en todos los campos, sin restricciones, y que se les prohíba emprender y aportar en el campo más importante para la sociedad chilena que es el proveer una educación de calidad para todos y cada uno de los estudiantes de nuestro país? Creo que detrás de eso hay mucho ideologismo, y la palabra lucro ya es una palabra obscena, por eso yo más que hablar de lucro, prefiero hablar de no frenar ni matar la capacidad de innovación, ni de emprendimiento".*

6 Respecto de estos últimos se proponía reducir la tasa de interés de los créditos desde el 6% sobre la inflación a un 4%. Luego, se propuso reducirla a un 2%. Se proponen además reformas legales para ampliar el mercado de financiamiento de los créditos permitiendo la incorporación de nuevos actores al sistema, como las cajas de compensación o Fondos de Inversión, o de Compañías de Seguro en condiciones competitivas y reducir la exigencia de requerimientos de capital para las instituciones financieras, que encarece los costos en forma innecesaria dado el aval del Estado. Para un análisis de los problemas específicos de la educación superior, remitimos al trabajo de Oscar Espinoza y Luis Eduardo González en esta publicación.

7 Se propone una reforma que considere variados aspectos como la capacidad de pago de las familias, en función de sus ingresos, y gastos, considerando por ejemplo la cantidad de hijos estudiando en distintos niveles, la duración de las carreras, la calidad de la formación de dichas instituciones, la empleabilidad y los sueldos futuros esperados en dicha carrera, etc. En función de eso se propone rediseñar en forma completa el sistema de financiamiento estudiantil, avanzando hacia un sistema integrado de Becas y Créditos.

8 Finalmente el Gobierno aceptó conversar con los representantes del movimiento pese a que éstos no quisieron pronunciarse respecto de la última propuesta gubernamental. La discusión en torno a que propuesta debe ser la base de la discusión se proyectó al cronograma de negociaciones.

Al defender el lucro, el Presidente no se hace cargo de la educación basura que ha producido ese sistema; tampoco fundamenta su defensa ni responde a las críticas fundadas que se le hacen. Carolina Tohá las precisó con claridad, al señalar que los efectos benéficos de la competencia en la prestación de servicios educacionales no operan como efecto de las asimetrías de información: las familias no pueden calibrar la calidad de la enseñanza que recibirán sus hijos<sup>9</sup>. **El lucro no genera calidad pero si segmentación. En un país desigual como Chile, eso se traduce en tantas ofertas educacionales como niveles de ingreso hay. Es una diversidad en que manda el modelo de negocios y no el proyecto educativo. Tampoco se hace cargo el Presidente del hecho que entre las 100 mejores universidades del mundo, no hay ninguna con fines de lucro.** Nada dice sobre el hecho de que en los países europeos que en su discurso en el aniversario de La Segunda pretendía emular, la gran mayoría de escuelas y colegios son públicos y en ellos se educan pobres y ricos. Nada dice de la importancia que la escuela pública tiene en esos países para asegurar una efectiva igualdad de oportunidades.

”

**El lucro no genera calidad pero si segmentación. En un país desigual como Chile, eso se traduce en tantas ofertas educacionales como niveles de ingreso hay. Es una diversidad en que manda el modelo de negocios y no el proyecto educativo. Tampoco se hace cargo el Presidente del hecho que entre las 100 mejores universidades del mundo, no hay ninguna con fines de lucro**

#### El debate en torno a la educación primaria y secundaria.

La crítica a la municipalización de la educación pública es de vieja data. No obstante, las autoridades gubernamentales no estuvieron disponibles para abordar seriamente este problema. Con frecuencia, el debate terminaba al

9 El Premio Nobel de Economía Kenneth Arrow en uno de los artículos más influyentes de la historia de la economía "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care" dejó en evidencia las dificultades para que sectores como el de salud y educación operen como los mercados de bienes y servicios comunes, por la presencia de mercados incompletos (por ejemplo, no existe un seguro contra el riesgo que la educación recibida no garantice ingresos razonables a lo largo de la vida) y por las fuertes asimetrías de información que caracterizan estos sectores.

entregarse un financiamiento adicional a las municipalidades<sup>10</sup>. La movilización social cambió definitivamente esta situación al demandar la creación del "Sistema Nacional de Educación Pública, dependiente del Ministerio de Educación, de carácter descentralizado, con la forma de Servicios Públicos con patrimonio propio y especializado en la administración de la educación pública escolar" (Bases para un acuerdo...). La persistencia del movimiento, obligó al gobierno a aceptar discutir el tema, y contra proponer que en municipios con malos resultados, se les quitara la administración creando instituciones públicas autónomas descentralizadas y profesionales que permitieran la participación de la comunidad y estuvieran bajo la supervisión de Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia. Se comprometía además, a enviar un proyecto antes del 30 septiembre que permitiera su implementación gradual.

Esta propuesta tenía lógica desde una perspectiva que consideraba la calidad como el problema central. Fue rápidamente rechazada por el movimiento

“

**Han aparecido varias propuestas para financiar una reforma educacional profunda. En términos generales, se coincide que esta reforma requeriría recursos adicionales equivalentes a dos puntos del PIB (es decir una cifra cercana a los US\$ 4000 millones de dólares)**

social, por considerar que el problema fundamental de la municipalización era la desigualdad que sancionaba. Con matices, la Concertación compartía la visión de los estudiantes señalando que se requería sustituir la municipalización con un sistema nacional, autónomo y descentralizado, dependiente del estado y participación de las comunidades y que establezca al Ministerio de Educación como responsable.

En relación con los profesores, el movimiento social proponía una nueva ley de carrera profesional docente, basada en mérito y experiencia. Exigía la dignificación en las remuneraciones, el desarrollo de incentivos a los talentos para que estudien pedagogía. El Gobierno por su parte insistía en mejoras a la formación inicial docente, proponía la definición de estándares orientadores a

facultades pedagogía, el establecimiento de convenios de desempeño con facultades, la rendición de una prueba inicial obligatoria y el compromiso de

10 Al respecto Bellei, Contreras y Valenzuela (2010) señalan: "El itinerario que ha seguido en las últimas décadas la discusión nacional sobre educación pública ha sido... desconcertante ... aunque durante los 80s la oposición política al Régimen Militar rechazó la municipalización de las escuelas y liceos estatales, una vez en el Gobierno la Concertación ratificó la "descentralización" basada en la administración municipal de la educación. Más aún, a pesar de observarse una persistente caída en la participación de la educación pública en el sistema escolar a favor de las escuelas privadas, los sucesivos gobiernos de la coalición de centroizquierda optaron por una doctrina de "igualdad de trato" que en esencia implica que el Estado chileno le es indiferente si la educación escolar es provista por establecimientos públicos o privados (doctrina que, deberíamos tenerlo en claro, prácticamente no existe entre los países desarrollados ni en vías de desarrollo), p. 18

enviar al Congreso en marzo 2012 un proyecto carrera docente que abordara las remuneraciones y la evaluación.

Respecto del financiamiento, las Bases para un Acuerdo proponían un nuevo sistema que entregara el aporte vía presupuesto y no por asistencia. Exigían, igualmente, la eliminación de lucro en todo establecimiento que reciba fondos públicos. Como vimos más arriba, este es el punto más polémico. El Gobierno se ha limitado a ofrecer duplicar la subvención de aquí al 2018. Accedió además a que se entregara una parte de la subvención por matrícula manteniendo la parte por asistencia como predominante. La Concertación, por su parte, afirma que se debe modificar subvención escolar pública y privada y propone un mecanismo de cálculo<sup>11</sup>. Al mismo tiempo se propone que la subvención sea incompatible con la selección escolar (con excepción de establecimientos especiales como liceos artísticos) se avance hacia la eliminación del aporte de las familias y que las instituciones escolares sean sin fines de lucro, proponiendo un periodo de transición.

En materia de regulación y calidad, el movimiento social propuso suspender la creación de nuevos establecimientos subvencionados hasta que se diseñaran parámetros objetivos que justifiquen su creación, y hasta que se encuentre operando la nueva institucionalidad vinculada específicamente la superintendencia de educación, la agencia de la calidad de la educación, la nueva estructura pública de administración de la educación y se haya implementado correcciones al sistema de financiamiento de la educación escolar. La Concertación propone establecer nuevas exigencias para la creación de establecimientos educativos privados subvencionados, entre los que destacan acreditar su funcionamiento con recursos propios, a lo menos, por dos años; acreditar el cumplimiento de estándares que garanticen la calidad del servicio educativo que prestan, y que para acceder a los recursos se demuestre la existencia de una demanda real de matrícula en el sector donde el colegio va a funcionar.

### Proposiciones para financiar una reforma profunda de la educación.

El profundo cambio de la agenda política volvió a poner en el centro del debate el sistema tributario en menos de un año luego de su reforma. De esta manera, **han aparecido varias propuestas para financiar una reforma educacional profunda. En términos generales, se coincide que esta reforma requeriría recursos adicionales equivalentes a dos puntos del PIB (es decir una cifra cercana a los US\$ 4000 millones de dólares.** La fundación Chile 21 hizo una estimación de requerimientos en el campo social que aparece en el cuadro siguiente:

11 El valor se calculará en base al costo que tiene para cada alumno el funcionamiento de una escuela modelo de calidad.



CUADRO 1: DESTINO AUMENTO RECAUDACIÓN TRIBUTARIA.

Proposiciones	Observaciones	Costo global US \$
Duplicar el subsidio único familiar de \$ 6500 a \$13000		250.000.000
Aumentar aporte fiscal anual al fondo común municipal.		250.000.000
Resolver tema campamentos		50.000.000
Derecho universal al posnatal.		600.000.000
Inversión en preescolar que aumente la cobertura a un 100%.		1.000.000.000
Aumento subvención escolar a \$ 100.000 para educación municipal y subvencionada y sin fines de lucro.		1.000.000.000
Educación superior	Destinado a equiparar el Fondo de Solidaridad con el crédito con aval del Estado en las tasas y plazos del primero. Aumento del gasto de universidades públicas en programas multianuales de investigación básica y aplicada, en este último caso en estrecha relación con las prioridades de los sectores productivos y orientados al aumento de la productividad total de los factores de producción. Becas 100% del arancel real a los egresados de la enseñanza municipal.	1.000.000.000
Atención primera salud		380.000.000
Universalización de Fonasa		70.000.000
Costo total		4.600.000.000

Fundación Chile 21 (2011)

Para financiar este esfuerzo propuso una reforma de en dos partes. Una primera, urgente, que consistía en elevar el impuesto de Primera Categoría del actual permanente de 17% a un 25%. Esto permitiría una recaudación de US\$ 4500 millones. No obstante, se requerían esfuerzos adicionales para enfrentar tareas en el campo de la vivienda, de la infraestructura y del desarrollo productivo. Esta reforma se justificaba además por la necesidad de superar la regresividad de la estructura tributaria, que impedía que el Estado mejorara significativamente la distribución del ingreso como ocurre en los países desarrollados. Con tales motivos proponía una reforma que se sintetiza en el cuadro siguiente:

CUADRO 2: PROPUESTA DE PROGRAMA TRIBUTARIO DE LA FUNDACION CHILE 21

Proposiciones	Especificación	
Ajustar los tramos del impuesto a las personas	Se proponen los siguientes tramos: Exento, 10, 20,30 y 40	Subir exento a \$ 750 mil, hasta \$ 1.500.000, 10%; hasta \$ 3 millones, 20%; hasta \$ 6 millones 30% y más de \$ 6 millones 40%
Diferenciar el impuesto de Primera categoría	MIPYMES 15%, Empresas medianas, 20% y grandes empresas 25%	Manteniendo la clasificación de la CORFO
Limitar el componente de crédito de la primera categoría a 50% en el global complementario		
Aumentar el impuesto adicional 35 a 40%		



Diferenciar el IVA	Aplicar una tasa de 15% a los alimentos, medicinas y cultura. Elevar el IVA al resto de los bienes a 20%	
Eliminación de exenciones	En especial las exenciones al capital inmobiliario	El propietario que vive en casa propia queda exento, pero todas las otras propiedades quedan gravadas. Como no es posible la retroactividad afectaría a las propiedades nuevas y a las que cambien de propietario.

Fundación Chile 21 (2011)

La Fundación Terram presentó por su parte una amplia propuesta de reforma educacional. En ella realiza un interesante diagnóstico de la situación. Su propuesta fundamental para proveer un bien público que es constitutivo de derecho, es estructurar un sistema público de educación que satisfaga las necesidades de la totalidad de la población educable de un modo gratuito y satisfactorio. La existencia de un sistema educacional público no implica obstruir o impedir la existencia de prestadores privados, con o sin fines de lucro. Sin embargo, los autores recalcan que la oferta educativa del país y el diseño de la educación que Chile requiere, no serán asuntos donde la participación de privados sea concluyente. Por esto, los fondos públicos directos deben ser sólo para instituciones públicas y suficientes para garantizar la satisfacción de las obligaciones que al Estado le implica el cumplimiento del derecho social “educación”.

En este contexto, propone modificaciones institucionales, propuestas para la educación básica, media, superior y técnica. Propone también una reforma tributaria estructurada sobre tres pilares principales: equidad vertical, es decir un sistema de tasas progresivas en las que el que más gana más aporta; equidad horizontal, en la cual a igual renta le corresponde igual carga tributaria, y finalmente un principio de no discriminación en el sentido de cargas tributarias ciertas tanto para personas como para entes jurídicos.

No obstante, debido al actual escenario político-social, considera imprescindible contar con un modelo de financiamiento inmediato y anterior a cualquier reforma tributaria, ya que los recursos que ella proveería se demorarán en llegar. La propuesta fundamental es generar retroactividad a los beneficios y caducar las deudas existentes en el sistema. Si para ello es necesario ocupar el fondo de US\$4000 millones asignado por el Ministerio de Hacienda para la reforma educacional, ello debe utilizarse.

Aun así, la situación ideal es lograr un acuerdo no sólo económico, sino además político, donde todas las partes concurrentes sean flexibles para favorecer este derecho. El objetivo básico es alcanzar la gratuidad, lo cual implica en el caso de las Universidades del CRUCH incorporar al gasto público lo que actualmente aportan los hogares, es decir, un monto anual de USD 1.900 millones. En la educación escolar pública en cambio, alcanzar la gratuidad

implica asignar una subvención equivalente a \$90.000 mil pesos por alumno, lo que requiere de un monto adicional anual de USD 1.600 millones.

En el corto plazo, propone tres vías para obtener el financiamiento necesario: a) Ajustar la actual regla fiscal a un déficit estructural de 2% en lugar del 1% en aplicación por este gobierno. Esto representa un monto aproximado de USD 2.200 millones. b) Modificar la Ley Reservada del Cobre, manteniendo un 5% de las ventas para las Fuerzas Armadas y orientando un 5% para la educación lo que representa aproximadamente USD 800 millones que quedarían disponibles para financiar las necesidades educacionales. c) Para recaudar los recursos faltantes, se reasignará del presupuesto nacional, de la misma forma que lo realizó el gobierno para el terremoto del 27 de febrero de 2010, una suma de USD 500 millones, poniendo énfasis en el área de educación (Fundación Terram, 2011).

Académicos de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile (Berner et. al., 2011) centran su atención en la comparación detallada de las propuestas emanadas del movimiento estudiantil y docente, del Gobierno y de la Concertación. Sobre esa base identifican acuerdos y disensos y proponen formas de financiamiento. Para la educación preescolar se estima el costo de aumentar la cobertura tomando en cuenta diversos escenarios de población objetivo y metas. En el caso de la educación escolar, lo más significativo corresponde a la duplicación de las subvenciones al 2018, como propuso el actual gobierno en mayo del 2010 o el aumento de los sueldos de los profesores hasta alcanzar un nivel equivalente a los profesionales mejor pagados del sector público, como lo propuso la Concertación.

En la educación superior, se estima el costo de reducir de la tasa de interés del Crédito con Aval del Estado a un 2% y el aumento de becas para alumnos de familias del 40% de menores ingresos, recientemente propuestas por el gobierno, y la propuesta de la Concertación de ofrecer una educación superior gratis al 60% de menores ingresos o 70% en el caso de la propuesta de los estudiantes. En este último segmento, se estima también el costo de aumentar los aportes basales a las universidades públicas, como proponen algunos actores. El financiamiento requerido aparece en el cuadro número 3:

CUADRO 3: COSTOS FISCALES EN RÉGIMEN DE LOS COMPONENTES MÁS SIGNIFICATIVOS DE UNA REFORMA EN EDUCACIÓN

Propuesta	Rangos (% PIB en régimen)
Educación pre-básica	0,16% - 0,30%
- 0-3 años: cobertura universal tres primeros quintiles	
- 4-5 años: cobertura universal dos primeros quintiles	
Educación escolar	1,15% - 1,45%
- Duplicación subvenciones escolares	
- Aumento remuneraciones profesores	
Educación superior	0,14% - 0,44%

- Reducción tasa CAE al 2% (suponiendo aumento de becas)	
- Aumento de becas educación superior	
- Gratuidad para alumnos de hogares del 60% (70% en el caso de los estudiantes) de menores ingresos	
- Aumento aporte basal Universidades	
<b>Total</b>	<b>1,4% - 2,2%</b>

Berner et al (2011)

Las distintas propuestas parten de premisas y objetivos diferentes. No obstante, queda claro que el financiamiento de una reforma profunda del sistema educacional chileno, orientado por el objetivo de derrotar la desigualdad, aparece claramente en el ámbito de lo posible.

## La salud: ¿el próximo campo de conflicto?

Mientras la atención de la opinión pública se centraba en la movilización estudiantil, en salud empezaban a incubarse conflictos.

### La eliminación/reducción del 7% de contribución de los jubilados. El debate en la oposición

La agenda social del gobierno ha transformado el escenario político del país. La Alianza por el Cambio ha dejado en evidencia que posee una agenda social competitiva, pero también la existencia de amplias diferencia al interior de la coalición gobernante. La extensión de la política social más allá de los grupos pobres ha generado críticas por parte de varios personeros adscritos tradicionalmente al entorno de la UDI. Entre ellos destacan Hernán Büchi y varios miembros del Instituto Libertad y Desarrollo.

La agenda social está originada en la voluntad presidencial de entrar a disputar con la Concertación en el campo en torno al cual la Concertación hizo posible la victoria de la Presidenta Michelle Bachelet y que además le aseguró una alta popularidad: la agenda social, primero con el Plan Auge (bajo la Administración del Presidente Ricardo Lagos) y luego la creación del pilar solidario en previsión y el programa Chile Crece contigo. La agenda social del Presidente Piñera apunta a construir una mayoría social y política que le permita proyectar en un nuevo período presidencial el triunfo electoral del 2010.

No obstante, ha sido en la oposición donde la agenda social de la nueva Administración ha generado mayor debate y ha dejado, nuevamente, en evidencia la existencia de dos alas que dominaron a la Concertación a lo largo de los 20 años de Gobierno. La diferencia hoy radica en que no existe un criterio de autoridad para resolver o esconder el debate y que poco a poco se van explicitando las discrepancias de fondo que existen entre esas dos corrientes. Dichas diferencias se expresan en la política social (focalización/ universalismo - asistencialismo/ derechos ciudadanos), en relación con la

prioridad asignada al medioambiente, pero también respecto del rol de la política y el alcance de la democracia.

El debate en la oposición se desencadenó con un artículo que criticaba la iniciativa gubernamental en torno al posnatal por considerarla regresiva. Desde su punto de vista, la "buena política social" se caracteriza por beneficiar a los sectores de menores ingresos. La iniciativa del Gobierno implicaba extender el posnatal a 6 meses garantizando un ingreso equivalente al salario completo a las mujeres trabajadoras con ingresos hasta 650.000 pesos, lo que representaba transferir "un subsidio cuatro veces mayor a una madre que gana 650 mil pesos o más, que a una madre que gana el salario mínimo"<sup>12</sup>.

Esta postura fue puesta rápidamente en cuestión: "¿Por qué una mujer de clase media no tiene derecho a seguir recibiendo su remuneración al nacer un niño. ¿Se imagina Engel, lo que significa para una familia de los sectores medios dejar de recibir ese ingreso? ¿Cómo se enfrenta el gasto en educación de los otros hijos, el pago de la casa que probablemente están comprando? Su mensaje (pese a su manifiesta preocupación por la empleabilidad de las mujeres) es que las mujeres que ganan más del salario mínimo no deben seguir trabajando. ¿No es esta una postura más conservadora que la del actual gobierno?"<sup>13</sup> Este último artículo, puso en la agenda del debate dos temas cruciales: la focalización y la idea de Engel de considerar fijo los recursos públicos y, en consecuencia, exigir optar entre incrementar el gasto en los más jóvenes y el pago del posnatal a las mujeres de ingresos medios.

En relación con lo primero, se planteó que la focalización era una política originada en el régimen militar y en el pensamiento económico más conservador. Respecto de lo segundo se señaló la necesidad de considerar un aumento tributario. Se buscaba enfatizar que los países con un sistema de protección integral disponían de ingresos tributarios muy superiores, como proporción del PIB, a los existentes en Chile. El debate surgido en torno al posnatal<sup>14</sup>, fue seguido por una nueva discusión al interior de la oposición, esta vez frente a la iniciativa del Gobierno de eliminar la contribución de salud del 7% a los jubilados que forman parte del 40% más pobre y reducir la contribución del quintil de jubilados siguientes. Un grupo de economistas liderado por Andrés Velasco se planteó categóricamente en contra de la idea: "Eliminar la cotización de Salud de 7% para los jubilados es dar un paso hacia la destrucción del sistema de protección social que Chile viene construyendo. Un sistema moderno de protección social es por esencia contributivo. Los que tienen más, contribuyen más; pero todos los que pueden contribuyen algo. Es lo que hace legítimo y sustentable el sistema".<sup>15</sup>

12 Ver Eduardo Engel, "Postnatal favoreciendo a las mujeres, ficción y realidad", [http://blog.latercera.com/blog/eengel/entry/posnatal\\_favoreciendo\\_a\\_las\\_mujeres](http://blog.latercera.com/blog/eengel/entry/posnatal_favoreciendo_a_las_mujeres)

13 Ver Eugenio Rivera Urrutia, "Ampliación del posnatal ¿regresivo?", en [http://blog.latercera.com/blog/erivera/entry/ampliaci%C3%B3n\\_del\\_posnatal\\_regresivo](http://blog.latercera.com/blog/erivera/entry/ampliaci%C3%B3n_del_posnatal_regresivo)

14 Para un análisis a fondo de la reforma del posnatal ver el artículo de Pamela Díaz Romero en este volumen.

15 Eduardo Engel, Dante Contreras, Cristóbal Huneeus, Andrés Velasco, "Chile, 7% peor", en [http://blog.latercera.com/blog/eengel/entry/chile\\_7\\_peor](http://blog.latercera.com/blog/eengel/entry/chile_7_peor)

Gonzalo Martner abordó este tema poniendo en cuestión el modo de financiamiento del sistema de salud: "Se expresa aquí una pobre idea del altruismo y su contraparte, la reciprocidad. Pero en fin, el hecho es que muchos sistemas de salud se financian con contribuciones salariales y con(...) impuestos generales, que expresan la solidaridad nacional con los enfermos. La enfermedad puede alcanzar a cualquiera en cualquier momento, o dicho de otro modo, la probabilidad de enfermar en todos los individuos es siempre superior a cero, y la disponibilidad de todos a pagar por los que se enferman es alta, incluso cuando se es joven: los que se enferman pueden ser los propios padres. Por ello, el financiamiento tributario de la salud se practica en muchas partes".<sup>16</sup>

Otra contribución al debate llamó la atención respecto de la afirmación de Velasco y otros economistas, en el sentido que la propuesta gubernamental representaba un paso a la destrucción del sistema de protección social:

*"Les preocupa que luego de los pensionados venga una lluvia de solicitudes de exención "en que siempre existirán poderosas razones", y que finalmente implique privar al Estado de los recursos que hoy financian la salud de los chilenos. Este es el fundamento de la insólita frase con que se inicia el artículo citado: "Eliminar la cotización de salud de 7% para los jubilados es dar un paso hacia la destrucción del sistema de protección social". Esta afirmación implica que los chilenos son tan irresponsables que pueden caer en cualquier tipo de exceso y la inevitable pregunta: ¿Dónde están las reservas morales del país que podrán evitar el deslizamiento al caos? La prudencia como virtud no existe en los otros sino solo en ellos, poniendo un foco final sobre su esencia absolutamente conservadora y elitista acerca del progreso social y del sistema democrático, que los pone a la derecha de Sebastián Piñera y explica las simpatías que despertaban en su momento en Libertad y Desarrollo".<sup>17</sup>*

El debate incorporaba así otras dimensiones. En primer lugar, se llamaba la atención sobre una preocupación presente en el sistema institucional chileno y en la forma cómo se había abordado el debate político en el país. En relación con lo primero, la posibilidad de que la ciudadanía desborde con sus demandas el sistema político ha llevado a crear una institucionalidad que restringe la deliberación democrática. Es así como el sistema binominal busca restringir a dos las fuerzas políticas relevantes; al Congreso se le limitan radicalmente sus atribuciones en materia legal (no tienen iniciativa en proyectos que impliquen gasto, no puede introducir indicaciones en la ley de Presupuesto que impliquen aumentar el gasto público entre otras medidas) y en el Ejecutivo el Ministerio de Hacienda ha venido operando casi sin contrapesos.

16 "Sorpresas en el debate sobre las medidas sociales de Piñera", en [http://blog.latercera.com/blog/gmartner/entry/sorpresas\\_en\\_el\\_debate\\_sobre](http://blog.latercera.com/blog/gmartner/entry/sorpresas_en_el_debate_sobre)

17 Ver Eugenio Rivera Urrutia, "Andrés Velasco y el 7%", <http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/04/05/andres-velasco-y-el-7>

En relación con lo segundo, la Concertación apostó a una forma de hacer política sin sociedad. Durante 20 años todo pareció funcionar adecuadamente. Aparecían anomalías aisladas, la creciente desafección política, una tremenda desigualdad que persistía y un descontento generalizado pero difuso, que no encontraba mecanismos de articulación, sino hasta la elección presidencial del 2009 en que el candidato discoloro logra el 20% de las preferencias. La movilización social en contra de Hidroaysén y a favor de una reforma educacional profunda ha puesto límites a esa forma de hacer política.

Finalmente, Ominami, Rivera y Vidal terminan un artículo llamando la atención a la dimensión política del debate. Las posturas de los liberales de la Concertación tenían como consecuencia ocupar una posición a la derecha del actual gobierno: "Continuar con la defensa de la focalización como fundamento de la política social implica el alejamiento definitivo de los grupos medios y el posicionamiento de la oposición a la derecha de Sebastián Piñera. Sería un paso más para alejarse de su base social, trasladando la posibilidad de alternancia a un futuro remoto".<sup>18</sup>

### El aumento de ganancias de las ISAPRES y la discusión de la ley "corta".

En la primera semana de septiembre, la Superintendencia de Salud dio a conocer las ganancias obtenidas por las ISAPRES en el primer semestre del mes de junio. Ellas aparecen en el cuadro siguiente:

CUADRO 4: RESULTADOS FINANCIEROS COMPARADOS DEL SISTEMA ISAPRE

Periodo Enero-Junio			
	Resultado ejercicio en millones de pesos junio 2011	Rentabilidad (resultado ejercicio/capital y reservas) (%)	Resultado ejercicio en US\$ cada año
2006	39.658	20,1	60.692.072
2007	22.039	23,5	35.859.992
2008	25.286	26,4	48.060.902
2009	23.216	21,0	40.116.079
2010	26.846	21,7	48.360.287
2011	45.683	35,7	97.319.348

Fuente: elaboración propia sobre base cifras oficiales Superintendencia de salud

Nota: Cifras en pesos ha sido deflactadas conforme al IPC. Conversión a dólares se hizo sobre la base de resultados en pesos nominales de junio de cada año y tipo de cambio promedio del mismo mes de cada año

18 Ver Carlos Ominami, Eugenio Rivera, Francisco Vidal, "Respuesta a Velasco", La Tercera, domingo 17 de abril 2011, p. 44.

Como se observa en el cuadro, las ISAPRES alcanzaron en el primer semestre del 2011 utilidades equivalentes a casi US\$ 100 millones, lo que equivale a una rentabilidad de 36%.<sup>19</sup>

Estas ganancias generaron una amplia indignación, más aún cuando la Superintendencia de salud informó que pese al aumento de utilidades y como efecto del proceso de adecuación de los precios de los planes de salud, éstos experimentaron alzas adicionales a partir de agosto del presente año que fluctúan entre un 3,2% y un 19,8% real, alcanzando una variación promedio ponderada equivalente a un 6% (sobre IPC).

Mientras que el director ejecutivo de la asociación de ISAPRES explicó que el aumento de las utilidades era resultado de menores costos, una menor siniestralidad y un aumento de 72.000 nuevos cotizantes, el ministro de salud señaló que se trataba de un aumento "predecible e indeseable", puesto que ya el año pasado se registró un incremento sustantivo de la prima AUGÉ cuando se incorporaron nuevas patologías ([http://www.estrategia.cl/detalle\\_noticia.php?cod=44456](http://www.estrategia.cl/detalle_noticia.php?cod=44456)). Al mismo tiempo señaló "el Gobierno tiene las manos atadas para regular los reajustes de las ISAPRES" (<http://radio.uchile.cl/noticias/122660/>).

Las grandes ganancias de las ISAPRES así como las declaraciones mencionadas generaron un amplio debate que rápidamente se vinculó con el debate educacional. Matías Goyenechea del movimiento ciudadano "Salud un Derecho" sostuvo que **la selección de riesgo es el principal motivo de las grandes utilidades de las ISAPRES, dado que los costos en "prestaciones de salud" tienden a ser menores (en los afiliados de menor riesgo en salud de las ISAPRES), dado que sus afiliados utilizan menos los servicios ofrecidos. De esta forma, lo pagado por los afiliados tiende a irse directamente a llenar las arcas de los accionistas de estas empresas de la salud**". Otro elemento que da cuenta de las utilidades de las ISAPRES es la integración entre ellas y las clínicas privadas. "Esto cobra sentido si pensamos que las ISAPRES envían a sus afiliados a sus propios prestadores generando una importante contención de costos, a la vez que les permite manipular los precios de los servicios de salud ofrecidos" (<http://radio.uchile.cl/noticias/122660/>). Tras este debate se percibe un cuestionamiento del rol que juegan las ISAPRES en el sector y si éste justifica sus altas ganancias.

En tal sentido, el Carlos Kubik, gerente general de Empresas Banmédica se refirió al debate dejando traslucir su preocupación por el curso que toma la discusión:

*"La primera reflexión es que estas utilidades son legítimas, absolutamente prudentes y, es más, en una actividad con el riesgo que esta tiene, la verdad es que son discretas", dice. Por ello, el ejecutivo advierte los sorprendió, "y no positivamente", las declaraciones del ministro de Salud Jaime Mañalich, quien calificó estas ganancias como "predecibles e indeseables". "Hemos visto con bastante desazón cómo*

19 Esta remuneración se recibe según indica el artículo 21 de la Ley de ISAPRES por: financiar las prestaciones y beneficios de salud, con cargo al aporte de la cotización legal para salud o una superior.



*nuestras autoridades -no tan solo sectoriales, sino también algunos otros ministros-, antes de analizar el tema emitieron ciertos juicios que ponían un manto de duda sobre la legitimidad del quehacer empresarial privado en salud", dice. "Cuando hablamos de 'utilidades indeseables' estamos mandando una señal como que los privados no fuéramos bienvenidos" ( [http://www.df.cl/se-esta-mandando-una-senal-como-que-los-privados-no-fueramos-bienvenidos/prontus\\_df/2011-09-15/215559.html](http://www.df.cl/se-esta-mandando-una-senal-como-que-los-privados-no-fueramos-bienvenidos/prontus_df/2011-09-15/215559.html))*

En este contexto es que se ha venido debatiendo la llamada ley corta de ISAPRES, que apunta a fijar un criterio conocido y transparente de las variables que intervienen en el sistema de salud, para regular los reajustes anuales que realizan las aseguradoras privadas a los planes de sus beneficiarios.

El IPC de salud, que estará a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas, será determinado a partir de las prestaciones más recurrentes, como consultas médicas, remedios, precios de pabellón, cirugías y exámenes, entre otros. Incluirá además la frecuencia de uso de cada una de estas prestaciones, en relación con la tecnología y el impacto que tiene el surgimiento de nuevos tratamientos en los costos de los más antiguos. Un tercer factor de análisis será el gasto en subsidios por incapacidad laboral de los usuarios de las ISAPRES, que varía de un año a otro. Con estos antecedentes y su proyección, el IPC de salud será revisado por un panel de expertos, compuesto por economistas y académicos de salud, entre otros. Se definirá una banda de precios sobre la cual las ISAPRES podrán realizar los reajustes a los planes de los beneficiarios, no pudiendo superar en 10% el IPC.

Luego de aprobar esta ley corta, se espera elaborar una propuesta de Ley que transforme significativamente el sistema de salud en Chile. Base de este proyecto será el informe del comité de expertos que se encuentra trabajando y que se espera esté terminado el 30 de septiembre.

## Los problemas previsionales.

### Nuevas amenazas al sistema de capitalización individual.

La concentración de la atención ciudadana en la agenda educacional y el silencio de las autoridades del sector, han permitido que la grave situación del sistema de capitalización individual pase desapercibida. Como se sabe, los ingresos de los jubilados en este sistema están asociados a la densidad de las cotizaciones<sup>20</sup>, asociado al acceso al empleo que tuvo la persona a lo largo de su vida laboral, el nivel de esas cotizaciones y la rentabilidad que obtienen los fondos a lo largo del período.

Estudios considerados por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional establecieron con bastante certeza la relación entre rentabilidad

<sup>20</sup> La densidad de cotizaciones se define como la proporción de la vida en edad de trabajar en que un individuo efectúa cotizaciones al sistema previsional y refleja la continuidad de dichos aportes.



alcanzada por las cuentas individuales y las tasas de reemplazo<sup>21</sup> a las que podía aspirar los futuros jubilados. Por ende, para lograr una tasa de reemplazo en torno al 70% es necesario asegurar una rentabilidad cercana al 5% durante la vida activa. Por su parte una rentabilidad que ronde el 4% apenas permite una tasa de reemplazo cercana al 56% mientras que una del 3% posibilita una tasa del 40%.

CUADRO 5: RENTABILIDAD REAL SEGÚN FONDOS DEFLACTADA POR LA UF

	Promedio anual período 27 septiembre 2002 - julio 2011				
	Fondo Tipo A	Fondo Tipo B	Fondo Tipo C	Fondo Tipo D	Fondo Tipo E
2006	15,21%	10,20%	7,43%	5,67%	3,11%
2007	17,54%	12,74%	9,56%	6,95%	3,44%
2008	11,94%	8,66%	6,64%	5,26%	3,22%
2009	7,88%	6,26%	5,45%	4,79%	3,49%
2010	8,84%	7,24%	6,17%	5,28%	3,96%
2011	8,19%	6,77%	5,77%	4,97%	3,78%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información oficial Superintendencia de Pensiones.

En el contexto indicado, ¿cómo parece comportarse el sistema de capitalización individual en Chile? El cuadro 5 que presenta la rentabilidad promedio anual obtenida para el período que se inicia el 27 de septiembre 2002<sup>22</sup> y que termina al final de cada año indicado, arroja algunos antecedentes. El Fondo A, el más riesgoso, presenta como es esperable la mayor rentabilidad. El Fondo E, el menos riesgoso, presenta las menores rentabilidades. Respecto de lo que se espera del sistema el cuadro es auspicioso. El Fondo A aunque riesgoso genera altas rentabilidades en los primeros período laborales y el Fondo E en que se deben colocar los ahorros hacia el fin de la vida laboral, genera bajo riesgo y una rentabilidad razonable.

La combinación de las características de ambos fondos debería asegurar con comodidad las tasas indicadas para jubilaciones cercanas al 70%. No obstante la información contenida en el cuadro número 5 genera algunas preocupaciones. En efecto, el promedio anual de la rentabilidad viene cayendo sistemáticamente. El caso extremo es el del Fondo A en que la rentabilidad anual promedio para el período comprendido entre el 27 de septiembre del 2002 y diciembre del 2006 alcanzó un 15,21% pasa a un 8,19% para el

21 La tasa de sustitución o de reemplazo, aunque es un concepto complejo, el grado en que el sistema de pensiones sustituye los ingresos obtenidos durante la vida laboral.

22 La fecha corresponde a la creación de los 5 fondos en que los afiliados pueden invertir sus ahorros.

período comprendido entre la primera fecha indicada y julio del 2011<sup>23</sup>. ¿La pregunta clave es si esta caída constante de la rentabilidad representa una tendencia firme que se proyectará en el tiempo?

CUADRO 6: RENTABILIDAD REAL SEGÚN FONDOS DEFLACTADA POR LA UF

	Período agosto - julio				
	Fondo Tipo A	Fondo Tipo B	Fondo Tipo C	Fondo Tipo D	Fondo Tipo E
12 meses a julio 2006	9,37%	5,40%	3,07%	1,55%	0,63%
12 meses a julio 2007	26,90%	22,98%	18,14%	12,08%	4,81%
12 meses a julio 2008	-11,76%	-9,23%	-6,41%	-2,74%	1,91%
12 meses a julio 2009	-13,09%	-6,74%	-1,27%	2,09%	5,03%
12 meses a julio 2010	15,72%	14,16%	11,19%	8,69%	7,15%
12 meses a julio 2011	3,24%	3,19%	2,68%	2,59%	2,41%
Promedio Agosto 2005 - Julio 2011	5,06%	4,96%	4,57%	4,04%	3,66%

Fuente: elaboración propia sobre la base de información oficial Superintendencia de Pensiones

El cuadro número 5 considera las altas rentabilidades obtenidas por los fondos de pensiones en el período transcurrido entre septiembre del 2002 y el 2005 influido por lo que fue la recuperación luego de las gran crisis bursátil de fines de 1999 y el año 2000. En tal sentido, resulta de utilidad analizar la evolución de la rentabilidad a partir del año 2006 sobre la cual la Superintendencia presenta estadísticas en su sitio web hasta julio del presente año, última fecha de la cual dicho sitio dispone información. El cuadro número 6 presenta la rentabilidad de los distintos fondos para los 12 meses transcurridos entre agosto y julio del año que se indica.

Lo primero que llama la atención es que en los últimos 6 años la rentabilidad de los fondos de pensiones es sustancialmente menor que lo que se sugería en el cuadro número 5. En efecto, en el caso del Fondo A, el más riesgoso el promedio anual de rentabilidad para el período agosto 2005 y julio 2011 alcanza un 5,06%. El resto de los Fondos presentan rentabilidades menores hasta alcanzar un 3,66% en el caso del Fondo Tipo E.

Cabe considerar que la rentabilidad de los fondos sobrestima la rentabilidad de las cuentas individuales en poco más de un punto, como efecto de las

23 Es probable que se arguya que el último período exagera los efectos de la grave crisis financiera internacional, que tenderían a atenuarse en un período más largo. No obstante, cabe señalar que también incluye la rentabilidad del año 2009 que alcanzó un 44%.

comisiones que se deben pagar a las AFP<sup>24</sup>. Esto implica que la rentabilidad neta relevante para las cuentas individuales se ubica entre 4% y 2,66% lo cual sugiere que las rentabilidades a lo largo del período laboral se están acercando peligrosamente a una rentabilidad promedio global de 3% que permite una tasa de reemplazo de 40%, muy por debajo de la promesa con que se impuso este sistema, y que afirmaba que con una cotización de 10% de la remuneración imponible, se garantizaba tasas de reemplazo cercanas e incluso por encima del 100%

El cuadro número 5 deja además en evidencia la alta volatilidad de la rentabilidad de los fondos A, B y C lo que tiene un gran impacto sobre la rentabilidad acumulada de las diferentes cohortes. Según el estudio ya citado de Gill, Packard y Yermo, al comparar las 20 cohortes entre 1981 y 2000 constataron diferencias en el retorno acumulado que varió entre un 4,1 y un 10,9%. Si esto se suma a las consideraciones anteriores, las pensiones serán probablemente bajas y sujetas a altos grados de incertidumbre. Esta situación implicará que el Estado deberá hacer mayores erogaciones para que las personas alcancen el monto que garantiza la pensión mínima, con las consecuencia esperables para las finanzas públicas.

”

**La selección de riesgo es el principal motivo de las grandes utilidades de las ISAPRES, dado que los costos en “prestaciones de salud” tienden a ser menores en los afiliados de menor riesgo en salud, que utilizan menos los servicios ofrecidos. De esta forma, lo pagado por los afiliados tiende a irse directamente a llenar las arcas de los accionistas de estas empresas de la salud**

## Conclusiones.

La política social definida entre cuatro paredes empieza a encontrar dificultades. El movimiento estudiantil y docente -más allá de cuales sean sus logros definitivos- transformaron radicalmente la agenda. Es probable que sus demandas se empiecen a formular en relación con otros segmentos de la política social. Las grandes e injustificadas alzas de los planes de las ISAPRES, la ley corta y el proyecto de ley que reforma el sistema de salud, abrirán oportunidades para discutir sobre sus problemas de fondo. Algo similar se observa en relación con el sistema de capitalización individual. Las

24 En efecto, como señalan Gill, Packard y Yermo (2004): “Using a 40 – year contribution horizon to translate contribution bases fees into assets – based fees, the net real return in Chile between 1994 and 2002 would be 9,1%, compared with the gross return of 10,3%”, p. 131. El artículo 28 del Decreto Ley 3500 señala: “La Administradora tendrá derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones de cargo de los afiliados, las que serán deducidas de las respectivas cuentas de capitalización individual o de los retiros, según corresponda”. Al mes de agosto el promedio simple de las comisiones alcanzaba un 1,55% de la renta imponible.

rentabilidades que se observan para los últimos 6 años ponen al menos un gran signo de duda sobre la posibilidad efectiva que la mayoría de los cotizantes alcance tasas de reemplazo similares a las de la OCDE, gran promesa del sistema actualizada por la reforma previsional del 2008. La salida de la crisis financiera internacional se estructurará sobre regulaciones más estrictas y en consecuencia es poco probable que las grandes rentabilidades que tuvo el sistema en el pasado vuelvan a repetirse.

Tras estos problemas parece estar haciendo crisis un modelo que buscaba estructurar sobre la operación del mercado y el repliegue del Estado, la provisión de educación, salud y la solución de los riesgos sociales que el Estado de Bienestar tradicional buscó resolver. Pareciera que mientras en los países desarrollados se asiste a su modernización, en Chile luego del experimento neoliberal y sobre la base de los avances del Plan Auge, la reconstrucción del pilar solidario en previsión, empieza a instalarse en el debate.

## Bibliografía

Alcayaga, Julián (2011), Reforma tributaria para financiar la educación, Política Año II - Edición Digital N° 10 (01.09.2011)

Bellei, Cristián, Contreras, Daniel y Valenzuela, Juan Pablo (Ed.) (2010A), Ecos de la revolución pingüina. Avances y silencios en la reforma educacional, Centro de Investigación Avanzada en Educación, Universidad de Chile y UNICEF, Santiago

Bellei, Cristián, Contreras, Daniel y Valenzuela, Juan Pablo (2010B), Viejos dilemas y nuevas propuestas en la política educacional chilena, en Bellei, Cristián, Contreras, Daniel y Valenzuela, Juan Pablo (Ed.) (2010)

Berner, Heidi et al (2011)<sup>25</sup>, Costos y Financiamiento de las Propuestas de Reforma de la Educación en Chile, Facultad de Economía, /Universidad de Chile, Septiembre, 2011

Colegio de Profesores, Confech, Cones y Asistentes de la Educación (2011), Bases para un acuerdo social por la educación chilena, 27 de julio, <http://www.colegiodeprofesores.cl/images/stories/PDF2011/BASES.PARA.UN.ACUERDO.SOCIAL.POR.LA.EDUCACION.27JUL2011.pdf>

CONFECHE (2011), Carta abierta al Presidente de la República, 23 de agosto, <http://bitacoranoticiara.wordpress.com/2011/08/24/carta-confech-a-presidente-de-la-republica-23082011/>

Fundación Chile 21 (2011), Propuesta de reforma tributaria, [https://docs.google.com/a/chile21.cl/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0Bwj\\_rE9KdM9gZjkyZjVnZltNGM1NC00Zjg3LTNmYjctNjEyOTIzNmVhYzc4&hl=es](https://docs.google.com/a/chile21.cl/viewer?a=v&pid=explorer&chrome=true&srcid=0Bwj_rE9KdM9gZjkyZjVnZltNGM1NC00Zjg3LTNmYjctNjEyOTIzNmVhYzc4&hl=es)

Fundación Terram (2011), Educación 2013, Santiago

Galleguillos, Sylvia (2007), El impacto fiscal del Plan Auge en Chile, <http://www.paho.org/english/DPM/SHD/HP/finfisc-14pres-galleguillos.pdf>

Gill, Indermit, Packard, Truman y Yermo, Juan (2004), Keeping de Promise of Social Security in Latin America, The World Bank - Stanford University Press

Meller, Patricio (2011), Universitarios, ¡ el problema no es el lucro, es el mercado!, Uqbar

25 Andrés Gómez-Lobo, Daniel Hojman, Oscar Landerretche Alejandro Micco, María Eugenia Rodríguez y Juan Pablo Valenzuela

Editores, Santiago.

Ministro Bulnes anunció importante paquete de medidas educacionales, <http://www.gob.cl/destacados/2011/08/17/ministro-bulnes-anuncio-importantepaquete-de-medidas-educacionales.htm>

Presidente de la República (2011 A), Gran Acuerdo Nacional por la Educación (G.A.N.E), : <http://www.gob.cl/especiales/gran-acuerdo-nacional-por-la-educacion-g-a-n-e/>, 7 de julio

Presidente de la República (2011 B), Políticas y Propuestas de Acción para el Desarrollo de la Educación Chilena, <http://www.gob.cl/especiales/politicas-y-propuestas-de-accion-para-el-desarrollo-de-la-educacion-chilena/>, 1 de agosto

Rivera Urrutia, Eugenio (2011) "La política social al finalizar el primer año del gobierno de Sebastián Piñera: ¿Path dependent?, en Barómetro de Política y Equidad. El primer año. Modelo para armar, Abril

Superintendencia de Salud (2007), Evaluación de la reforma de salud y situación del sistema ISAPRES. Diseño metodológico y definición líneas basales, [http://www.supersalud.gob.cl/568/articles-2727\\_recurso\\_8.pdf](http://www.supersalud.gob.cl/568/articles-2727_recurso_8.pdf), Marzo.

Superintendencia de Salud (2011), Análisis Banda de Precios Base Proceso de Adecuación de Contratos Julio 2011 – Junio 2012, Santiago

Zaldivar, Andrés (2011), Reforma estructural de la educación, en <http://diario.elmercurio.com/2011/09/02/nacional/politica/noticias/718C08BF-D0B1-4DB1-B886-D717EA25C9C7.htm?id={718C08BF-D0B1-4DB1-B886-D717EA25C9C7}>

# Educación Superior

4

# La crisis del sistema de educación superior chileno y el ocaso del modelo neoliberal

Oscar Espinoza

Luis Eduardo González <sup>1</sup>

## Resumen

El propósito del presente capítulo es analizar y discutir los orígenes del movimiento estudiantil chileno, iniciado en el mes de mayo de 2011, sus demandas y las respuestas que ha dado el gobierno. Con ello se busca identificar los aspectos que unen y distancian a los actores en conflicto y las proyecciones que se visualiza en el corto y mediano plazo. Metodológicamente, se apela a la estadística descriptiva como al análisis documental de fuentes impresas diversas. A partir de la evidencia analizada, el texto concluye con un conjunto de recomendaciones que, a nuestro juicio, permitirían terminar con la crisis que afecta al sistema terciario, incluyendo: (i) que el Estado regule y fiscalice la oferta de pre y postgrado tanto en términos de cobertura como de calidad; (ii) que garantice el acceso equitativo al sistema, a través del régimen de arancel diferenciado, asegurando gratuidad en el caso de los tres primeros quintiles; (iii) que incremente de manera sustantiva y progresiva el aporte basal a las universidades estatales; (iv) que la acreditación de instituciones, carreras y programas de postgrado esté radicada exclusivamente en una agencia estatal autónoma, y (v) que instaure un observatorio del empleo que provea información periódica y oportuna sobre empleabilidad y niveles de renta de los egresados del sistema en su conjunto.



## Presentación <sup>2</sup>

El texto se ha organizado en tres partes: en la primera, se ilustran elementos del contexto que permiten entender el origen del movimiento estudiantil, su evolución y algunos rasgos característicos del sistema en relación con los aspectos que está demandando el movimiento. En la segunda, se comparan las demandas de los estudiantes y las propuestas del gobierno, mientras que en la tercera parte, se resumen las propuestas de los autores.

## El contexto: Antecedentes generales del sistema y situación actual

En este primer apartado se esbozan los principales hitos que han caracterizado al movimiento estudiantil universitario iniciado en el mes de mayo del 2011, así como los rasgos del sistema postsecundario que permiten contextualizar las peticiones de los estudiantes. Para ello se apela a la estadística descriptiva como al análisis documental de fuentes impresas diversas (prensa, informes técnicos, publicaciones académicas, entre otros).

## Origen del movimiento estudiantil

Es importante destacar que los estudiantes secundarios mantienen el control de alrededor de 200 escuelas municipales y los universitarios tienen tomadas o mantienen paralizadas las actividades en alrededor de 27 universidades (las 25 universidades del Consejo de Rectores, CRUCH<sup>3</sup> y dos privadas). Más aún, en varias otras de las universidades privadas ha habido paralización ocasional de actividades y adhesión a las marchas a lo largo de todo el país. **El movimiento estudiantil está próximo a cumplir cuatro meses de paralización y ocupaciones, concitando un respaldo mayoritario de los académicos, las familias de los estudiantes y de la ciudadanía, en general, transformándose en un hito que ha ido desgastando gradualmente al gobierno de Piñera, y tornándolo cada vez más impopular.**

El gobierno y un sector del Parlamento no han sido capaces de responder a las demandas de los estudiantes, que en lo medular están exigiendo una educación pública de calidad y gratuita. No puede olvidarse que Chile desde el año 1981 ha sido testigo de un proceso privatizador del sistema educacional (y de otros sectores como salud y previsión social), como consecuencia de la implementación del modelo económico neoliberal. Dado ello, se ha ido acumulando un enorme descontento entre los estudiantes, profesores y apoderados, por considerar que la educación pública se ha debilitado significativamente y ya no es posible acceder a una educación de calidad,

1 Oscar Espinoza es Director del Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF, investigador asociado del Programa Anillo en Políticas de Educación Superior, Universidad Diego Portales e investigador del PIIIE. Luis Eduardo González es investigador asociado del Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF, Director del Área de Política y Gestión de CINDA e investigador del PIIIE.

2 Los autores agradecen los valiosos comentarios y aportes realizados por nuestros colegas y amigos Andrea Marín y Alejandro Villela.

3 En el caso de la Pontificia Universidad Católica de Chile solo ha habido paralización de algunas carreras y la toma del Campus Oriente por una semana.

especialmente en el nivel secundario, si no es pagando la colegiatura en un establecimiento de carácter privado totalmente financiado por sus alumnos.

El costo de esta educación particular pagada es elevadísimo, del orden de cinco mil dólares anuales, lo cual es inalcanzable obviamente para amplios segmentos de la sociedad chilena. Por ello solo el 8% del alumnado a nivel nacional accede a este tipo de establecimientos, que permite obtener buenos puntajes en las pruebas de selección y prácticamente garantiza el ingreso a la educación superior universitaria de mejor calidad. En efecto, una proporción muy importante de los estudiantes provenientes de estos establecimientos, copan año a año los cupos que ofrecen las universidades más prestigiosas en las carreras más demandadas del sistema.

Los universitarios, por su parte, demandan que el gobierno incremente sustantivamente los aportes basales (Aporte Fiscal Directo), de modo de revertir el enorme deterioro que han sufrido las universidades públicas en los últimos 30 años en materia de equipamiento, laboratorios e infraestructura, en general, a pesar que a contar del año 1998 se invirtieron 250 millones de dólares en fondos concursables, canalizados a través del Programa MECESUP (Mejoramiento de la Calidad y Equidad en Educación Superior). Junto con ello, piden terminar con el lucro en las instituciones de educación superior privadas<sup>4</sup> e instaurar la gratuidad de la educación para quienes no puedan financiarla, tal como acontecía antes de la reforma de 1981.

### ..... Itinerario de la movilización y el estallido de la crisis

A mediados del mes de mayo se comenzaba a evidenciar el descontento de los estudiantes universitarios respecto de la política educativa que guiaba al sector terciario. En ese marco, se produjo la primera marcha masiva de la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) este año, la que tuvo lugar el jueves 12 de mayo.

El discurso presidencial del 21 de mayo no entregó mayores luces respecto a algunas demandas que venían haciéndose en el ámbito de la educación superior.

El movimiento estudiantil comienza a fortalecerse y a radicalizar sus posturas cuando a principios de junio, con la toma del Internado Nacional Barros Arana (INBA) y del Liceo Barros Borgoño, que luego serían emuladas por otros colegios emblemáticos municipales de la Región Metropolitana y del resto del país. Junto con ello, las federaciones de estudiantes de las universidades del

4 Si bien la ley vigente prohíbe el lucro en las universidades la evidencia demuestra que ello no ha ocurrido en la práctica. En contraste, la legislación posibilita el lucro a nivel de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica. Esta situación refleja evidentemente un contrasentido en la normativa que debe revisarse pues no es concebible que exista un trato diferenciado para las distintas instituciones de educación superior.

CRUCH iniciaron una movilización generalizada, que derivó en la toma de los locales y o en la paralización de actividades.

El jueves 16 de junio la CONFECH, los estudiantes secundarios y el Colegio de Profesores llamaron a un paro nacional por la educación que superó sus mejores pronósticos y reunió al menos 80 mil personas en la Alameda en Santiago, la cual fue replicada con masivas marchas a lo largo del país. Desde entonces la masividad de las manifestaciones ha ido en aumento y el mundo político ha reaccionado con diversas propuestas para darle fin al conflicto.

El primer intento del gobierno de Sebastián Piñera para satisfacer las demandas estudiantiles fue la presentación de una lista de iniciativas que dieron origen al acuerdo GANE (Gran Acuerdo Nacional por la Educación), el 5 de julio (Mineduc, 2011). La propuesta no obstante no satisfizo las expectativas de los universitarios, secundarios, profesores y trabajadores del sector, quienes consensuaron sus planteamientos y la cuestionaron por considerarla un conjunto de iniciativas que no iba acompañada de plazos, recursos ni procedimientos para ponerlas en práctica. Como consecuencia de ello se produjo la renuncia del ministro Lavín, quien fue cuestionado en el intertanto debido a su anterior vinculación como propietario de universidad privada sin aporte fiscal directo (Universidad del Desarrollo).

Posteriormente, la CONFECH presentó a fines del mes de julio al nuevo ministro de educación Felipe Bulnes, su contrapropuesta titulada *"Bases para un Acuerdo Social por la Educación Chilena"*.

El primer día de agosto Felipe Bulnes dio a conocer el documento *"Políticas y propuestas de acción para el desarrollo de la Educación Chilena"*, que fue nuevamente rechazado y el 17 de este mes desde la ciudad de Viña del Mar presentó las *"Medidas del Gobierno en Educación"*, con algunas iniciativas específicas que se discutirán en detalle en el segundo apartado de este capítulo. La CONFECH respondió ese 22 de agosto con un emplazamiento para que el Ejecutivo se pronunciara sobre 12 ejes que consideraban esenciales para sentarse a dialogar y que se incluyen en una carta que hicieron llegar al Presidente Sebastián Piñera (El Mostrador, 2011).

El día 3 de septiembre del 2011 el Presidente Piñera convocó a todos los actores involucrados en el conflicto una reunión en el Palacio de la Moneda, como una forma de acercar posiciones y facilitar el diálogo. La idea propuesta fue revisar el petitorio de los doce puntos demandados por la CONFECH sobre

”

**El movimiento estudiantil concita un respaldo mayoritario de los académicos, las familias de los estudiantes y de la ciudadanía, en general, transformándose en un hito que ha ido desgastando gradualmente al gobierno de Piñera, y tornándolo cada vez más impopular**

los que era posible lograr acuerdo, y llevar la discusión al Congreso Nacional en aquellos sobre los cuales existía disenso.

Todo este proceso ha estado acompañado de movilizaciones masivas a nivel nacional que en algunos casos han superado los 500.000 asistentes. El gobierno intentó en primera instancia transferir la discusión de los temas puestos en la agenda al Congreso Nacional, pero luego tras la radicalización del movimiento se vio obligado a iniciar un diálogo directo con los representantes de los estudiantes.

El detalle de la propuesta del gobierno y de los estudiantes universitarios se discute en el segundo apartado de este capítulo.

### Antecedentes para entender el conflicto

Las partes en conflicto, esto es, el gobierno y el movimiento estudiantil, se entramparon en un impasse que se explica porque los estudiantes, por una parte, demandan cambiar el modelo vigente desde el año 1981 asignándole al Estado un rol determinante en el control y regulación del sistema educativo. El gobierno de Piñera, por otra parte, ha cedido parcialmente a las demandas del movimiento estudiantil pero sin poner en cuestionamiento el modelo que

guía al sistema en su conjunto. Ello dado que algunos miembros de su coalición política están involucrados en la tenencia de instituciones educacionales en todos los niveles (básico, secundario y superior). Lo mismo acontece con algunos políticos vinculados a la Concertación de Partidos por la Democracia, incluyendo algunos parlamentarios.

El actual cuestionamiento de los estudiantes al modelo educativo, y, consecuentemente, al modelo económico implementado desde el año 1981, está centrado en cuatro grandes ejes: financiamiento y gasto, lucro, calidad y acceso y equidad. No obstante, es necesario recordar que los movimientos estudiantiles a favor de la paz, la justicia social, la equidad, la libertad y la democracia, son de

larga data en el país remontándose a los inicios de la FECH en 1906, habiendo trascendido los temas educacionales y asumiendo la representatividad de una sociedad que demanda cambios sustanciales al orden imperante. De igual manera, el movimiento estudiantil del 2011 plantea un cambio estructural más profundo, que apunta al actual sistema político-económico: la economía de mercado, la representación política y el estado subsidiario (Varas, 2011).

Como plantea Varas, "El fin del lucro y la educación gratis y de calidad cuestionan la piedra angular de la economía de mercado, la que ha quedado

“

**El actual cuestionamiento de los estudiantes al modelo educativo, y, consecuentemente, al modelo económico implementado desde el año 1981, está centrado en cuatro grandes ejes: financiamiento y gasto, lucro, calidad y acceso y equidad**

desacreditada por la búsqueda sin límites de los focos de renta y lucro privados, la composición de los miembros del primer gabinete del Presidente Piñera -todos ellos vinculados a los diez más poderosos grupos económicos del país-, y los permanentes conflictos de intereses iniciados por el propio candidato de la Alianza antes y después de asumir la presidencia". Además, el movimiento estudiantil ha cuestionado la concepción de un Estado subsidiario exigiendo una educación gratuita y de calidad proporcionada por el Estado como un derecho universal exigible.

### *Financiamiento*

Siguiendo el planteamiento hecho en la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe se asume que "la educación superior como bien público social se enfrenta a corrientes que promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del apoyo y financiamiento del Estado. Es fundamental que se revierta ésta tendencia y que los gobiernos de América Latina y el Caribe garanticen el financiamiento adecuado de las instituciones de educación superior públicas y que éstas respondan con una gestión transparente. La educación no puede, de modo alguno, quedar regida por reglamentos e instituciones previstas para el comercio, ni por la lógica del mercado" (UNESCO, 2008).

Complementando lo anterior es importante recalcar que de acuerdo a la teoría económica toda actividad humana tiene un costo y alguien tiene que financiarlo. Partiendo de este supuesto la pregunta clave es quien debe financiar la educación, particularmente la educación terciaria.

Frente a esta afirmación, hay dos concepciones contrapuestas. La primera indica que los estudios post secundarios generan una tasa privada de retorno positiva por lo cual debe ser financiada por los propios beneficiarios que la reciben. La segunda, es que la educación constituye una inversión de carácter social que redundará en un crecimiento de la economía y el desarrollo y bienestar de toda la población por lo cual el Estado debe hacerse cargo de su financiamiento. Ambas posturas son irreconciliables y reflejan posturas ideológicas incompatibles. De ahí que se haya llegado a una combinación de opciones intermedias una de las cuales es la coexistencia del auto financiamiento con las ayudas estudiantiles.

Todas las entidades de educación superior -tanto públicas como privadas- en Chile cobran aranceles y matrículas a sus estudiantes. Las universidades estatales y las privadas tradicionales que conforman las Universidades del Consejo de Rectores (CRUCH) reciben además aportes basales y otros beneficios por parte del Estado. Asimismo, los alumnos de las universidades del CRUCH tienen acceso a ayudas estudiantiles expresadas en becas y créditos blandos estos últimos a una tasa de interés del 2%. En la actualidad, alrededor de dos tercios de los estudiantes de estas universidades reciben algún tipo de apoyo. Paralelamente, los estudiantes de las entidades privadas tienen acceso a un tipo de crédito denominado Crédito con Aval del Estado (CAVAL) que es un crédito con la banca privada en el cual durante los primeros años asume como aval la institución a la cual pertenece el alumno y luego progresivamente

va asumiendo como aval el Estado. Ello le permite a las entidades bancarias otorgar créditos con un bajísimo riesgo de no cumplimiento. Estos créditos tienen en la actualidad una tasa del 5,6 %.

**En el terreno del financiamiento una de las demandas del estudiantado hacia el gobierno apunta a incrementar el gasto público en el sector educación, y en particular en el nivel terciario.** Junto con ello, propicia incrementar los aportes basales a las Universidades del CRUCH. La demanda de los estudiantes se justifica al observar los niveles de inversión que han impulsado los gobiernos en las últimas décadas que han estado muy por debajo de la inversión observada en países desarrollados y que han llevado a muchas universidades estatales a endeudarse con la banca comprometiendo parte de sus pasivos. El deterioro que han experimentado en materia de infraestructura, equipamiento, laboratorios y talleres es otra muestra del pobre apoyo que ha brindado el Estado a estas instituciones en los últimos 30 años.

Para ilustrar el aserto anterior basta con analizar lo sucedido con el gasto en educación superior como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) según tipo de fuente. En este sentido, las cifras consignadas en la Tabla 1 revelan que Chile comparado con algunos países de la OECD presenta un nivel de gasto público en educación en relación con el PIB que está muy por debajo de países como Dinamarca, Nueva Zelandia o Alemania, entre otros.

TABLA 1 GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR COMO % DEL PIB SEGÚN TIPO DE FUENTE (2007)

PAIS	PUBLICO	PRIVADO	TOTAL
Chile	0,3	1,7	2,0
Korea	0,6	1,9	2,5
Dinamarca	1,6	0,1	1,7
Nueva Zelandia	1,0	0,5	1,5
Alemania	0,9	0,2	1,1
Promedio Países OECD	1,0	0,5	1,5

Fuente: OECD 2010. Education at a Glance.

Ahora bien, cuando se analiza la proporción del gasto público y privado según tipo de fuente como proporción del gasto en educación superior se corrobora que Chile, comparado con el resto de los países de de la OECD, presenta una proporción del gasto familiar (próxima al 80%) que supera con creces al gasto que realiza este segmento en otras latitudes. En contrapartida, el gasto público de Chile en educación superior es el más bajo, si se observan las cifras de algunos de los países de la OECD donde el promedio del gasto público en educación superior bordea el 70% (Ver Tabla 2).

TABLA 2 PROPORCIÓN RELATIVA DEL GASTO PÚBLICO Y PRIVADO SEGÚN TIPO DE FUENTE COMO % DEL GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR (2000-2007)

PAIS	2007				2000	
	Público	Privado			Publico	Privado
		Hogar	Otras Entidades privadas	Total privado		
Chile	14,4	79,2	6,4	85,6	19,5	80,5
Korea	20,7	52,8	26,5	79,3	23,3	76,7
Dinamarca	96,5	3,5		3,5	97,6	2,4
Nueva Zelandia	65,7	34,3		34,3	s/i	s/i
Alemania	84,7			15,3	88,2	11,8
Promedio Países OECD	69,1			30,9	75,7	24,3

Fuente: OECD 2010. Education at a Glance.

### Endeudamiento

Uno de los aspectos más cuestionados por el movimiento estudiantil respecto al régimen de financiamiento dice relación con el sistema de créditos existentes en la actualidad y cuyo origen se remonta al año 1981. En efecto, para financiar los estudios superiores los estudiantes que egresan de la enseñanza media cuentan a la fecha, además de un conjunto heterogéneo de becas destinados a distintas poblaciones y segmentos (Latorre, González y Espinoza, 2009), con tres tipos de créditos: a) el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU) destinado a los estudiantes de clase media y media baja que concurren a las universidades del CRUCH y que se originó el año 1981; b) el Crédito con Aval del Estado (CAVAL) generado bajo la administración de Ricardo Lagos el año 2005 y destinado a los estudiantes que concurren a las instituciones de educación superior públicas y privadas (incluye a universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica),<sup>5</sup> y c) el crédito CORFO.

Dado que la proporción de becas en comparación con los créditos es muy baja se puede afirmar que **en Chile la educación terciaria está financiada por los estudiantes a costa de un altísimo endeudamiento personal y familiar, siguiendo de esta manera la concepción de la rentabilidad privada con la cual se concibió la reforma del año 1981.**

Sin lugar a dudas uno de los mecanismos de ayuda financiera que ha generado mayor rechazo es el Crédito con Aval del Estado, creado bajo la administración de Ricardo Lagos el año 2005 y que discrimina negativamente a los estudiantes

5 Para acceder al CAVAL el postulante debe matricularse en alguna institución de educación superior acreditada.



de menores recursos, quienes al no tener otra posibilidad de financiamiento han debido recurrir a este instrumento para solventar sus estudios. Este, a diferencia del FSCU (tasa de 2,0%), tiene una tasa de interés del 5,6% anual. Por su parte, el crédito CORFO contempla una tasa de interés del 8%.

A continuación, a modo de ejemplo, se realiza un ejercicio del costo final de tres carreras (Periodismo, Ingeniería Civil y Medicina) altamente demandadas por los estudiantes de enseñanza media considerando los distintos créditos existentes en el sistema (FSCU, CAVAL y CORFO) para financiar los estudios. Como se puede observar en las Tablas 3, 4 y 5 tomado como ejemplo el costo de una carrera en una universidad ubicada entre las 10 más prestigiosas del

sistema, se puede constatar que para el caso de Periodismo el costo acumulado, sin considerar la inflación, asciende a 17,5 millones de pesos. El costo dos años después del egreso con el Fondo Solidario de Crédito Universitario (interés del 2%) es de 19 millones, con el CAVAL (asciende a 23 millones y con el crédito CORFO bordea los 26 millones). Este último equivaldría a una deuda de 165 sueldos mínimos<sup>6</sup> (lo que gana un trabajador en 14 años).

En el caso de Ingeniería Industrial el arancel neto total es de 21 millones en tanto que con el FSCU asciende a 23 millones tras dos años de egreso, a 28 millones con el CAVAL y a 32 millones de pesos con el crédito CORFO, este último equivale a 206 sueldos mínimos (lo que gana un trabajador en 17 años).

**En lo que respecta a la carrera de Medicina cuyo valor total es de 37 millones de pesos,**

**el costo sube a 42 millones con el FSCU, a 53 millones con el CAVAL y a 60 millones con el crédito CORFO. Este último valor equivale a 381 sueldos mínimos (es decir, lo que gana un trabajador en 32 años de vida laboral).**

Para efectos de las asignaciones de créditos y becas, el Ministerio de Educación estableció un arancel promedio (denominado Arancel de Referencia) para las distintas carreras universitarias. Sobre esa base se asignan las ayudas estudiantiles, correspondiéndole a la institución en el caso del FSCU, o al propio estudiante en el caso del CAVAL, la cancelación de la diferencia entre el monto asignado por el MINEDUC y el arancel real.

Como se puede inferir de los datos antes esbozados, el nivel de endeudamiento que están adquiriendo los estudiantes y sus familias es elevadísimo y prácticamente impagable para una familia de clase media, más aún si hay más hermanos estudiando alguna carrera en el nivel terciario. Esta situación

6 Un sueldo mínimo corresponde a 182 mil pesos, equivalente a 392 dólares (cambio estimado a 464 pesos por dólar).



explica el gran descontento social que hay en la actualidad, el cual se ha expresado en el movimiento estudiantil iniciado hace cuatro meses y en el apoyo que le ha brindado la ciudadanía en general.

Además de los créditos otorgados por el Estado, algunas universidades privadas han abierto su propio sistema de préstamos para sus estudiantes, con sistemas de multas e intereses aun más restrictivos. Así, por ejemplo, se puede citar el caso de una alumna de Pedagogía de una universidad privada que ofrece créditos directos, quien solicitó un préstamo de un millón de pesos anuales para financiar sus estudios. Por razones económicas tuvo que abandonar su carrera al cabo de dos años, su deuda se ha cuadruplicado, su nombre está en el boletín comercial lo que lo que impide encontrar trabajo y acceder a nuevos créditos. Adicionalmente, la casa de sus padres que la avalaron está en proceso de embargo. Además, la universidad traspasó la cartera de sus deudas a una tienda de retail que es actualmente la encargada de cobrar los créditos (Carmona, 2011). Situaciones como esta se explican únicamente por la falta de transparencia en la entrega de información a los usuarios, de parte de algunas instituciones, y por la inexistencia de mecanismos de regulación por parte del Estado.

Cabe señalar que tanto en el caso de los préstamos directos otorgados por las instituciones, como en los créditos con aval del Estado a través de los bancos, quienes terminan beneficiándose de las moras y atrasos son las entidades que otorgan dichos préstamos, a través de los cobros de multas e intereses.

TABLA 3. PERIODISMO

CÁLCULO ARANCEL REAL				
Año	Arancel Real Anual	Interés anual		
		2,0%	5,6%	8,0%
Primer año	3.500.000	3.864.283	4.596.081	5.142.648
Segundo año	3.500.000	3.788.513	4.352.349	4.761.711
Tercer año	3.500.000	3.714.228	4.121.543	4.408.992
Cuarto año	3.500.000	3.641.400	3.902.976	4.082.400
Quinto año	3.500.000	3.570.000	3.696.000	3.780.000
Acumulado a los 5 años		18.578.423	20.668.948	22.175.752
Acumulado un año después		18.949.992	21.826.409	23.949.812
Acumulado 2 años después		19.328.992	23.048.688	25.865.797
Equivalente en sueldos mínimos tras 2 años de egreso	112	123	147	165

CÁLCULO ARANCEL DE REFERENCIA				
Año	Arancel Referencia	Interés anual		
		2,0%	5,6%	8,0%
Primer año	1.934.009	2.135.302	2.539.675	2.841.694
Segundo año	1.934.009	2.093.434	2.404.995	2.631.198
Tercer año	1.934.009	2.052.386	2.277.457	2.436.294
Cuarto año	1.934.009	2.012.143	2.156.683	2.255.828
Quinto año	1.934.009	1.972.689	2.042.314	2.088.730
Acumulado a los 5 años		10.265.954	11.421.123	12.253.744
Acumulado un año después		10.471.273	12.060.706	13.234.043
Acumulado 2 años después		10.680.698	12.736.106	14.292.767

Nota: Interés compuesto anual.

TABLA 4. INGENIERÍA CIVIL INDUSTRIAL

CÁLCULO ARANCEL REAL				
Año	Arancel Anual	Interés anual		
		2,0%	5,6%	8,0%
Primer año	3.500.000	3.941.568	4.853.461	5.554.060
Segundo año	3.500.000	3.864.283	4.596.081	5.142.648
Tercer año	3.500.000	3.788.513	4.352.349	4.761.711
Cuarto año	3.500.000	3.714.228	4.121.543	4.408.992
Quinto año	3.500.000	3.641.400	3.902.976	4.082.400
Sexto año	3.500.000	3.570.000	3.696.000	3.780.000
Acumulado a los 6 años		22.519.992	25.522.409	27.729.812
Acumulado un año después		22.970.392	26.951.664	29.948.197
Acumulado 2 años después		23.429.800	28.460.958	32.344.052
Equivalente en sueldos mínimos tras 2 años de egreso	134	149	181	206

CÁLCULO ARANCEL DE REFERENCIA				
Año	Arancel Anual	Interés anual		
		2,0%	5,6%	8,0%
Primer año	2.043.218	2.300.995	2.833.337	3.242.330
Segundo año	2.043.218	2.255.878	2.683.084	3.002.158
Tercer año	2.043.218	2.211.645	2.540.799	2.779.776
Cuarto año	2.043.218	2.168.279	2.406.060	2.573.866
Quinto año	2.043.218	2.125.764	2.278.466	2.383.209
Sexto año	2.043.218	2.084.082	2.157.638	2.206.675
Acumulado a los 6 años		13.146.644	14.899.385	16.188.014
Acumulado un año después		13.409.576	15.733.750	17.483.056
Acumulado 2 años después		13.677.768	16.614.840	18.881.700

Nota: Interés compuesto anual.

TABLA 5. MEDICINA

CÁLCULO ARANCEL REAL				
Año	Arancel Anual	Interés anual		
		2,0%	5,6%	8,0%
Primer año	5.318.182	6.108.919	7.787.725	9.114.429
Segundo año	5.318.182	5.989.137	7.374.740	8.439.286
Tercer año	5.318.182	5.871.703	6.983.655	7.814.154
Cuarto año	5.318.182	5.756.571	6.613.310	7.235.328
Quinto año	5.318.182	5.643.697	6.262.604	6.699.378
Sexto año	5.318.182	5.533.037	5.930.496	6.203.127
Séptimo año	5.318.182	5.424.546	5.616.000	5.743.637
Acumulado a los 7 años		40.327.610	46.568.530	51.249.340
Acumulado un año después		41.134.162	49.176.368	55.349.287
Acumulado 2 años después		41.956.845	51.930.245	59.777.230
Equivalente en sueldos mínimos tras 2 años de egreso	237	267	331	381

CÁLCULO ARANCEL DE REFERENCIA				
Año	Arancel Anual	Interés anual		
		2,0%	5,6%	8,0%
Primer año	2.807.800	3.225.280	4.111.626	4.812.076
Segundo año	2.807.800	3.162.039	3.893.585	4.455.626
Tercer año	2.807.800	3.100.038	3.687.107	4.125.579
Cuarto año	2.807.800	3.039.253	3.491.579	3.819.981
Quinto año	2.807.800	2.979.660	3.306.419	3.537.019
Sexto año	2.807.800	2.921.235	3.131.079	3.275.018
Séptimo año	2.807.800	2.863.956	2.965.037	3.032.424
Acumulado a los 7 años		21.291.460	24.586.432	27.057.723
Acumulado un año después		21.717.290	25.963.272	29.222.341
Acumulado 2 años después		22.151.636	27.417.215	31.560.128

Nota: Interés compuesto anual.

## Lucro

La UNESCO (2008) ha definido que la educación superior es un derecho de todos los ciudadanos y que representa un bien social no transable. En el caso de la educación superior chilena es evidente que hay una legislación débil que permite lucrar a gestores privados.

El sistema de educación superior chileno está conformado por universidades estatales, universidades privadas tradicionales que reciben aportes basales del Estado y universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica privados, todos ellos creados con posterioridad al año 1981. Por ley, las universidades son entidades sin fines de lucro por lo cual deben reinvertir todos sus excedentes, no así los institutos profesionales y centros de formación técnica que pueden perseguir fines de lucro. En el país todas las entidades tanto estatales como privadas cobran a todos sus estudiantes valores que son relativamente similares.

Los dueños de las entidades privadas son de muy distintas naturaleza, incluyendo: fundaciones benéficas, congregaciones o grupos confesionales, agrupaciones sociales o sindicales, entidades privadas o estatales organizadas como tales para fines educativos (como ocurre con la mayoría de las universidades del CRUCH, que han establecido figuras legales para crear centros de formación técnica). También hay instituciones dependientes de grupos económicos, de propietarios familiares o personales y de empresas transnacionales. Como puede observarse en esta tipología, no todas las entidades privadas tienen fines de lucro.

La pregunta obvia es qué sentido tiene y cómo entidades que persiguen lucro pueden adquirir instituciones sin fines de lucro, que deben reinvertir todas sus utilidades en mejorar las instalaciones y servicios que entregan. Los mecanismos legales más usados son el arriendo de la infraestructura y equipamiento y la externalización de los servicios de apoyo que son provistos por empresas relacionadas. También pueden actuar como entidades financieras asociadas que otorgan créditos a sus estudiantes a tasas de mercado. O bien, por la inclusión de honorarios, beneficios y gastos personales de los propietarios y también por un mecanismo intangible, que es el incremento del valor del capital inicial atribuible al mayor prestigio de una institución educacional más consolidada. Todos ellos son perfectamente lícitos dentro de las normativas actuales y por lo tanto no están sujetos a control alguno.

Los temas de fondo, más que el lucro en sí, son dos. **En primer lugar, que los recursos públicos, mediante algunos de los subterfugios antes descritos, generen utilidades a gestores privados, en vez de amortizar los costos y reinvertirse en pro de una mejor educación.** Lo segundo, es que las instituciones cobren por los servicios educativos valores que no se condicen con los costos reales, generando evidentemente beneficios para los propietarios, por una parte, y, por la otra, un endeudamiento significativo para los estudiantes y sus familias.

De acuerdo a las cifras del SIES, sobre la base de los balances financieros de 58 instituciones de educación superior, es posible concluir que éstas acumularon

utilidades o rentabilidad de 84.165 millones de pesos durante el año 2009 (Pérez, 2011). La rentabilidad de algunas de dichas instituciones se ilustra en la Tabla 6:

TABLA 6. RESULTADOS FINANCIEROS DE LAS UNIVERSIDADES EN CHILE (2009)

INSTITUCIÓN	RENTABILIDAD (EN MILLONES DE PESOS)	GRUPOS O PERSONAS LIGADOS A LA PROPIEDAD
INACAP	17.329	Cámara de la Producción y el Comercio
U. Nacional Andrés Bello	14.523	Laureate
U. Autónoma de Chile	11.796	Familia de Teodoro Ribera (Actual Ministro de Justicia)
P. Universidad Católica de Chile	10.360	Iglesia católica
U. de Chile	4.027	Estado
U. Diego Portales	3.693	Fundación
U. Católica de Valparaíso	3.673	Iglesia católica
U. T. Federico Santa María	3.673	Fundación
U. C. Santísima Concepción	3.244	Iglesia católica
U. de Valparaíso	2.944	Estado
U. Santo Tomás	2.812	Juan Hurtado Vicuña
U. de los Andes	2.784	Opus Dei
U. Adolfo Ibáñez	2.429	Fundación A. Ibáñez
U. Mayor	2.409	Rubén Covarrubias y René Salamé (ex ministro de educación)
U. San Sebastián	2.402	Luis Codero, Ignacio Fernández, Alejandro Pérez, Marcelo Ruiz y Andrés Navarro
U. del Mar	2.077	Héctor Zúñiga, Raúl Baeza y Juan Vera
U. Central	1.817	En parte los propios académicos
U. Tarapacá	1.729	Estado
U. de Viña del Mar	1.626	Laureate
U. C. del Norte	1.542	Iglesia Católica
U. de la Frontera	1.432	Estado
U. Talca	1.064	Estado
U. Bernardo O'Higgins	1.060	Guillermo Garín, Julio Canessa y Jorge O'Ryan (militares retirados)
U. del Desarrollo	-17*	Joaquín Lavín (Ex ministro de Piñera, fue uno de los fundadores y propietarios), Hernán Buchi (ex ministro de Hacienda de Pinochet), Cristián Larroulet (Actual Secretario General de la Presidencia)
U. de Santiago	-4.547	Estado
U. de las Américas	-11.604**	Laureate

Fuente: Pérez (2011).

\* El saldo negativo del ejercicio financiero obedece a la compra de un nuevo campus.

\*\* Parte del saldo negativo se explica porque tuvo que castigar los créditos institucionales directos que no pudieron cancelar sus estudiantes.

## *Calidad*

Uno de los aspectos relevantes cuestionado por los estudiantes secundarios y universitarios en el último tiempo, es el de la calidad de la docencia que entregan los distintos tipos de establecimientos. Se trata de un tema complejo y controvertido sobre el cual existen diversos enfoques. En general, se puede sostener que la calidad en educación no es un concepto absoluto sino que representa un nivel de perfección en relación a un referente ideal, expresado en un proyecto educativo que se sustenta en determinados valores y principios. Por tanto, la concepción de calidad depende de los parámetros con que se mida. Puede ocurrir que un programa que es de buena calidad para algunos sea exactamente lo opuesto para otros. Sin embargo, existe un conjunto de dimensiones o componentes que deben ser tomados en cuenta para definir la calidad, independiente del ideal al cual se aspira. Por ejemplo, el cumplimiento de los niveles de aprendizaje, la preparación y cantidad de los profesores, la disponibilidad y buen uso de los recursos, las tasas de egreso, la consistencia entre el discurso y la práctica o entre lo que se ofrece y se entrega, etc.

La percepción de la calidad de la educación escolar en el caso chileno está dada por la diferencia en la cantidad de aprendizajes que manejan los estudiantes de diferentes tipos de establecimientos municipales, particulares subvencionados y particulares pagados, así como entre establecimientos rurales, urbanos y aquellos que matriculan a estudiantes procedentes de minorías étnicas. Esa segmentación se expresa en los puntajes de las diferentes pruebas de medición de aprendizajes (SIMCE, PISA, PSU) y en las tasas de ingreso a la educación superior dejando en evidencia las enormes desigualdades que existen en materia de formación las que se asocian naturalmente al tipo de establecimientos donde se matriculan los estudiantes primarios y secundarios.

**No puede dejar de mencionarse que las desigualdades se han ahondado en los últimos 30 años como consecuencia del modelo económico imperante y avalado por los distintos gobiernos que han regido los destinos del país en ese periodo y que han privilegiado abiertamente al sector privado en desmedro del sector público.** De ahí que, ya al inicio del ciclo escolar de cualquier estudiante, es posible inferir quien podría acceder a una educación de calidad en el nivel universitario. Ello, porque hay una correlación directa entre el tipo de establecimiento escolar al cual concurren los niños y jóvenes y el tipo de universidad a las que accederán una vez egresados de la enseñanza media. No obstante, estos resultados están fuertemente influenciados por factores externos al sistema escolar, tales como: el nivel socioeconómico de los estudiantes, el capital cultural que se maneja en el hogar, el monto que se invierte en la formación de cada alumno y, particularmente, la formación y capacidades que poseen sus profesores, que por cierto son también dispares.

Dada la complejidad de los factores incidentes en el logro de una educación pertinente y de calidad y la magnitud de los cambios necesarios para el mejoramiento de los resultados en educación, es previsible que éstos podrían tardar bastante tiempo, dado que se requiere llevar a cabo una reforma estructural del sistema educacional. Dicha reforma requiere grandes inversiones

(especialmente del Estado) de tal suerte que se disponga de un sistema escolar que compense las diferencias de origen de los niños que se incorporan a él.

A las universidades le corresponde una doble misión desde el punto de vista de la calidad. En primer lugar, la de ofrecer un servicio educativo adecuado a sus propios estudiantes y, en segundo término, el de responsabilizarse por la formación de los profesores que egresan de ellas y del apoyo que como entidad de nivel superior puedan otorgarle a los niveles educativos previos del sistema.

En la misma línea de lo anterior, la Ley de Aseguramiento de la Calidad (20.129) consagra en su articulado la necesidad de establecer un sistema de habilitación profesional que garantice la formación y el posterior desempeño de los profesionales que egresan del sistema. Ello debió haberse implementado a contar del segundo año de promulgada la Ley (Mineduc, 2006). Al respecto cabe mencionar que sólo se ha avanzado en el caso de las carreras de medicina y de pedagogía (carácter obligatorio).

**Al concebir el sistema de educación superior en el año 1980, el legislador de la época asumió que el mercado sería el gran responsable de regular la calidad.** El supuesto era que los alumnos preferirían las buenas instituciones, las cuales fortalecerían su financiamiento por el incremento de su matrícula, mientras que las instituciones de menor calidad se quedarían con pocos estudiantes, lo cual las obligaría a cerrar. Esto llevaría a una selección progresiva. En la práctica ello no ha ocurrido, en primer lugar, porque la información no es transparente y se distorsiona con la promoción, difusión y publicidad que hacen las nuevas instituciones de educación superior privadas<sup>7</sup> y, en segundo término, porque el mercado en educación regula con varios años de atraso, por lo cual se torna más necesaria una mayor regulación por parte del Estado.

Como consecuencia de esta situación, en Chile se desarrolló un sistema de evaluación y acreditación pública al cual han adherido prácticamente todas las universidades, no así los institutos y centros de formación técnica. Sin embargo, cambios recientes en la legislación permitieron que incursionaran entidades privadas de acreditación para las carreras, lo cual ha abierto interrogantes sobre el proceso, tanto por su implementación como por la alta proporción de carreras acreditadas, en circunstancias que no reunirían los estándares mínimos para lograr la certificación.<sup>8</sup>

Otro aspecto crítico que se aprecia en torno al sistema de acreditación dice relación con los conflictos de interés que existen en la actualidad entre algunas agencias de acreditadoras privadas e instituciones de educación superior. A modo de ejemplo, se pueden citar los casos de Agencia Qualitas que tiene vinculación con la Pontificia Universidad Católica y la Agencia Acreditadora de Chile que tiene relación con la Universidad Autónoma de Chile. A su turno, hay algunas agencias privadas que acreditan carreras y que disponen de entidades asociadas que operan en calidad de consultoras, las cuales hacen un acompañamiento y un apresto previo a la acreditación. Por ejemplo,

7 Las IES privadas invierten aproximadamente 70 millones de dólares al año en publicidad.

8 Del total de carreras de Pedagogía que solicitaron la certificación ante distintas agencias privadas de acreditación el 93% resultó acreditada.



la agencia Akredita se relaciona con la consultora Akadémica. Ello ocurre porque existen vacíos legales. Como contraparte existen agencias asociadas a colegios o asociaciones profesionales, como es el caso de la agencia Acredita CI vinculada al Colegio de Ingenieros y la Agencia Acreditadora en Ciencias de la Salud (AASC), vinculada a la Asociación de Decanos de Facultades de Medicina.

Otro aspecto anómalo es que la ley ampara la posibilidad de acreditar a las instituciones por un mínimo de un año, lo que contradice parámetros internacionales y el espíritu del aseguramiento de la calidad.

### *Acceso y Equidad*

Al observar el comportamiento de la variable acceso a la educación superior, se constata que el sector privado ha ido concentrando en forma creciente y gradual la matrícula en el citado nivel. En efecto, mientras el año 80 previo a la reforma no había IES no universitarias de carácter privado y por tanto no había matrícula, en el año 2009 las universidades privadas sin AFD, los CFTs y los IPs aglutinaban al 67% de la matrícula (Ver Tabla 8).

TABLA 8 MATRÍCULA DE PREGRADO EN EDUCACIÓN SUPERIOR (1980-2009)

TIPO DE INSTITUCIÓN	1980	1990	2009
Universidades	118,978 (100.0%)	127,628 (52.0%)	535.643 (64,1%)
Ues con aporte fiscal directo (CRUCH)	118,978	108,119	276.683
Ues privadas sin aporte fiscal directo	0	19,509	258.960
Institutos Profesionales (IP)	0	40,006 (16.3%)	189.597 (22,7%)
IP con aporte fiscal directo	0	6,472	0
IP sin aporte fiscal directo	0	33,534	162.848
Centros de Formación Técnica CFT	0	77,774 (31.7%)	110.007 (13,2%)
CFT sin aporte fiscal directo	0	77,774	110.007
TOTAL	118,978 (100.0%)	245,408 (100.0%)	835.247 (100%)

La cobertura en educación superior para el grupo etáreo comprendido entre los 18 y 24 años experimentó, igualmente, un aumento notable en los últimos 30 años. Tanto es así que en el lapso 1980-2009 esta se quintuplicó llegando a bordear el 40% en fecha reciente. Ahora bien, algunas proyecciones indican que la cobertura rondará el 60% el año 2020 lo que pondría a Chile a la par con lo observado en países desarrollados, particularmente aquellos agrupados en torno a la OCDE (Ver Tabla 9). Sin embargo, a diferencia de lo que acontece en los países desarrollados, hay que hacer la salvedad que este creciente nivel de cobertura no ha estado acompañado de una oferta de calidad en muchos casos, por lo que la cobertura observada debe ser vista con cautela y con preocupación.

TABLA 9 COBERTURA EN ES EN CHILE GRUPO ETÁREO 18-24 AÑOS (1980-2020)

1980	1990	2009	2020
			(Proyectada)
7,5%	14,2%	39,7%	60,0%

Si bien en términos numéricos la cantidad de estudiantes en el sistema de educación superior ha aumentado notablemente, de 120 mil a poco más de 1 millón estudiantes en el periodo 1980-2011, la representatividad por quintil de ingreso no se ha modificado sustantivamente en las últimas dos décadas, como se observa en la Tabla 10.

TABLA 10 PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES MATRICULADOS ENTRE 18 Y 24 AÑOS EN EDUCACIÓN SUPERIOR POR DEPENDENCIA DE LA INSTITUCIÓN Y QUINTIL DE INGRESO (1990-2006)

	1990		1996		1998		2003		2006	
Quintil	IES Públicas	IES Privadas	IES Públicas	IES Privadas	IES Públicas	IES Privadas	IES Públicas	IES Privadas	IES Públicas	IES Privadas
I	7,4	5,6	9,2	7,8	8,4	7,1	7,9	7,9	11,7	8,4
II	11,9	13,2	14,2	12,1	13,9	13,7	15,4	11,1	15,3	12,9
III	19,8	21,9	19,3	17,2	18,6	20,3	19,1	18,4	19,9	18,4
IV	24,6	26,6	24,1	29,4	28,1	26,2	28,2	26,7	27,4	26,8
V	36,3	32,7	33,2	33,5	31	32,7	29,4	35,9	25,8	33,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: IES públicas incluye sólo a las universidades del CRUCH. IES privadas incluye a las nuevas universidades privadas, los institutos profesionales y los centros de formación técnica.

Fuente: Para los años 1990, 1996, y 1998 elaboración de Espinoza (2002) a partir de datos de la encuesta Casen. Para los años 2003 y 2006 elaboración de los autores sobre la base de la encuesta Casen.

En lo que respecta a la distribución de la matrícula por quintil de ingreso según el tipo de institución, se constata que las universidades privadas concentran la mayor proporción de población del quintil de mayores ingresos, mientras que las universidades del CRUCH y los centros de formación técnica, acogen la mayor proporción de estudiante de menores ingresos, si bien en ambos casos no es muy alta (alrededor del 10% al año 2006). Este resultado es consistente con la distribución de las ayudas estudiantiles, por una parte, y por otra, con el menor valor de la matrícula y el menor costo oportunidad por la duración de las carreras técnicas (Ver Tabla 11). Este resultado también es coherente con las demandas de los estudiantes en el sentido de asegurar una mayor participación de los estudiantes de los tres primeros quintiles. Ello, con el fin de asegurar que haya una efectiva equidad en el acceso.

TABLA 11 DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR TIPO DE INSTITUCIÓN SEGÚN QUINTILES DE INGRESOS (2003-2006)

TIPO DE INSTITUCIÓN	2003					2006						
	I	II	III	IV	V	TOTAL	I	II	III	IV	V	TOTAL
Ues Consejo de Rectores	7,0	13,6	19,3	26,8	33,3	100,0	11,0	14,0	18	27	30	100
Universidades Privadas Nuevas	4,9	5,9	13,2	25,0	51,0	100,0	6,0	9,0	13	28	44	100
Institutos Profesionales	6,3	12,8	22,4	30,4	28,2	100,0	8,0	15,0	24	28	25	100
Centros de Formación Técnica	16,0	22,5	26,9	17,1	17,2	100,0	10,0	17,0	23	24	25	100

Fuente: Mideplan, Casen 2003 y 2006.

### *Sobreoferta de profesionales*

La indignación de los jóvenes también se asocia al incremento sostenido y acelerado que se aprecia en la oferta de profesionales titulados en distintas áreas del conocimiento que se ha suscitado en la última década, y que ha producido un preocupante desbalance entre las demandas de mercado/sector productivo y los niveles de empleabilidad (Ver Tabla 12). Dicho desbalance ha comenzado a derrumbar las expectativas laborales, profesionales y remuneracionales de los actuales estudiantes y egresados del sistema de educación superior, que observan y experimentan con mucha impotencia las consecuencias de un modelo económico que no ha hecho otra cosa que privilegiar las reglas impuestas por el régimen de oferta y demanda, donde el Estado -en su capacidad de ente regulador- ha estado completamente ausente.

Como consecuencia de ello se está en presencia de una sobreoferta de profesionales alarmante tal como ocurre, por ejemplo, en carreras como Psicología y Pedagogía en Educación Básica, que han sextuplicado el número de titulados entre los años 1996 y 2009, o carreras como Periodismo, Ingeniería Comercial, Agronomía, Medicina que han duplicado dicho universo, o carreras como Odontología y Arquitectura que han cuadruplicado el citado indicador. No menos preocupante es lo que se observa en carreras como Derecho e

Ingeniería Civil, donde el universo de titulados se ha triplicado en el período 1996-2009 (Ver Tabla 12).

TABLA 12 TITULADOS DESDE UNIVERSIDADES DEL CRUCH Y PRIVADAS (1996-2009)

CARRERA	TITULADOS 1996	TITULADOS 2009	MATRICULA TOTAL 2010
Derecho	726	2.426	36.610
periodismo	648	1.370	6.466
Psicología	519	3.072	24.723
Ing. Comercial	1.675	4.106	31.921
Agronomía	540	953	8.069
Enfermería	s/i	1.785	28.479
Medicina	566	1.179	12.007
Odontología	156	615	11.429
Ped. Ed. Básica	1.142	5.868	18.583
Arquitectura	332	1.365	12.405
Ing. Civil	1.685	4.718	55.318

Fuente: González, Espinoza y Uribe (1998); Futuro Laboral (2011).

No menos preocupante es el pobre nivel de formación que están recibiendo muchos de los nuevos profesionales, particularmente aquellos que están egresando de algunas universidades privadas nuevas. Ello está generando profesionales clase A, B y C con todo lo que esto implica tanto en términos de expectativas salariales como de desarrollo profesional.

La saturación que se está observando en la oferta de profesionales en algunas disciplinas encuentra explicación, en gran medida, en la inexistencia de información relativa a la ocupabilidad de los egresados. En efecto, en los últimos 30 años no se han conducido estudios de ocupabilidad desde el Ministerio de Educación, con excepción del realizado por González, Espinoza y Uribe (1998) a solicitud de la División de Educación Superior, que analizó dicho tema para el caso de diez carreras profesionales y la carrera de Pedagogía.

La creciente oferta de carreras y consiguiente saturación de determinadas disciplinas, también deja en evidencia la nula regulación que tiene el sector por parte del Estado.

Complementando el panorama anterior, no puede ignorarse un reciente estudio de Patricio Meller (2010) donde a partir de una muestra de carreras demuestra que los profesionales que están egresando de las Universidades del CRUCH están percibiendo rentas que superarían en 40% aproximadamente las rentas

de aquellos profesionales que están egresando de las nuevas universidades privadas.

Este desbalance entre oferta y demanda está produciendo mucha frustración entre las nuevas generaciones de profesionales, que no pueden satisfacer sus expectativas y que, además, no pueden pagar las cuantiosas deudas contraídas con las instituciones de educación superior y con la banca.

Según cifras de la última encuesta del INJUV (2011), el 60% de los profesionales universitarios no estaba trabajando en lo que estudió. Dicha cifra no dista mayormente de una encuesta aplicada por Laborum el año 2006 y que concluía que el 66% de los profesionales no estaba trabajando en ámbitos relacionados a su área de formación.

### *Rol del Estado e institucionalidad*

La Conferencia Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, celebrada el año 2008 en Cartagena de Indias, Colombia emitió una declaración que fijó con claridad y detalle el carácter que debe evidenciar el sistema de educación superior y el rol que debe jugar el Estado frente a este nivel educativo. En esa perspectiva, se concluía:

*“La Educación Superior es un derecho humano y un bien público social. Los Estados tienen el deber fundamental de garantizar este derecho. Los Estados, las sociedades nacionales y las comunidades académicas deben ser quienes definan los principios básicos en los cuales se fundamenta la formación de los ciudadanos y ciudadanas, velando por que ella sea pertinente y de calidad.*

**El carácter de bien público social de la Educación Superior se reafirma en la medida que el acceso a ella sea un derecho real de todos los ciudadanos y ciudadanas. Las políticas educacionales nacionales constituyen la condición necesaria para favorecer el acceso a una Educación Superior de calidad, mediante estrategias y acciones consecuentes” (UNESCO, 2008).**

Asumiendo que la Educación y el conocimiento producido en el sistema terciario es un bien público, al Estado le correspondería asumir un rol regulador y proveedor de esos bienes, aunque en este proceso participen instituciones no estatales (Dill, 2005).

En el caso chileno la reforma implementada en la educación superior a comienzos de los años 80 incorporó los principios neoliberales que inspiraban el gobierno de la época, lo cual fue ratificado por la LOCE<sup>9</sup> en marzo de 1990. Dicha ley aseguró la continuidad del modelo educativo en los años posteriores.

9 Ley 18.962, orgánica constitucional de enseñanza, publicada en el *Diario Oficial* el 10 de marzo de 1990.

En este esquema se enfatiza la libertad de enseñanza y que le corresponde al Estado fomentar el desarrollo científico y tecnológico y cautelar la fe pública. De acuerdo a ello, el Estado sólo debe intervenir cuando existe riesgo de contravenir estos principios o para subsidiar acciones que no concitan el interés de privados (González & Espinoza, 2011). No obstante aquello, en consonancia con lo anterior, se produjo una transformación en la gestión de las entidades públicas y privadas en la cual por sobre una priorización del servicio al país se da mayor preferencia a la satisfacción de necesidades particulares de personas y empresas.

Es así como a partir de entonces, toda la legislación asociada al sistema de educación superior ha estado basada en los principios del neoliberalismo, sirviendo como pauta para guiar el funcionamiento de este sector.

Comparación de las demandas de los estudiantes y las propuestas del gobierno

En este apartado se procede a comparar las propuestas hechas por el gobierno de Piñera en distintos momentos del conflicto y las propuestas formuladas por los estudiantes a través de la CONFECH.

La comparación se ha realizado en función de los siguientes criterios: financiamiento, lucro, calidad, acceso y equidad, y rol del Estado e institucionalidad (Ver Tabla 13).

TABLA 13 COMPARACIÓN ENTRE LAS PROPUESTA DEL GOBIERNO Y LA CONFECH

CRITERIOS DE COMPARACION	PROPUESTA DEL GOBIERNO	PROPUESTA DE ESTUDIANTES
Financiamiento	Fondo para la ES de US\$4.000.000	
	Creación de tres fondos concursables:	Aumento de los aportes basales de libre disposición a las universidades del CRUCH.
	a) Para calidad en formación de profesores;	
	b)Centros de innovación en ciencia y tecnología;	
	c) Apoyo de universidades regionales a su región	
	Reducción de tasa de interés del CAVAL del 5,6% al 2,0%	Terminar con el crédito con aval del Estado
	Reprogramación de deuda de los morosos (110.000 beneficiarios)	
Lucro	Publicación de FECU semestral de cada institución incluyendo ingresos, gastos y vínculos contractuales	Eliminación del lucro en todos los niveles

Calidad	Evitar los conflictos de interés entre agencias acreditadoras e instituciones de ES	Acreditación obligatoria para todas las instituciones de educación superior a través de agencias estatales
Acceso y equidad	Becas para 60% más pobre (quintiles 1, 2 y 3)	Avanzar en una representación más equitativa de la matrícula
	Reestructuración integral del sistema de becas y ayudas estudiantiles	Reestructuración integral del sistema de becas y ayudas estudiantiles en sus montos, cobertura y condiciones de postulación
	Promover el uso del ranking de egresados por establecimiento de EM para el acceso a la ES	Aplicación de propedéutico y pruebas de acuerdo a el área de especialización
Rol del Estado e institucionalidad	Crear una nueva Subsecretaría de ES y agencia de becas	El Estado debe ser garante y regulador de educación de calidad
	Crear Superintendencia de Educación Superior	
	Agilizar la gestión de las universidades estatales	
	Crear un sistema con 4 tipos de instituciones: universidades estatales, tradicionales no estatales, privadas no tradicionales abriendo la posibilidad que entre estas existan con y sin fines de lucro	
		Creación de una red nacional de educación técnica pública

Fuente: MINEDUC (2011); Bulnes (2011); CONFECH (2011).

Previo a la comparación de las posturas de ambos actores, cabe señalar que este ha sido un proceso muy dinámico y que en el transcurso de las negociaciones se han producido cambios importantes, variando incluso los énfasis en los aspectos en discusión hasta el día de hoy.

## Financiamiento

Ambas propuestas coinciden en un aumento de los aportes del Estado a la educación superior. Mientras los estudiantes solicitan que se incremente los fondos basales a las universidades del CRUCH, el gobierno respondió inicialmente con una oferta de 75 millones de dólares para ofrecer más tarde 4.000 millones de dólares. Sin embargo, esta última oferta tenía como principal objetivo financiar las carteras vencidas del CAVAL (2.000 millones de dólares) en tanto que la diferencia estaba destinada a financiar los recursos adicionales que se proveerían para los programas de becas y créditos. Junto

con ello se pensaba canalizar parte de dichos recursos a las universidades del CRUCH a través de convenios de desempeño.

Al respecto, un estudio de la U. de Chile (Departamento de Economía, 2011) señala que el conjunto de iniciativas (reducción del CAVAL al 2%, aumento de becas y gratuidad para los alumnos de hogares más pobres, y, aumento de los aportes basales a las universidades del CRUCH, implicarían un incremento entre 0,14 y 0,44% del PIB en el nivel terciario.

TABLA 14. VALORACIÓN DE LOS CAMBIOS PROPUESTOS COMO PORCENTAJE DEL PIB

ÍTEM	PORCENTAJE DEL PIB
Reducción de la tasa del CAVAL al 2%	0,08%
Aumento de becas en educación superior	0,06%
Gratuidad para los tres quintiles más pobres	0,28%
Aumento de los aportes basales	0,11%
Total	0,53%

Fuente: Berner, H., Gómez-Lobo, A., Hojman, D., Landerretche, O., Micco, A., Rodríguez, M.E. y Valenzuela, J. P. (2011).

La reforma que exigen los estudiantes implicaría en los hechos que el gobierno debería subir del 0,3% del gasto público en educación superior como proporción del PIB a un 0,8%. Dicha inversión, de concretarse la reforma, sería similar al gasto público en educación superior observado en Brasil y México y estaría todavía por debajo del promedio de gasto verificable en los países de la OCDE y que asciende al 1,0% (Ver Tabla 4).

Uno de los temas en discordia en la negociación entre estudiantes y gobierno dice relación con la entrega de aportes basales a las universidades del CRUCH, mientras la CONFECH está pidiendo incrementar dicho aporte al 50% aproximadamente, el gobierno está planteando crear tres fondos concursables que no necesariamente estarían vinculados a las universidades que reciben aporte fiscal directo. Es importante relevar que en la actualidad los aportes fiscales directos oscilan entre el 15% y 20% aproximadamente de la estructura de los ingresos de las universidades del CRUCH.

..... Lucro

**Los estudiantes solicitan que tanto los IPs como los CFTs pasen a ser instituciones sin fines de lucro, es decir, que reinviertan todos sus excedentes en el proyecto educativo.** Por otra parte, su petición implicaría ser más rigurosos en el control de las universidades, evitando que mediante algunos subterfugios, tales como el arriendo de infraestructura inmobiliaria



y servicios a terceros, se retiren recursos para propósitos ajenos al proyecto educativo.

Argumentan, a su vez, los estudiantes que no pueden destinarse fondos públicos a instituciones y personas que están obteniendo beneficios particulares.

En contrapartida, el gobierno ha sostenido que se debe respetar la ley vigente que establece que las universidades son instituciones sin fines de lucro pero el resto de las instituciones (IPs y CFTs) pueden lucrar. En relación a las universidades, el Ministro Bulnes ha indicado que habrá un control estricto que se expresaría, entre otros, en exigir a las instituciones la Ficha Estadística Codificada Uniforme (FECU)<sup>10</sup> a fin de determinar a partir de los balances y resultados de los ejercicios financieros institucionales si ha habido lucro, en cuyo caso los sostenedores deberían enfrentar a la justicia.

## Calidad

En relación con la calidad el gobierno plantea la necesidad de evitar conflictos de intereses entre agencias acreditadoras e instituciones de educación superior. Por su parte, los estudiantes sostienen que la acreditación institucional de careras y programas sea llevada por agencias estatales independientes. Si bien en este aspecto hay un cierto consenso entre ambas propuestas, el gobierno ha comprometido la creación de una superintendencia de educación superior que vele por la calidad del sistema en su conjunto, pero no se ha pronunciado sobre la existencia de las agencias privadas. Ello implica que no se ha hecho un buen diagnóstico sobre la Ley de Aseguramiento de la Calidad en términos de implicancias y repercusiones. Los estudiantes además plantean que todas las instituciones de educación superior, incluyendo institutos profesionales y centros de formación técnica, se acrediten de manera obligatoria.

## Acceso y equidad

En este tema el gobierno ha propuesto proveer becas para los estudiantes de los tres primeros quintiles y existe la intención de perfeccionar el sistema de becas y ayudas estudiantiles hacia una mayor centralización. Se asume que esta propuesta es sólo para las universidades del CRUCH. Los estudiantes coinciden con la reestructuración integral del sistema de becas y ayudas estudiantiles, pero agregan que en ella se deben considerar los montos, la cobertura y las condiciones de postulación. Existen, sin embargo, aspectos poco claros. Por ejemplo, en el caso de la propuesta de gobierno no se ha especificado si las becas que se destinarían a los estudiantes cubrirían la totalidad o parcialmente el costo de los aranceles. Tampoco está claro si la diferencia entre el arancel de referencia sobre el cual se entregan las ayudas estudiantiles en la actualidad

10 La Ficha Estadística Codificada Uniforme, también conocida por la sigla FECU, consiste en un informe mediante el cual las sociedades anónimas chilenas dan a conocer sus estados financieros a la Superintendencia de Valores y Seguros, la autoridad reguladora correspondiente. Tiene un formato estandarizado, debe presentarse trimestralmente, y debe incluir el Balance y el Estado de Resultado.

y el mayor valor que en la práctica cobran las universidades, estará cubierto por el Estado.

Al respecto en una entrevista concedida en el mes de agosto, el Presidente de la República señaló que esta diferencia no podría ser excluyente. En consecuencia, sostuvo que habría que analizar la fórmula para evitar que el estudiante de menores recursos no tenga que cancelar un costo adicional, como ocurre hoy día con el diferencial de aranceles.

El gobierno, además, ha propuesto a fin de fomentar la equidad en el acceso, promover el uso de la jerarquización de egresados por establecimiento de enseñanza media, mientras que los estudiantes están demandando la aplicación de programas propedéuticos y pruebas de acuerdo al área de especialización.

## ..... Rol del Estado e institucionalidad

En primer término, el gobierno plantea crear una nueva Subsecretaría de Educación Superior y una única agencia acreditadora de becas que centralice la asignación de este beneficio. En segundo lugar, propone crear la Superintendencia de Educación Superior destinada a velar por la calidad del sistema postsecundario en su conjunto y asegurar el fiel cumplimiento a las normativas vigentes. Frente a esto, los estudiantes sostienen la necesidad que el Estado sea garante y regulador de una educación de calidad como derecho social. Ello pasa por una modificación de carácter constitucional.

El gobierno, además, ha propuesto disponer de mecanismos para agilizar la gestión de las universidades estatales que hoy están sometidas a trabas burocráticas que dificultan su competitividad con las entidades privadas. Empero, no se ha propuesto un procedimiento concreto para ello.

Adicionalmente, el gobierno ha propuesto crear un sistema con cuatro categorías de universidades: las estatales, las tradicionales no estatales, las privadas no tradicionales con y sin fines de lucro, éstas últimas estarían excluidas de recibir fondos estatales. Ello implicaría modificar la legislación actual que prohíbe a las universidades tener fines de lucro.

Los estudiantes, a su vez, han propuesto crear una red nacional de educación técnica, con el objeto de subsanar la carencia existente en materia de una formación técnica profesional de calidad.

## —— Propuestas sobre los temas controversiales

En el marco del conflicto que se ha librado entre estudiantes y gobierno y tomando en consideración la falta de consenso para arribar a acuerdos en determinadas materias, se ha estimado pertinente entregar una propuesta sobre la base de antecedentes que permiten darle un sustento (empírico y documental) más sólido a la misma. Consecuentemente, en este apartado se resumen las principales propuestas de los autores en relación a cada uno de

los temas antes abordados, esto es: financiamiento, lucro, calidad, acceso y equidad y rol del Estado e institucionalidad.

## Financiamiento

En esta materia cabe a lo menos proponer tres recomendaciones:

**1) Incrementar el gasto público en educación superior en relación al PIB pasando del 0,3% al 0,8%, acercándonos de este modo al gasto público promedio observable en países de la OCDE (1,0%).** Con ello será factible:

— Asegurar el acceso y gratuidad de jóvenes meritorios de los tres primeros quintiles a las universidades del CRUCH. Esta iniciativa de alguna manera supone reinstaurar el régimen del arancel diferenciado que existía hasta el año 1980.

— Mantener el sistema de créditos (FSCU y CAVAL). En el caso del FSCU para atender la demanda de todos los estudiantes de los quintiles cuatro y cinco que lo requieran. En el caso del CAVAL para suplementar la demanda de ayuda tanto de estudiantes que concurran a las universidades del CRUCH como a las universidades privadas. También debieran acceder a este crédito los estudiantes de CFTs e IPs que no puedan costear sus estudios. El acceso al CAVAL estará únicamente condicionado a la acreditación institucional.

— Reducir la tasa de interés del CAVAL del 5,6 al 2,0% anual, de manera de igualar la tasa exigible en el FSCU.

— Incrementar el aporte basal a las universidades del CRUCH. La idea es que el aporte basal se incremente al 50% de los ingresos institucionales en un primer momento en el caso de las universidades estatales para luego en un segundo momento incrementar dicho aporte al 70%. De ese modo, las universidades estarán en mejores condiciones para fortalecer tanto la docencia como la investigación. Junto con ello podrán acometer planes de actualización y jubilación de planta docente incorporando a profesionales jóvenes con estudios de doctorado y post-doctorado facilitando de paso el proceso de reinserción de capital humano altamente calificado.

Para incrementar el gasto público en educación existen al menos tres vías de financiamiento:

— Gravar con mayores impuestos a las transnacionales que poseen las grandes empresas del cobre. En tal caso, los recursos provenientes del cobre podrían emplearse como inversión inicial;

— Dar paso a una reforma tributaria que involucre fundamentalmente

a las grandes empresas que permita financiar las necesidades del sistema de educación superior de acuerdo a los parámetros previamente descritos<sup>11</sup>;

—Transferir parte del gasto reservado en defensa a Educación.

2) Suprimir el Aporte Fiscal Directo (AFI) por su carácter regresivo y redirigir esos recursos ya sea a programas de becas o bien al ítem de aportes fiscales directos.

3) Reinstaurar el régimen de arancel diferenciado de manera de asegurar gratuidad a los estudiantes de los tres primeros quintiles de ingreso que se matriculen en las universidades del CRUCH. Junto con ello, se recomienda la provisión de crédito para parte del cuarto quintil y en el caso del quintil más rico, que usualmente se asocia a estudiantes que provienen de colegios particulares pagados, se asume que serán capaces de autofinanciar su educación (el 22% de los estudiantes de las universidades del CRUCH provienen de colegios particulares pagados y el 43% de establecimientos particulares subvencionados, muchos de los cuales exigen aportes de los padres). Es posible que en casos especiales, estos estudiantes también pudieran acceder a crédito como en el caso de familias numerosas donde estudian varios hermanos<sup>12</sup>. Para implementar este sistema debe tenerse en claro que se requiere en cada institución de un sistema de control y seguimiento personalizado que permita verificar los antecedentes de los postulantes a créditos y becas, así como los posibles cambios de situación que se puedan dar a lo largo de la carrera.

## ..... Lucro

Como se dijo anteriormente, la legislación actual consagra que las universidades, a diferencia de los IPs y CFTs, han de ser instituciones sin fines de lucro. **En este contexto, es claro que debe haber un cambio en la legislación, de modo que todas las instituciones de nivel terciario, esto es, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, sean sin fines de lucro.** Es indispensable, además, que se establezcan mecanismos para que aquellas instituciones que accedan a fondos públicos, den garantías que éstos se destinen solo a fines académicos. Por ejemplo, exigiendo que todas las instalaciones y equipamiento estén a nombre del sostenedor, que no exista terciarización de los servicios de apoyo a empresas relacionadas con

11 Un alto porcentaje de personas desembolsan más del 40% de sus ingresos en impuestos sin recibir ningún beneficio real de parte del Estado en el plano de la educación, la salud o la vivienda.

12 Solo para efectos conceptuales en relación al arancel diferenciado, se puede indicar que la formación tiene un costo que puede ser financiado por el estudiante, su familia o el Estado o una combinación de estos, pero todos los estudiantes sin excepción deben pagarlo. Conceptualmente, independiente de quien lo financie todos cancelan lo mismo y por tanto son iguales frente al derecho. En definitiva, este enfoque es idéntico operacionalmente al del arancel diferenciado que existió en Chile hasta el año 1981, pero en lo formal hace responsable a cada estudiante del costo total de su educación.

los dueños, que no se puedan establecer gastos no vinculados a lo académico y que exista una probidad reflejada en una absoluta transparencia de la información contable y financiera de la institución.

## Calidad

Las universidades son las responsables directas de la formación y perfeccionamiento continuo de los actuales y futuros cuadros docentes del país, lo cual tiene especial ingerencia en la calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes en los distintos niveles del sistema escolar. Frente a esta responsabilidad de las universidades los datos indican que los egresados de las carreras de pedagogía no tienen la formación adecuada para su desempeño profesional, como lo muestran los resultados de la prueba INICIA.<sup>13</sup> Por otra parte, no todas las escuelas de pedagogía tienen un contacto más directo con el sistema escolar y, especialmente, con las escuelas más vulnerables. Se hace evidente que tanto las universidades como el Estado deben hacerse cargo de esta situación.

Frente a esta situación, a modo de propuesta, se puede señalar que: (i) las universidades deben responsabilizarse de los procesos de selección y admisión a las carreras de pedagogía, reclutando postulantes del mejor nivel académico posible;<sup>14</sup> (ii) deben establecer vínculos más estrechos con el sistema escolar, en particular con los sectores que presentan resultados más deficitarios, y, (iii) tanto las universidades como el Estado deben incrementar las oportunidades y facilidades para que estudiantes destacados puedan seguir carreras de educación.

En relación con el sistema de acreditación, y en particular con lo que acontece con algunas agencias privadas de acreditación, es posible constatar, como ya se ha mencionado, que:

a) hay agencias que tienen vinculación estrecha con consultoras; b) hay una directa relación entre algunas agencias privadas e instituciones de educación superior; c) la CNA no estaría regulando adecuadamente el funcionamiento de estas nuevas agencias; y d) hay desavenencias entre la CNA y el Consejo Nacional de Educación (CNED) -anteriormente Consejo Superior de Educación (CSE)- en relación a los procedimientos y estándares empleados en los procesos de acreditación<sup>15</sup>. A partir de las situaciones documentadas se torna necesario levantar la propuesta de **restablecer un sistema de aseguramiento de calidad liderado por una entidad pública autónoma que de garantías de seriedad,**

13 La prueba INICIA 2011 fue rendida en forma voluntaria por un total de 2111 egresados provenientes de 43 de las 59 universidades que ofrecen carreras de pedagogía. Los resultados indican que en la prueba de conocimientos generales hubo un 51% de respuestas correctas; en la prueba de matemáticas 42% en la prueba de lenguaje 55% en la prueba de conocimientos pedagógicos 46% y en vocabulario y ortografía solo un 2% logró un nivel aceptable (CEDUS, 2011).

14 Esto, al igual que la beca vocación de profesor podría resultar altamente regresivo aunque necesario, toda vez que motiva y premia a egresados de los mejores colegios (particular pagados, generalmente), excluyendo de paso a estudiantes de los quintiles más bajos.

15 Cabe señalar que el MINEDUC está licitando en la actualidad una evaluación externa internacional del sistema de acreditación vigente.

**imparcialidad y transparencia a todos los sectores y actores. De este modo, se coincide con una de las demandas de los estudiantes.**

El sistema de acreditación vigente debiera ser reformulado, pensando que el aseguramiento de la calidad ha de ser concebido como un proceso permanente al interior de las instituciones de educación superior y no una mera obligación o compromiso asumido con el fin de obtener la certificación a nivel institucional, de carreras o de programas. En esa perspectiva, se ve con buenos ojos el sistema imperante en EE.UU., donde la acreditación representa un proceso de carácter permanente que obliga a las instituciones a mejorar constantemente sus procesos de gestión y docencia. Ello supone un seguimiento y regulación continua de las agencias certificadoras respecto de las instituciones, carreras y/o programas, evitando así la calificación reflejada en el número de años de acreditación otorgado y que ha sido perversamente utilizada por las instituciones.

#### ..... Acceso y equidad

Se propone focalizar mejor la distribución de ayudas estudiantiles en términos de créditos y becas, estableciendo un sistema único de captura y selección de estudiantes que tendrá acceso a becas y créditos. En esa perspectiva, se sugiere establecer una entidad autónoma, con la independencia y la capacidad operativa necesaria.

La entrega de aportes especiales para programas de nivelación y acompañamiento, destinados a aquellos estudiantes con menores recursos culturales previos, que desarrollan algunas universidades,, constituye otra recomendación a considerar. Por otra parte, se plantea mejorar los apoyos de becas y créditos a los programas de formación de técnicos siempre que estén acreditados y cuenten con el adecuado control de calidad.

Se propone diseñar mecanismos de control del alza indiscriminada de aranceles, y establecer un sistema de información que permita tomar decisiones informadas sobre el costo de las carreras en las distintas instituciones.

Se recomienda perfeccionar los actuales sistemas de información vinculados a la calidad de las instituciones postsecundarias, así como las potencialidades ocupacionales que tendrán al término de sus carreras. Lo anterior está también asociado a los procesos de aseguramiento de la calidad de las instituciones postsecundarias dando garantías de al menos estándares mínimos para todos los estudiantes del sistema.

El mejoramiento de la equidad en el acceso requiere una mayor articulación entre la educación postsecundaria y la enseñanza media. En este sentido, se propone que, desde la educación superior, se realicen esfuerzos por abrir posibilidades a los futuros estudiantes de prepararse para el ingreso al sistema, adquiriendo previamente las competencias mínimas necesarias. En la misma línea de lo anterior, se sugiere en especial articular la posible continuidad entre estudiantes provenientes de la formación media técnico profesional que

ingresan a carreras cortas en los CFTs u otras instituciones de la educación superior.

Se recomienda, igualmente, fortalecer las distintas opciones de admisión y apoyo posterior al ingreso para estudiantes que postulan en condiciones desventajosas en comparación a los que provienen de establecimientos secundarios de elite. Varias de las experiencias que se han realizado en esta materia han sido exitosas y podrían extenderse en forma paulatina recibiendo para estos efectos fondos especiales, por ejemplo, transferidos desde el AFI.

Para lograr mayor equidad en la permanencia de todos los estudiantes, incluyendo aquellos provenientes de sectores más desaventajados, se propone incentivar cambios curriculares en las instituciones, estableciendo programas de nivelación de competencias, tutorías y una mayor flexibilidad curricular, para poder avanzar según la disponibilidad de tiempo del estudiantado y según sus características individuales.

Se propone estimular el establecimiento de programas de acompañamiento y seguimiento a alumnos de mayor vulnerabilidad potencial (socioeconómica, étnica, etc.), con el propósito de prevenir la deserción y el bajo rendimiento académico. En particular, se sugiere promover y generalizar las experiencias pilotos desarrolladas en algunas universidades.

No menos importante es que las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica establezcan algún plan de acción orientado a favorecer la articulación y continuidad de estudios, de modo que el día de mañana aquellos estudiantes que deseen proseguir y avanzar en materia de certificaciones, puedan concretar sus aspiraciones.

## ..... Rol del Estado e Institucionalidad

Uno de los aspectos más cuestionados por los estudiantes dice relación con el rol que debe jugar el Estado en la administración y regulación del sistema educacional. **En concordancia con ellos, se asume que el Estado debe jugar un rol preponderante tanto en la administración de la educación pública como en la regulación del sistema educativo en su conjunto.** Es insostenible mantener el actual régimen de "laissez faire" con un Estado totalmente pasivo y un mercado completamente desregulado.

El modelo implementado en los últimos 30 años, basado en un Estado subsidiario que interviene sólo cuando hay conflictos de gran envergadura y que deja todo en manos del mercado, ya no resiste mayor análisis. es inconcebible dada la situación de deterioro en que se encuentra la educación estatal continuar con ese esquema, puesto que cada vez se hace más necesaria la presencia del Estado en el manejo de una educación pública de calidad en sus distintos niveles.

Resulta insostenible el actual sistema de educación superior sin la presencia de IPs y CFTs de carácter estatal<sup>16</sup>. Por lo mismo, se propone la creación de un IP y un CFT de carácter nacional y estatal que provea una oferta de calidad y pertinente con las necesidades del país.

En el caso de la educación terciaria, el Estado debe por cierto asegurar que sus instituciones posean los recursos suficientes para desarrollar las actividades básicas que les corresponde por esencia, esto es, docencia, investigación y extensión. Por otra parte, el Estado a través de sus agencias, debería velar para que la oferta provista por el sector privado fuese igualmente de calidad y acorde con estándares pre establecidos para tal efecto.

Frente a esta situación se puede señalar que al Estado le corresponden funciones esenciales en relación con la educación superior, incluyendo: la función normativa, la función financiera, la función de gestión del conocimiento y la cultura y la función de supervisión y regulación (González & Espinoza, 1994, 2011).

### *La Función Normativa*

En este plano existe la necesidad de adoptar una orientación lo más clara posible, en la que se establezca una normativa no discriminatoria que, junto con promover la eficiencia y la competitividad, garantice un adecuado uso de los fondos públicos (González y Espinoza 1994). Es necesario, igualmente, facilitar por la vía legislativa, entre otros aspectos, el apoyo que deberán dar las universidades al desarrollo científico y la innovación tecnológica en áreas críticas para el desarrollo del país. Para ello, se propone propiciar -mediante cuerpos legales- acciones tendientes a lograr el propósito antes mencionado.

**En cuanto a la calidad, el Estado debería fortalecer sus atribuciones para el aseguramiento de la calidad de las instituciones, carreras y programas de posgrado. Con este propósito se debería perfeccionar la ley de aseguramiento de la calidad, de modo de responder efectivamente a los requerimientos que impone el actual sistema de acreditación.**

Para mejorar la eficiencia de las entidades del CRUCH, y en especial para las estatales, el Estado debería flexibilizar las normativas internas vigentes, de modo de hacerlas competitivas para su administración respecto de las universidades privadas.

Es necesario, a su turno, perfeccionar la legislación sobre el lucro de modo de evitar que, por medio de los subterfugios actuales, no se cumpla con el espíritu de la Ley General de Educación.

16 Si bien varias universidades estatales por la vía administrativa han creado CFTs independientes que operan legalmente como entes privados.



### *La Función Financiera*

El Estado debe privilegiar la rentabilidad social por sobre los intereses privados para efectos del financiamiento del sistema terciario. En materia de eficiencia, se propone incrementar los aportes basales, pero sobre la base de una evaluación del desempeño. Del mismo modo, se sugiere focalizar de mejor manera los fondos estatales para cursar estudios de pregrado a los estudiantes de sectores más vulnerables. Asimismo, se sugiere crear una subvención especial a las universidades regionales, que permita que a través de todo el territorio existan iguales oportunidades de acceder a una educación superior de calidad.

### *La Función de Gestión del Conocimiento y la Cultura*

El Estado debiera asumir un mayor protagonismo en la definición de áreas prioritarias y en la articulación entre el sector productivo y el mundo académico, principalmente a través de sus ministerios. Por ejemplo, concatenando el financiamiento asociado a la innovación tecnológica que entregan los distintos ministerios con las capacidades potenciales que tienen las universidades estatales.

El apoyo que otorgue el Estado para innovación y desarrollo cultural debiera asociarse a criterios más bien de productividad, cuidando que este apoyo esté condicionado al cumplimiento de estándares de calidad. De igual forma, el Estado debe velar por un acceso equitativo a fondos estatales en el ámbito de la gestión del conocimiento y la cultura para todas las áreas, incluyendo por cierto las humanidades y las artes.

Es imprescindible incrementar la eficiencia de los fondos públicos, para lo cual se sugiere asignar recursos diferenciados para las distintas funciones universitarias, estableciendo proyectos y convenios de desempeño con resultados asociados a indicadores de eficiencia y productividad en función de prioridades específicas, particularmente, en el campo de la investigación y la extensión.

Asimismo, se plantea la posibilidad de otorgar apoyos a redes de universidades estatales en la línea de la gestión del conocimiento y la cultura. De este modo, se puede lograr una mayor sinergia de los recursos disponibles para la generación de innovaciones, y un incremento y mejor distribución geográfica de las actividades de extensión a todo el territorio nacional a través de universidades en regiones.

Se sugiere, por otra parte, estimular la generación de patentes asociadas a la investigación universitaria, promoviendo el desarrollo de instancias que faciliten las aplicaciones de la innovación y el registro de propiedad intelectual.

## *La Función de Supervisión y Regulación*

El Estado debiera asumir un rol más protagónico que el actual en términos de la supervisión y la regulación del sistema. Ello no debiera implicar una mayor burocratización de los procesos, sino por el contrario, un funcionamiento más ágil y expedito para ejercer las responsabilidades que le corresponden.

**Uno de los ámbitos donde esta función es más crítica, es en el aseguramiento de la equidad para todos los beneficiarios del sistema de educación superior. En esa línea, el Estado debería establecer una planificación indicativa con estímulos y diferentes formas de financiamiento que orienten el desarrollo del sistema de educación superior en su conjunto.**

En la misma perspectiva, la nueva ley de aseguramiento de la calidad debiera contemplar que el Estado requiera condiciones mínimas y equivalentes a las de la sede central para la apertura de cualquier nueva sede en el país, tanto en lo que respecta a infraestructura, como a equipamiento y recursos humanos.

Es indispensable que el Estado pueda intervenir para garantizar la calidad de la oferta educativa en programas no presenciales, en particular en aquellas carreras que involucran algún nivel de riesgo para terceros. Debiera también requerir que se entregue información completa y detallada de la matrícula, así como de las condiciones de desarrollo de dicha carrera y/o programa.

Con el fin de regular la oferta del pregrado, el Estado debiera instaurar un Observatorio del Empleo que permita tener antecedentes periódicos de empleabilidad y niveles de renta de los egresados del nivel terciario, ya que el actual sistema basado en los datos del pago de impuestos (Futuro laboral) es limitado.

Para consolidar el sistema terciario es imprescindible introducir mecanismos de regulación que, en el corto plazo, permitan establecer un mayor control sobre el mismo. De ese modo, será factible impedir que prosiga el crecimiento inorgánico y desmedido que se observa en la actualidad. Para ello, entre otras medidas, debiera insistirse en la propuesta de crear una superintendencia que vele por el adecuado cumplimiento de las normativas, así como también pueda acoger las demandas o solicitudes de los usuarios.

## **Bibliografía**

- Berner, H., Gómez-Lobo, A., Hojman, D., Landerretche, O., Micco, A., Rodríguez, M.E. y Valenzuela, J. P. (2011). Costos fiscales de una reforma integral de la educación en Chile. Departamento de Economía, U. de Chile. Trabajos de Investigación Políticas Públicas, TIPS N°9, Septiembre.
- Bulnes, F. (2011). Gobierno lanza plan de cuatro puntos para destrabar conflicto. En La Tercera, 18 de agosto del 2011.
- Carmona, A. (2011). *Créditos internos a los alumnos y ventas de cartera*. El "retail financiero" que armó la Universidad de Las Américas. Santiago, El Mostrador, 25 de Agosto. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/08/25/el-e2%80%9cretail->

financiero%e2%80%9d-que-armo-la-universidad-de-las-americas/

CEDUS (2011). Resultados Prueba INICIA 2010 (Abril 2011). En

<http://www.cedus.cl/?q=node/1662>

CONFECHE (2011). Carta de la CONFECHE al Presidente Sebastián Piñera. Santiago, 23 de Agosto.

El Mostrador (2011a). Las propuestas para la Educación que se han debatido en más de tres meses de manifestaciones. El Mostrador, Santiago, 24 de Agosto. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/08/24/las-propuestas-para-la-educacion-que-se-han-debatido-en-mas-de-tres-meses-de-manifestaciones/>

Espinoza, O. (2002). The Global and the National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In) equity in the Chilean Higher Education System, 1981-1998. Tesis doctoral. School of Education, University of Pittsburgh. Publicada en ProQuest Dissertation and Theses. Publication number: AAT 3078839. ProQuest document ID: 765190531. En <http://proquest.umi.com/pqdlink?Ver=1&Exp=02-25-2016&FMT=7&DID=765190531&RQT=309&attempt=1&cfc=1>

Futuro Laboral (2011). Carreras por institución. En

[http://www.futurolaboral.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=45&Itemid=29](http://www.futurolaboral.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=45&Itemid=29)

González, L.E., Espinoza, O. y Uribe, D. (1998). Disponibilidad y ocupabilidad de recursos humanos con estudios superiores en Chile. Informe de Avance. Primera etapa. Santiago, Mineduc.

González, L. E. & Espinoza, O. (1994). Propuestas para la Modernización de la Educación Superior Chilena. Santiago, Mineduc.

González, L.E. & Espinoza, O. (2011). El Rol del Estado frente a las Universidades Públicas y Privadas. En J.J. Brunner & C. Peña (Eds.), *El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado* (pp.249-276). Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales.

injuv (2011). Sexta Encuesta Nacional de Juventud. En

[http://www.injuv.gob.cl/injuv2010/encuestas\\_juventud](http://www.injuv.gob.cl/injuv2010/encuestas_juventud)

Latorre, C.L., González, L.E. & Espinoza, O. (2009). Equidad en Educación Superior:

Evaluación de las Políticas Públicas de la Concertación. Santiago, Editorial Catalonia/Fundación Equitas. 245 pp.

Meller, P. (2010). Carreras Universitarias. Rentabilidad, selectividad y discriminación. Santiago, Editorial Uqbar.

Mineduc (2006). Ley 20.129 que establece un Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. En [http://www.cnachile.cl/wp-content/uploads/2010/06/Ley\\_Aseg\\_Calidad.pdf](http://www.cnachile.cl/wp-content/uploads/2010/06/Ley_Aseg_Calidad.pdf)

Mineduc (2011). Gran Acuerdo Nacional por la Educación (G.A.N.E). Santiago, Mineduc.

OECD (2010). Education at a Glance: OECD Indicators. En

[http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en\\_2649\\_39263238\\_45897844\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html)

pérez, x. (2011). Cuánto rentan las universidades en Chile: tradicionales y privadas con y sin fines de lucro. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/08/17/universidad-del-ministro-de-justicia-es-la-tercera-con-mayores-ganancias-de-todo-el-sistema-en-2009/>El mostrador Santiago, 17 de Agosto de 2011

UNESCO (2008). Conferencia Regional sobre Educación Superior de América Latina y el Caribe. Cartagena de Indias, IESALC.

Varas, A. (2011). Tocando fondo. Protesta ciudadana y desconcierto gubernamental. En Fundación Equitas, Barómetro de Política y Equidad N°3. Santiago, Fundación Equitas.



# Género

5

# Agenda de género: de la desinstalación a la extinción

Pamela Díaz-Romero Monreal

## Resumen

En el período comprendido entre el primer aniversario de Gobierno y fines de septiembre, asistimos al progresivo desdibujamiento de la mujer como categoría social relevante para la acción coordinada del Estado, perdiendo en los hechos su condición de sujeto prioritario de la política pública y de los proyectos de ley promovidos por el Ejecutivo. Tanto los discursos como las iniciativas presentadas por la actual administración apuntan en cambio a "la familia", núcleo idealizado, homogéneo y armónico con el cual se fusiona la imagen de una mujer madre trabajadora, aliada incondicional de la gestión estatal.

Paralelamente, se observa la progresiva pérdida del liderazgo institucional de Sernam como mecanismo articulador de reformas legales y/o propuestas de políticas con contenido de género, los cuales desaparecen de la agenda gubernamental. En cambio, es el Congreso el espacio en que por ahora se rearticulan y validan circunstancialmente discursos con esta perspectiva entorno a proyectos de ley o reformas a los mismos, principalmente de la mano de senadores, senadoras y diputadas concertacionistas. Estos proyectos han permitido reabrir durante el tercer semestre el postergado debate sobre la agenda valórica, reinstalándose la polémica sobre la vocación liberal de la derecha en el poder.



## El gobierno en su tercer semestre

Advertíamos en ediciones anteriores nuestra preocupación por la progresiva desinstalación de la agenda de género observada en el primer año del gobierno de Sebastián Piñera, tanto en lo discursivo como en el diseño e implementación de las políticas públicas y como criterio para evaluar la gestión del aparato del Estado.

Asociamos esta desinstalación a la marcada tendencia de las autoridades –y con ellas el conjunto de la administración– de desandar la politización de lo privado, cimentada por el movimiento de mujeres chileno en los años 80 y 90, y legitimada como tema de agenda pública por los gobiernos de la Concertación.

Hoy confirmamos que la sistemática omisión de la dimensión estructural de la desigualdad entre hombres y mujeres, ha resultado en **el completo desdibujamiento de la figura de "la mujer" como categoría social relevante, perdiendo en los hechos su condición de sujeto prioritario de la atención del actual gobierno**. En el diagnóstico, diseño y evaluación de políticas y programas promovidos desde el gobierno se ignoran permanentemente las causas de orden político, cultural y/o económico, enfatizando en cambio la dimensión subjetiva mediante un enfoque centrado en la atención de las consecuencias a nivel de las personas directamente involucradas,

Al concluir el primer año de gobierno, alertamos sobre la falta de consideración a la equidad de género como valor relevante para orientar la acción del Estado. Efectivamente, su temprana sustitución por una focalización en la empleabilidad femenina, con especial atención a la figura de la "madre trabajadora" de escasos recursos, terminó por desvanecer de la agenda pública y de políticas la discusión sobre la responsabilidad social respecto de los costos y tareas asociados a la reproducción, pero también temas como la paridad y los derechos reproductivos. Veremos más adelante que, en los últimos meses, éstos han sido retomados con alguna repercusión pública por grupos organizados desde la sociedad civil, en ocasiones con apoyo de algunas parlamentarias dentro y fuera de la Concertación, más algunos representantes de la oposición no concertacionista.

### El discurso del 21 de Mayo

El discurso del 21 de Mayo de 2011 marca un punto de inflexión en la creciente importancia adquirida en los últimos 20 años por la mujer como sujeto de política pública y de la equidad de género como valor social a ser promovido por el Gobierno.

La falta de prioridad simbólica es manifiesta en un discurso en el que la mujer aparece sólo en diez oportunidades, tres de ellas como parte de una enumeración (ej: "hombres, mujeres y niños") y dos en el listado de agradecimientos finales ("Darles a las gracias a las mujeres, y muy especialmente a las jefas de hogar"), una de las cuales es para agradecer a su cónyuge ("Y por cierto, agradecer desde el fondo del corazón a mis cuatro hijos y a mi mujer, Cecilia Morel").

Del resto de las menciones, dos refieren a su participación en los nuevos empleos y otra al proyecto de extensión del posnatal. Hay también dos menciones en

referencia al proyecto de ley que modifica la sociedad conyugal, en el que se precisa que, además de una efectiva igualdad entre ambos cónyuges, se busca garantizar "una adecuada protección económica para la mujer, especialmente cuando ha dedicado su vida al cuidado de los hijos y no ha tenido un trabajo remunerado".

La mujer figura entonces como sujeto específico de la política en su rol de responsable del cuidado de los hijos y en su inserción en el mercado laboral, especialmente en cuanto combina ambas funciones como madre trabajadora. De hecho, ella recibe cinco menciones en el discurso, cuatro de estas en referencia al proyecto de extensión del posnatal ("Su aprobación significará un aporte a la salud física, mental y emocional, tanto del niño como de su madre"; "...queremos que las madres acompañen a sus niños en sus momentos de mayor necesidad de cuidado y afecto") y una a propósito del lanzamiento piloto del Programa de 4 a 7, que extiende el horario de 60 escuelas vulnerables ("más seis mil madres trabajadoras que podrán ejercer sus labores tranquilas sabiendo que sus hijos están bien cuidados").

La única referencia a la maternidad que escapa de esta lógica es simbólica y característica de las abundantes metáforas bélicas que decoran el lenguaje del presidente: "La educación es la madre de todas las batallas".

“

**No hay referencias a temas como la paridad, la participación de las mujeres en la toma de decisiones o la centralidad de la equidad de género en la efectiva modernización del Estado y la gestión pública, asuntos de marcada relevancia hasta la administración anterior**

No hay en el discurso alusiones directas a la equidad de género ni como objetivo ni como valor social, salvo por la mencionada modificación al régimen de sociedad conyugal y en una rápida referencia a la ley corta de isapres enviada al Congreso "...que fija criterios de razonabilidad a los mecanismos de ajuste y evita diferencias excesivas de precios por sexo y edad de los planes de salud". Eso es todo. Nada en el balance de la reconstrucción, ni en la mayoría de los siete compromisos del gobierno.

A pesar de lo general de los enunciados y su carácter presuntamente estratégico, en cinco de ellos no hay ninguna mención a las mujeres ni menos a la equidad de género, como si esto no tuviera mayores implicancias en "Recuperar la capacidad crecimiento", "Delincuencia y Narcotráfico y acceso a la Justicia", "Calidad y Equidad

de la Educación", "Erradicar la Extrema Pobreza y Reducir las Desigualdades Excesivas".

Nos preocupa especialmente la nula consideración en el último compromiso, que apunta a "Perfeccionar nuestra Democracia, Profundizar la Regionalización y Modernizar el Estado". **No hay referencias a temas como la paridad, la participación de las mujeres en la toma de decisiones o la centralidad de**

### **la equidad de género en la efectiva modernización del Estado y la gestión pública, asuntos de marcada relevancia hasta la administración anterior.**

Distinta es la situación de “la familia”, destacada no sólo como “valor esencial” sino como destinataria principal de la política pública en cuanto ente intermediador entre el gobierno y los individuos.

En su discurso a la nación, el concepto aparece 53 veces, haciéndose reiterativamente presente en cinco de los siete compromisos, además de tener un lugar destacado en los temas introductorios, en algunas de las proyecciones para la acción sectorial del Estado y en las reflexiones finales.

### **La familia al centro de la Política Pública**

El estereotipo femenino explícito en la imagen de madre trabajadora, responsable principal –sino exclusiva– del cuidado infantil presente en las referencias del discurso del 21 de mayo, evidencia la fusión en el imaginario gubernamental entre su concepción de mujer y la de familia, entendida ésta como unidad ideal, homogénea y armónica.

La imagen de mujer proyectada en el discurso no existe separada de esa familia nuclear, heterosexual, biparental, con padre y madre presentes y en roles complementarios bien delimitados: el padre actúa como proveedor principal y posibilita así a la madre ejercer en propiedad su responsabilidad en el cuidado y preservación del bienestar físico y psíquico de los miembros dependientes, incluyendo para esto entre sus funciones el aporte de un ingreso secundario cuando este se hace necesario.

El valor intrínseco otorgado a esta familia idealizada y colaborativa, aliada estratégica en la consecución de las “siete grandes misiones del Gobierno”, a la vez que destinataria final de toda la acción del Estado, tiene relación directa con el lugar que se le asigna en los relatos que acompañan el desarrollo de programas y políticas de la actual administración. En ellos no hay lugar para lo que se acepta apenas como desviación a la norma, tales como las familias monoparentales, homoparentales, compuestas o simplemente disfuncionales de cualquier composición.

### **El desdibujamiento de Sernam**

En las semanas previas al discurso del 21 de mayo, la prioridad asignada a la familia por el gobierno y el desplazamiento de las mujeres como sujetos directos de la política pública, llevó a los sectores progresistas a temer la sustitución del Sernam por un nuevo Ministerio de la Mujer y la Familia, en el marco de la reforma a los servicios dependientes de MIDEPLAN ante su inminente sustitución por el nuevo Ministerio de Desarrollo Social.

La idea no se concretó, aunque según la prensa fue ampliamente sondeada por el ejecutivo en los encuentros con parlamentarios y autoridades de los

partidos de la Alianza por Chile. Lamentablemente, la mantención del Sernam con su misión histórica no implicó un nuevo impulso a la gestión del servicio.

Por el contrario, en los últimos meses asistimos a la pérdida del liderazgo institucional en los debates de proyectos y programas referidos a la situación de las mujeres, realidad consistente con la ausencia de una hoja de ruta en la línea del Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres.

Como bien planteaba Teresa Valdés ya a comienzos de 2011:

*El portal del Sernam muestra una simplificación extrema de su quehacer, coherente con el despido del 30% del personal, gran parte altamente calificado. En el Presupuesto 2011 el Sernam dejó sin recursos al programa que apoyaba la participación social y el liderazgo de las mujeres, no amplió los recursos requeridos para prevenir la violencia y ampliar la atención a las víctimas y no hay señales de un trabajo intersectorial (se están cerrando Centros de Atención, incluso), en cambio asignó recursos para programas cuyo objetivo y validez se desconoce<sup>1</sup>.*

Al revisar el plan de acción del servicio para el año en curso, las iniciativas programáticas esquemáticamente relevadas se concentran en torno a la madre trabajadora, particularmente las de escasos recursos, apoyando la inserción laboral y el microemprendimiento como mecanismos para mejorar los ingresos familiares. Las actividades comprometidas son principalmente de carácter informativo, de difusión, capacitación y algunas recreativas.

Especial énfasis se hace en el Programa "De 4 a 7", que durante este año debería extenderse a lo largo del país "atendiendo a cuatro mil 200 niños, beneficiando por esta vía a sus madres que trabajan o buscan empleo". La descripción del programa y sus objetivos apunta explícitamente a permitir "a los niños y niñas permanecer protegidos en un establecimiento educacional, con recursos pedagógicos y recreativos orientados a crear hábitos y potenciar sus habilidades y competencias necesarias para crecer y desarrollarse personal y socialmente". **No es difícil deducir de la presentación en quién está el foco de la iniciativa, que por rebote beneficia a las madres, entendidas como principales responsables de las tareas que asume el programa.**

El segundo eje de acción de Sernam se estructura en torno a dos programas que buscan prevenir y dar atención a las familias que se desvían del modelo ideal presente en el imaginario del gobierno. El "Chile Acoge: Prevención de la Violencia Intrafamiliar" y el "Comprometidos por la Vida".

El programa Chile Acoge reúne a los centros de atención a las víctimas y los centros de atención a los agresores (que tienen "como beneficiarios indirectos parejas e hijos"); la campaña anual de prevención –que al igual que la del año pasado está dirigida a interpelar directamente al agresor, sumando alianzas con los principales equipos de fútbol del país– ,y como piloto conjunto con la

<sup>1</sup> <http://observatoriogeneroyequidad.cl/index.php/la-nueva-forma-de-gobernar/3718-el-Sernam-y-las-politicas-de-igualdad-a-la-deriva>

Corporación de Asistencia Judicial, una Unidad de Violencia Intrafamiliar para otorgar asistencia psicosocial y jurídica a "los miembros de la familia" víctimas de violencia que decidan judicializar sus casos, particularmente "mujeres, niñas y niños y adultos/as mayores<sup>2</sup>". En palabras del presidente:

*"(...) queremos centros especializados y Tribunales de Familia preparados para dar respuesta eficaz a tantas mujeres y niños y adultos mayores agredidos que hoy día no reciben protección oportuna y eficaz, recurriremos incluso a la tecnología con un brazalete electrónico".*

Como ya reflexionáramos en el número anterior, el foco de la acción pública está puesto en los casos particulares de violencia al interior de familias concretas. Dejan de ser entendidos como síntomas de un problema –y una responsabilidad- social. El supuesto es que quien ejerce violencia podría revertir su conducta individualmente a partir de su propia voluntad. De no prosperar en su "reeducción", se propone el castigo "ejemplarizador".

El programa "Comprometidos con la vida", originalmente centrado en la educación sexual, busca ahora "dar apoyo a las madres de Chile" para lo que incorpora un nuevo eje programático denominado "Mujer y Maternidad". Este se centra en contener emocionalmente y eventualmente acoger a las mujeres en conflicto con su maternidad. El foco principal está en las adolescentes, orientándolas para "que construyan un proyecto de vida que compatibilice su maternidad con la educación formal, la vida familiar y laboral". De derechos sexuales y reproductivos ni hablar. Y en cuanto a la educación sexual, la iniciativa está en manos del Ministerio de Educación.

La revisión del plan de acción y algunos documentos más específicos de Sernam, el bullado intento del Ministerio de Hacienda de eliminar el PMG de género mientras se discutía el futuro Ministerio de Desarrollo Social, la salida de una parte significativa del personal calificado del servicio durante el año 2010 (cien personas, equivalentes al 25% de la planta total, según la asociación de funcionarios/as del servicio<sup>3</sup>) y "la emisión de minutas –de

”

**Las iniciativas con contenido de género han sido sustituidas en los hechos por un set de acciones hacia aspectos más bien superficiales y desde una lógica paternalista focalizada en la pobreza, más adecuada a una organización confesional de filantropía privada que a la labor de un servicio público promotor de derechos en un estado laico**

2 Plan nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar [http://www.Sernam.cl/tmp/plan\\_nacional\\_vif.pdf](http://www.Sernam.cl/tmp/plan_nacional_vif.pdf)

3 [http://www.cooperativa.cl/funcionarios-del-Sernam-criticaron-a-la-ministra-schmidt-por-desvinculaciones/prontus\\_notas/2011-09-21/201157.html](http://www.cooperativa.cl/funcionarios-del-Sernam-criticaron-a-la-ministra-schmidt-por-desvinculaciones/prontus_notas/2011-09-21/201157.html)

las que luego se reniega- sobre el comportamiento sexual adolescente y la apariencia personal<sup>4</sup> como parte de las acciones públicas de Sernam, dan cuenta de la falta de una agenda sustantiva hacia sus destinatarias principales.

Además de su marcado acento familista, **las iniciativas con contenido de género han sido sustituidas en los hechos por un set de acciones hacia aspectos más bien superficiales y desde una lógica paternalista focalizada en la pobreza, más adecuada a una organización confesional de filantropía privada que a la labor de un servicio público promotor de derechos en un estado laico.**

Adicionalmente, la opción del gobierno de desatender las dimensiones estructurales de la discriminación de género para focalizar su accionar en las consecuencias finales que ésta tiene en mujeres particulares (madres trabajadoras pobres, madres adolescentes), ha resultado en la progresiva dilución la desigualdad entre hombres y mujeres entre las múltiples inequidades levantadas por los movimientos ciudadanos, pasando a engrosar las agendas de los diversos ministerios sectoriales, perdiendo el Sernam su centralidad como mecanismo articulador de reformas legales y/o propuestas de políticas con contenido de género. Su falta de relevancia se refleja entre otras cosas en la rotación y larga vacancia de más de un mes en el cargo de subdirección del servicio, resuelto recientemente con el nombramiento de Jéssica Mualim, hasta ese momento Seremi de Medio Ambiente de la Región Metropolitana.

En cambio, **es el Congreso el espacio en que se rearticulan y validan circunstancialmente discursos con contenido de género entorno a proyectos de ley o reformas a los mismos, principalmente de la mano de senadores, senadoras y diputadas concertacionistas**, ocasionalmente apoyadas por integrantes de la llamada "bancada femenina" compuesta por representantes de la UDI y RN.

## La agenda legislativa

### Extensión del postnatal

Particularmente interesante ha sido el largo debate para la aprobación del permiso parental que se sumará a la actual licencia postnatal. De vuelta a la arena legislativa con posterioridad al 21 de mayo, el Ejecutivo quitó la urgencia que acompañó el envío del proyecto de ley y recurrió al Tribunal Constitucional, con el objetivo de reponer el tope de 30 UF fijado originalmente para los tres meses adicionales de su propuesta, límite que había sido eliminado en el parlamento.

Paralelamente a la presentación del requerimiento de inconstitucionalidad, fundado en la necesidad de "resguardar las instituciones que aseguran la responsabilidad fiscal", los ministros y parlamentarios oficialistas llamaron a la Concertación a negociar "manteniendo las reglas del juego", aunque

4 <http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/05/21/%C2%BFun-21-de-mayo-sexuado/>

tempranamente algunos/as senadores/as y diputados/as oficialistas manifestaron su disposición a elevar el monto en disputa para acercarlo a la cifra que la actual legislación asigna al subsidio por maternidad (66UF).

El ruido generado en torno a las atribuciones del Congreso y las recriminaciones por las conductas fiscales irresponsables y/o populistas de uno y otro bando se impusieron inicialmente a la discusión política de fondo, desperdiciando la oportunidad de abrir el debate sobre lo que el gobierno entiende por discriminación de género y el tipo de política pública asociada.

”

Sin embargo, voces como la de la senadora Rincón apoyada por algunas organizaciones y activistas de la sociedad civil (muchas de ellas remanentes de “la trama institucional de equidad de género”<sup>5</sup>) levantaron en el debate el castigo que el tope propuesto en el proyecto implicaba para los ingresos de las mujeres de clase media, al modificar a la baja el límite de 66 UF común a todos los subsidios por incapacidad laboral, concebidos justamente como sustitutos esenciales del salario.

Especialistas ligadas a la Concertación como la ex Directora del Trabajo, María Ester Feres, apoyaron la argumentación que finalmente se impuso en la oposición, según la cual pretender un tope inferior a otros subsidios laborales no sólo discriminaba a las mujeres con mayor nivel educacional, sino que también transformaba esta prestación en una excepción a las garantías resguardadas por los principios de uniformidad e integridad esenciales a la seguridad social.

**Finalmente, el tope para la extensión se subió a 66 UF por los seis meses propuestos, anotándose la Concertación uno de sus más coordinados triunfos legislativos en lo que va del actual periodo, al no permitir el retroceso en materia de no discriminación y en los derechos laborales de las mujeres, evitando la introducción de criterios de focalización propios de las políticas sociales para la superación de la pobreza**

Los argumentos a favor de cifras por debajo del tope vigente esgrimidos por el gobierno y la propia ministra Smith entregaron una clara señal sobre la escasa valoración de su sector respecto del trabajo doméstico y reproductivo que acompaña la primera etapa de la crianza que recae principalmente en la madre, asumiendo de paso su condición de trabajadora secundaria, como se

5 Configurada por agencias gubernamentales, ONGs, centros académicos independientes y universitarios, tecnoburócratas y líderes feministas durante los 20 de gobierno concertacionista. Una descripción y análisis sobre las principales actoras en este espacio de interacción, en: Ríos, Godoy y Guerrero, *Op. Cit.*, páginas 135-145, y 154-165. También ver: Augusto Varas, *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-estado*. Editorial Catalonia, Santiago, 2006



presume tácitamente al estimar que su ingreso es un “aporte” susceptible de ser reducido a voluntad.

**Finalmente, el tope para la extensión se subió a 66 UF por los seis meses propuestos, anotándose la Concertación uno de sus más coordinados triunfos legislativos en lo que va del actual periodo, al no permitir el retroceso en materia de no discriminación y en los derechos laborales de las mujeres, evitando la introducción de criterios de focalización propios de las políticas sociales para la superación de la pobreza.**

Sin embargo, quedó pendiente una discusión más a fondo en el Congreso sobre los alcances de la extensión de la licencia por maternidad en la empleabilidad y trayectoria laboral de las mujeres, particularmente al no discutirse a fondo las condiciones que se fijan al uso que el padre puede hacer, a decisión de la madre, de parte de este permiso, y también al no incorporarse al debate la modificación de los artículos 203 al 205 del código laboral –que regulan el acceso y el sistema financiamiento de la sala cuna una vez concluida la licencia postnatal–, además de una nueva fórmula para un permiso parental por enfermedad grave del hijo menor de un año que incentive efectivamente la responsabilidad del padre.

Con diferentes matices, **especialistas de distintos sectores (desde Comunidad Mujer hasta la Articulación Feminista<sup>6</sup>) coinciden en que estos elementos denotan que el tema sigue abordándose sin afectar la tradicional división sexual del trabajo, considerando a la mujer como responsable exclusiva del cuidado y atención del lactante, cargando en las trabajadoras, sus ingresos y trayectorias, los costos directos de la reproducción social.**

**Proyecto que faculta a matronas para recetar anticonceptivos como “la píldora del día después”**

El proyecto, presentado por los diputados de la Democracia Cristiana Carolina Goic, Matías Walker, Víctor Torres y Pablo Lorenzini, surgió como reacción a una polémica situación provocada por el Seremi de Salud de la Región de Coquimbo, que en un instructivo prohibió a las matronas recetar anticonceptivos, haciendo una “interpretación” del artículo 177 del Código Sanitario. El objetivo de la autoridad fue controlar por esa vía el acceso a la anticoncepción de emergencia en los consultorios, contraviniendo de paso una práctica regular extendida por más de 50 años, aunque sin la potestad legal para ello.

El debate y movilizaciones en la IV Región se ampliaron rápidamente dada la reconocida centralidad –y amplia legitimidad– de las matronas en la regulación de la fertilidad y la planificación familiar, particularmente entre los tres primeros quintiles de ingresos. La iniciativa parlamentaria, con amplio apoyo ciudadano, recibió el temprano respaldo del Ministerio de Salud y algunos parlamentarios oficialistas como la diputada Karla Rubilar, y apuntó a

6 Ver: [http://articulacionfeministachile.blogspot.com/2011/03/declaracion-8-de-marzo-dia\\_04.html](http://articulacionfeministachile.blogspot.com/2011/03/declaracion-8-de-marzo-dia_04.html)



regularizar una práctica reconocida como normal en los consultorios y servicios de urgencia de todo el país.

En el proyecto, que modifica el mencionado artículo del Código Sanitario, se dispone que las matronas "podrán indicar, usar y prescribir sólo aquellos medicamentos que el reglamento clasifique como necesarios para la atención de partos normales y, en relación con la planificación familiar y la regulación de la fertilidad, prescribir métodos anticonceptivos, tanto hormonales -incluyendo anticonceptivos de emergencia- como no hormonales, y desarrollar procedimientos anticonceptivos que no impliquen uso de técnicas quirúrgicas".

Ante la rápida tramitación y aprobación<sup>7</sup>, la diputada Adriana Muñoz sostuvo que "La aprobación de este proyecto de ley es una gran noticia para todas las mujeres, porque viene a llenar un vacío de interpretación, que podría haber provocado que otra autoridad, con una visión tan conservadora como la del seremi de la Región de Coquimbo, quiera quitar derechos adquiridos por muchos años en relación a la anticoncepción de la mujeres [...] el proyecto, permite garantizar equidad real y efectiva en el acceso de todas las mujeres a la anticoncepción de emergencia, sin importar la condición socioeconómica y el lugar en que se encuentre".

Sin embargo, fue el Senador Ruiz-Esquide quién destacó que la aprobación del proyecto "Significa que las matronas y matrones van a poder hacer entrega en privado y en público de la píldora del día después, medida que es la manera más eficiente para evitar el exceso de abortos que hay en el país", apoyando el debate que paralelamente a la aprobación se iniciaba en la Comisión de Salud de la Cámara.

## Comisión salud y debate sobre aborto terapéutico

Desde el restablecimiento de la democracia, han sido numerosas las mociones presentadas por legisladores y legisladoras de diversos partidos para despenalizar algunas causales de aborto tales como riesgo vital e inviabilidad fetal, recuperando así un derecho conculcado por la dictadura el año 1989 a través de la modificación del artículo 119 del Código Sanitario.

La primera de las presentaciones fue liderada por la diputada Adriana Muñoz en 1991 y apuntó sin éxito a revertir esta modificación. Otras más recientes en la misma cámara corrieron la misma suerte, sin lograr avanzar mínimamente en la tramitación y siendo archivadas tras años de "dormir" en el Congreso.

Sin embargo la moción presentada el 2010 por la ex senadora Evelyn Mattei y su colega Fulvio Rossi para despenalizar el aborto por razones médicas dio nuevo impulso al tema. Siendo este último presidente de la Comisión de Salud del Senado, logró recientemente abrir el debate sobre su moción y otras dos presentadas en fechas recientes: un proyecto del senador Camilo Escalona (y su entonces colega Carlos Ominami) sobre interrupción terapéutica del embarazo; y una iniciativa de los senadores Guido Girardi, Ricardo Lagos, Jaime Quintana

7 [http://www.camara.cl/prensa/noticias\\_detalle.aspx?prmId=45759](http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=45759)

y Eugenio Tuma que despenaliza el aborto terapéutico, eugenésico o en caso de violación.

Como parte de una estrategia de visibilización, en sucesivas sesiones la Comisión de Salud convocó a médicos, especialistas de universidades y ONGs y representantes del Movimiento por la Interrupción Legal del Embarazo (MILES), intentando dar espacio a las diversas visiones biológicas y éticas sobre el tema.

Paralela a la gestión del senador Rossi, tanto el presidente del Senado, Guido Girardi como la senadora Ximena Rincón, con el respaldo de organizaciones ciudadanas, hicieron continuos llamados a los legisladores para que se aprobara la idea de legislar, la que fue finalmente votada positivamente por la instancia de la cámara alta el 6 de septiembre. La comisión aprobó la idea de legislar de las tres iniciativas por tres votos a favor, correspondientes a los senadores Girardi, Rossi y Mariano Ruiz Esquide, y dos votos en contra de los legisladores Francisco Chahuán (RN) y Gonzalo Uriarte (UDI), pudiendo así continuar su tramitación en la sala.

*"Este proyecto ha contado con mucha participación, más allá de lo que uno piensa Chile merece que el Congreso Nacional, con responsabilidad e información, debata este tema de cara a la ciudadanía, el Chile de hoy es un Chile donde la sociedad nos exige que tengamos la posibilidad de avanzar en este tema", sostuvo Rossi.*

A pesar del diagnóstico del presidente de la Comisión de Salud del Senado, estos avances no parecen tener eco en La Moneda. A días de zanjada la aprobación de la idea de legislar, Piñera almorzó con la comisión política de Renovación Nacional. Si bien el objetivo del Mandatario era "agradecer" a los integrantes de esta instancia "el apoyo que ha tenido para su gestión" y preparar los detalles de su intervención en el Consejo General que RN realizó el 10 de septiembre en Valparaíso, quienes asistieron al encuentro aprovecharon de hacer manifestas sus críticas a la oposición y "a cómo ésta instala temas como las reformas políticas y el aborto".

Según sus propias declaraciones tras la cita, el alcalde de Ñuñoa, Pedro Sabat, le solicitó explícitamente al presidente su postura sobre los avances legislativos de los proyectos para la interrupción del embarazo. Este le habría asegurado que no los apoyaba y que si alguno de ellos se aprobaba, aplicaría el veto presidencial. "Nos dijo, incluso, que lo haría 'tantas veces como fuera necesario' algo que nos dejó muy tranquilos", comentó el alcalde. La Moneda confirmó la intención de Piñera de hacer uso de esta herramienta, lo que fue valorado por el secretario general de su partido, Mario Desbordes.

Esto despertó la inmediata preocupación de las organizaciones que han apoyado la necesidad de una legislación que proteja los derechos de las mujeres y han acompañado el proceso en el Congreso, preocupación que fue recogida casi exclusivamente por los medios electrónicos y tuvo poco eco masivo. Sin embargo, para los involucrados en debate el tema es de máxima relevancia, lo que queda ilustrado en la declaración de Camila Maturana, abogada de la Corporación Humanas en Terra, quién apuntó: "(el Presidente) Debe esperar, aun cuando tenga esta facultad que está en la Constitución, que transcurra

el debate legislativo y conocer cuál es la posición del parlamento frente a la iniciativa [...] Lo que el Presidente debe considerar y el parlamento también, es que Chile está en una gran deuda en materia de derechos humanos. Un conjunto de organismos internacionales le han reprochado a Chile, hace más de diez años, que se sancione toda clase de aborto (...) A la luz de derecho internacional, se considera una violación a los derechos humanos de las mujeres, equivalente a una tortura".

---

## La Moneda y la agenda valórica

Contrariamente a lo observado durante el segundo semestre y a pesar de las evidentes resistencias de parlamentarios y dirigentes de la derecha a entrar en temas que tensionan la frágil convivencia al interior del oficialismo, a comienzos de agosto Piñera aceptó hacerse cargo de uno de sus publicitados compromisos de campaña y retomó la idea de legislar para regular las uniones de hecho entre parejas hetero y homosexuales. Suponemos que este giro en su posición inicial se vio influenciado por su baja popularidad y la urgencia de marcar liderazgo dentro de su propio sector empatizando con la ciudadanía.

Sin embargo, el resultado dista de ser auspicioso. Durante la polémica firma en La Moneda del Proyecto de Acuerdo de Vida en Pareja (AVP) enviado al Congreso y con la notoria ausencia de los presidentes de los partidos de la alianza en el gobierno, el Presidente intentó conciliar un discurso pro familia ("la familia es la principal fuente de felicidad") y a favor del matrimonio heterosexual (**"el matrimonio por su naturaleza debe ser entre un hombre y una mujer"**), con una apertura relativa ante la diversidad "esta convicción no me impide reconocer que existen otras formas de relaciones afectivas" que son también "respetables y valiosas"<sup>8</sup>, precisando eso sí que su proyecto **"está creando una nueva figura legal, pero no está modificando el Código Civil"**.

A pesar de sus esfuerzos por no inquietar a su sector, el que el proyecto faculte a dos personas adultas, solteras, que tenga una vida afectiva sin relación sanguínea inscribir su relación el Registro Civil (y no sólo en una notaría), permitiéndoles acceder a los derechos hereditarios, los beneficios en salud y los previsionales, no fue bien recibido por las fracciones conservadoras de la Alianza por Chile.

Las airadas reacciones levantadas por esta iniciativa obligaron a un rápido giro en la apertura hacia la sociedad real de La Moneda, como queda en evidencia ante su reacción a la aprobación de la idea de legislar sobre el aborto terapéutico. La polémica sobre la vocación liberal de la derecha en el poder abrió un nuevo capítulo tras la cita del Presidente con representantes del mundo evangélico, quienes le solicitaron que patrocine una reforma constitucional para que el matrimonio entre un hombre y una mujer esté consagrado en la Carta Fundamental.

8 [http://www.cooperativa.cl/pinera-presento-acuerdo-de-vida-en-pareja-destacando-a-la-familia-como-fuente-de-felicidad/prontus\\_notas/2011-08-09/115517.html](http://www.cooperativa.cl/pinera-presento-acuerdo-de-vida-en-pareja-destacando-a-la-familia-como-fuente-de-felicidad/prontus_notas/2011-08-09/115517.html)

El silencio de La Moneda ante la directa intervención de instituciones confesionales en asuntos legislativos se agravó tras las declaraciones del obispo evangélico Héctor Espinoza, en el marco del Tedeum de las iglesias cristianas, quien relacionó a los homosexuales con la pedofilia y se refirió a ellos como enfermos ("Si hay alguien que tiene abiertas las puertas de nuestros templos para recibir a las personas que tienen problemas sexuales, a los gay, somos nosotros"), además de criticar el Proyecto de Acuerdo de Vida en Pareja y la discusión sobre el aborto terapéutico por considerarlas atentatorias contra la integridad de la familia.

Si bien a la ceremonia asistieron Sebastián Piñera y sus ministros –como también las autoridades legislativas y judiciales del país– el Presidente evitó entrar en un debate que cruza sus propias filas.

En cambio, el repudio a las intervenciones del obispo fue más transversal en la oposición. Nuevamente desde la sociedad civil, la oportunidad fue tomada para avanzar un poco más en el debate sobre los límites al pensamiento moral en el plano legislativo. La misma Camila Maturana precisó "Es legítimo que algunos credos religiosos rechacen proyectos de ley que se debaten en el país, está dentro de lo que es un estado democrático. Pero también hay que considerar que los congresistas, que son los que legislan, han sido elegidos como representantes de la ciudadanía y están obligados a encauzar y responder a las demandas ciudadanas". Lo mismo sería aplicable a nuestro ejecutivo.

En esa dirección apuntó la reacción del presidente del Senado Guido Girardi, quien señaló que en Chile debe primar la diversidad, "tanto para las iglesias y los homosexuales, como para quienes se quieren divorciar y quienes quieren postergar su paternidad a través de la píldora del día después". Aprovechó la polémica para respaldar la discusión sobre el aborto terapéutico, como "una medida que se debe retomar luego que fuera derogada en dictadura".

Mientras tanto, a pesar del mensaje tranquilizador del Presidente a la comisión política de RN respecto de las iniciativas sobre aborto que se debatirán en el Congreso y su disposición a hacer uso de su facultad presidencial de veto "tantas veces como sea necesario", el debate al interior del partido está lejos de acallarse.

Antes de fines de septiembre, la diputada de esa colectividad Karla Rubilar haría una presentación ante el Tribunal Supremo (TS) de su partido, para que la instancia analice si el voto político, firmado en el Consejo General, "cumplió con todos los estatutos y si es vinculante para las votaciones en el Congreso". El texto, que recoge las conclusiones de la comisión de Familia que sesionó durante el consejo y que fue presidida por el senador Baldo Prokurica, establece en el punto siete "el rechazo absoluto a todo tipo de aborto, como un atentado a la vida y a la existencia del que está por nacer; como también que el matrimonio es una institución entre un hombre y una mujer".

Esto va en contra de la postura públicamente defendida por la diputada, a favor de legislar sobre el aborto terapéutico. Incluso antes de la reunión del Consejo, había señalado que si la instancia resolvía obligar a sus parlamentarios

a votar los proyectos que se tramitan en el Congreso bajo el criterio aprobado, entonces renunciará a su militancia en RN.

"Si el TS termina diciendo que estoy obligada a votar en contra del aborto terapéutico, porque hay un voto político vinculante, tendría que renunciar. Yo lamento que estemos perdiendo lo que es la esencia de RN, lo que nos hace diferentes de la UDI". Agregó además un detalle no menor: nunca se había incluido un tema de conciencia en un voto político.

Aunque en un primer momento en la directiva del partido aseguraban que "hasta ahora, no hubo ni habrá órdenes de partido" a sus parlamentarios, advertían que si la diputada actuaba de manera distinta a la postura oficial de la colectividad, "serán los militantes quienes podrían evaluar si ello atenta o no contra los valores de RN y si amerita pedir su expulsión".

Lejos de buscar una salida pacífica al conflicto, el presidente del partido, Carlos Larraín, no sólo defendió el voto político del consejo, sino que fue más lejos al afirmar "Creo que ella (Rubilar) no ha pensado a fondo este asunto. También creo que alguna persona la está tentando con esto de constituir la 'Nueva Derecha' entre comillas, que es liberal para todo, no sólo para lo económico. Y este desarrollo sí sería muy dañino para la estabilidad de la derecha y para el trabajo del Gobierno". Por cierto, no precisó a qué persona aludía. Nada dijo Lili Pérez, cercana al presidente y hasta ahora coincidente con la postura de Rubilar.

La escalada del conflicto tuvo finalmente un giro que permitió una rápida solución de cara al público: en reunión con la directiva de RN, la diputada Rubilar recibió de las autoridades el respaldo público que buscaba para votar en conciencia y desistirse así de la presentación al TS, lo que evitó la inminente crisis que habría provocado su salida del partido.

Mientras tanto, en la UDI han guardado silencio y dejado que los sectores más conservadores de RN resuelvan por ellos los nudos que genera entrar en la largamente evitada "agenda valórica". Otro tanto hace la Democracia Cristiana, quién ya decretó libertad de acción para sus parlamentarios en caso de prosperar la tramitación de alguno de los proyectos, cuyo destino en cualquier caso ya fue zanjado por el propio presidente.

---

## El debate que viene: Mujeres en la toma de decisiones

En un escenario marcado por la contingencia y por el nuevo protagonismo del legislativo en la escasa aunque vistosa agenda de género, han quedado por ahora fuera del foco del debate público temas altamente relevantes para avanzar hacia una mayor igualdad entre hombres y mujeres, como lo es la paridad.

Los llamados de alerta respecto a la nula sensibilidad de las actuales autoridades a "la relación positiva que se establece entre la presencia de mujeres en cargos

políticos y el sentimiento de inclusión femenina<sup>9</sup> quedaron confirmados en el último cambio de gabinete presidencial<sup>10</sup>, que no sólo redujo el ya acotado número de ministras de cinco a cuatro, sino que eliminó la presencia de éstas en el Comité Político.

Los esfuerzos de parlamentarias de la Concertación y organizaciones vinculadas a partidos progresistas<sup>11</sup> por levantar el tema con miras a las próximas elecciones municipales no han encontrado por ahora eco en los medios digitales y mucho menos en los tradicionales, dejando aislados los intentos por incorporarlo a la agenda pública.

Ni las figuras femeninas de la actual administración y ni aquellas parlamentarias oficialistas que han acercado posiciones en torno a otros temas de la agenda de género como el proyecto de AVP o los de aborto terapéutico han manifestado interés en sumarse a esta causa, siendo algunas de ellas –como la actual ministra del Trabajo– destacadas opositoras a cualquier medida de acción afirmativa para promover la participación política de las mujeres.

“

**El imaginario femenino promovido por el gobierno, está encarnado en trabajadoras esforzadas, de apariencia cuidada y preocupadas por sus hijos, cuyo éxito depende de la voluntad personal de emprendimiento y la capacidad individual de conciliar vida laboral y familiar**

Tal como lo anticipáramos en el informe anterior, **este desinterés es consistente con el imaginario femenino promovido por el gobierno, encarnado en trabajadoras esforzadas, de apariencia cuidada y preocupadas por sus hijos, cuyo éxito depende de la voluntad personal de emprendimiento y la capacidad individual de conciliar vida laboral y familiar.**

Consecuentemente, el camino para la equidad es dual: en los grupos sociales menos favorecidos está íntegramente asociado a aumentar la participación económica, mientras en las élites no es tema, porque en esos niveles no existiría la discriminación. Allí las mujeres podrían alcanzar la igualdad de oportunidades en base a sus méritos, sin necesidad de apelar a mecanismos estructurales que distorsionan la libre competencia entre individuos de talentos equivalentes pero con distintas “naturalezas”.

El acercamiento de las elecciones podría arrojar mayores luces a este debate, en el que parece perfilarse ComunidadMujer. A través de su presidenta, esta organización, aliada del gobierno en la promoción de la empleabilidad

9 María de los Ángeles Fernández en <http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/05/21/%C2%BFun-21-de-mayo-sexuado/>

10 Ver también [http://blog.latercera.com/blog/mafernandez/entry/gobernar\\_sin\\_liderar](http://blog.latercera.com/blog/mafernandez/entry/gobernar_sin_liderar)

11 Al momento del artículo, al menos las fundaciones Chile 21, Dialoga y Proyectamerica ya habían organizado foros y debates sobre el tema, en algunos casos en alianza con ONGs y organizaciones de la sociedad civil.

femenina, ha levantado recientemente la voz para sumar a su tradicional preocupación por temas de participación económica, conciliación trabajo/familia y promoción del liderazgo empresarial entre las mujeres, la participación política y la promoción de éstas en cargos de representación.

En una columna referida a la demanda ciudadana por mayor poder e influencia, publicada por El Mercurio<sup>12</sup>, Esperanza Cueto, fue explícita al emplazar al Gobierno a reformar el sistema electoral, avanzar en el financiamiento público a los partidos políticos –condicionando a que parte de este sea utilizado para “el reclutamiento y preparación de líderes mujeres para competir en cargos de elección popular” y, de forma destacada:

*“(…) es necesario legislar para limitar la reelección indefinida de candidatas a cargos de elección popular, condición que en nada contribuye a la renovación de los liderazgos ni a mejorar la representación de mujeres, jóvenes y otros sectores de la sociedad”.*

Si bien este impulso no ha logrado aún mayor eco en el ejecutivo, será interesante asistir a la toma de posiciones sobre esta cuestión. De particular interés será ver la evolución que al respecto pueda tener la ministra Smith, aparentemente afín a los planteamientos procedentes de ComunidadMujer. Esta podría ser su oportunidad para retomar cierto protagonismo en la agenda, aún cuando el escenario al interior del oficialismo es particularmente resistente a este debate.

---

## La extinción del género en la agenda gubernamental

Si bien nos reservamos un moderado optimismo respecto de posibles debates más sustantivos respecto de la participación política de las mujeres ante la proximidad de las elecciones y la creciente importancia de las reformas políticas en la agenda de la oposición, el evidente desdibujamiento de Sernam en cuanto referente para el diseño, desarrollo y evaluación de políticas públicas y leyes con contenido de género no da pistas de revertirse.

Ya es notorio el retroceso de la propia ministra en la agenda de medios a partir de la entrada de la ex senadora Matthei al gabinete. Además de su acotado protagonismo público, aparece desvinculada de aquellos temas tradicionalmente levantados por Sernam, como quedó en evidencia recientemente a partir de la revisión liderada por la titular de Trabajo de las condiciones laborales de las trabajadoras de casa particular.

La falta de visibilidad de la mujer como sujeto de la política y la focalización en las consecuencias de la discriminación de género –más que en sus causas– evidenciadas tanto en las campañas públicas como en las acciones puntuales y desarticuladas que exhibe el gobierno, facilitan el que estas iniciativas sean asumidas sin coordinación por los ministerios sectoriales, apuntando asistencialmente a las madres trabajadoras pobres, mismas a las que Sernam dirige algunas intervenciones acotadas (generalmente licitadas a terceros)

12 <http://www.comunidadmujer.cl/2011/09/por-una-politica-mas-representativa/>



del mismo carácter. Otras de sus acciones son directamente extensiones de la actividad benéfica privada ligada a los sectores conservadores.

De hecho, uno de los dos programas que concentrarían mayores recursos según el presupuesto aprobado para el año 2011 (aproximadamente 1000 millones de pesos cada uno), es el ya descrito "Comprometidos por la Vida", programa de consejería y atención a jóvenes embarazadas para que no aborten y puedan dar en adopción sus hijos/as si es que así lo deciden, "muy similar al realizado por la Fundación ChileUnido"<sup>13</sup>.

Según lo indicado por la diputada M.Antonieta Saa, este último programa "(...) lo van a implementar con organizaciones privadas, porque es difícil que lo hagan con el equipo del Sernam. Presenté una indicación para que parte de los 1.000 millones que iban comprometidos a este programa, fueran destinados a programas de anticoncepción para la adolescente y consejería. Lamentablemente fueron calificadas de inconstitucionales" Respecto de la fiscalización de esta iniciativa, apuntó

*"(...) podemos exigir saber cómo se licitará y quién se lo adjudicará. En lo personal, me parecería raro y no me gustaría que se licitara a la ChileUnido que ha estado haciendo este programa durante varios años. Sería algo hecho a la "horma de un zapato"*

El otro programa importante desde el punto de vista presupuestario es el también mencionado de "Cuatro a Siete", mientras la parte más significativa de la partida de recursos para programas, siguiendo lo dispuesto en la ley 20.481 de Presupuesto del Sector Público para el año 2011, deber ser transferido a la Fundación Prodemu. El 2011 el monto asignado por ley es de M\$7.094.459 (siete mil noventa y cuatro millones cuatrocientos cincuenta y nueve mil pesos), mil millones más que en el ejercicio anterior.

Si bien las restricciones presupuestarias han sido siempre un tema limitante para una gestión más visible por parte del servicio, el tipo de programas que se priorizaron en el diseño del presupuesto refuerza un abordaje que tiende a privatizar problemas antes concebidos como sociales y dar respuestas individuales y acotadas a aspectos concretos resultantes de una desigualdad cuya dimensión estructural se ignora.

Si bien esto no es privativo de los temas de género, sino transversal a la lógica del gobierno, estimamos que tiene para el Sernam costos altísimos respecto de su visibilidad y proyección, afectando así la ya escasa presencia de estos temas en la agenda gubernamental, condenándolos a la extinción.

13 [http://observatoriogeneroyequidad.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3630:presupuesto-nacional-2011-mucho-mas-que-sumary-restar&catid=13:reportajes&Itemid=116](http://observatoriogeneroyequidad.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=3630:presupuesto-nacional-2011-mucho-mas-que-sumary-restar&catid=13:reportajes&Itemid=116)





# Pueblos Originarios

6

# Movimientos indígenas con mayor poder de empoderamiento y de resistencia

Domingo Namuncura

## Resumen

El movimiento indígena en Chile estuvo relegado a espacios secundarios en los medios de prensa, en parte porque concluida la segunda gran huelga de hambre de cuatro comuneros mapuches, los principales temas de sus demandas quedaron radicadas en una comisión de buena voluntad y en parte, porque entre los meses de mayo y octubre 2011 se ha producido en el país una movilización social y estudiantil de enorme relevancia, con miles de chilenos y chilenas, sobre todo jóvenes, pero acompañados de la solidaridad de millones de compatriotas, que levantaron con fuerza la demanda por un modelo educacional más justo. Aún así, y en medio de marchas callejeras en distintas ciudades del país, ondearon las banderas del Pueblo Mapuche y los estudiantes indígenas pusieron una nota cualitativa no menor y muy significativa al crear la Federación Mapuche de Estudiantes, entidad con la cual lograron incorporar en la demanda estudiantil la reivindicación histórica por una educación intercultural. Gran acierto y gran avance, en medio de conflictos territoriales en el sur que permanecen y que están ahí, latentes, como señal de que la problemática indígena sigue desatendida por el Estado en su conjunto, sin comprender que los indígenas es un tema nacional que requiere respuestas profundas a demandas pendientes.

## Joel Lizama Nahuelhual: un sencillo homenaje.

Al momento de escribir este informe (septiembre 2011), la sociedad chilena vive todavía los efectos de una tragedia aérea que causó gran conmoción por 21 compatriotas que murieron en la isla de Juan Fernández, tratándose de personas que concurrían a prestar un servicio social en una comunidad isleña anteriormente devastada por un tsunami. Entre las víctimas se encontraban dos personalidades muy reconocidas por su desenvolvimiento público: Felipe Camiroaga, presentador de Televisión y Felipe Cubillos, empresario. Ambos, comprometidos en la tarea de brindar su solidaridad con quienes fueron afectados por el terremoto de febrero del 2010. Otras víctimas eran el personal militar del avión siniestrado, profesionales de TVN e integrantes de la ONG Desafío Levantemos Chile.

Entre estos últimos, estaba en ese avión Joel Lizama Nahuelhual, mapuche, oriundo de Chol-Chol, ex uniformado, padre de dos hijos, director del Circuito de carrera Columbia Challenger. Era un deportista destacado en su género. Desde el 2000 se había dedicado al deporte de carreras de aventura. En el 2003 había obtenido un importante triunfo al frente de un grupo chileno en el circuito Desafío Volcanes (entre Pucón y San Martín de los Andes) guiando una carrera de 100 horas consecutivas. En el 2007 corrió en la competencia Aventura Increíble en Pucón (en dupla con un perro previamente entrenado), hazaña que sus coterráneos aún comentan con admiración.

Joel Lizama Nahuelhual era un deportista neto; amante de la naturaleza y de los deportes intensos. Viajaba a Juan Fernández con el propósito de ayudar a los isleños para una competencia del Columbia Challenger, como una manera de cooperar en fortalecer el turismo local y con ello ayudar al desarrollo de la Isla. Por ese motivo, entre otros, se integró al movimiento Desafío Levantemos Chile.

Su historia y su caso fueron insuficientemente difundidas por los medios de prensa en esta tragedia. Más aún: pasó desapercibido el hecho de que Joel Lizama pertenece a la Etnia Mapuche, lo que le sitúa entre los indígenas chilenos que más aportan a la sociedad, en este caso con su experiencia deportiva, siendo parte de una nueva generación de profesionales indígenas que están presentes en todos los ámbitos del desarrollo social y cultural del país. Su historia y personalidad forman parte hoy de la Memoria de su comunidad original.

La situación de los Pueblos Indígenas en Chile con posterioridad al levantamiento de la segunda gran huelga de hambre de cuatro comuneros mapuches (marzo-abril 2011), entró en una fase secundaria en materia comunicacional, como resultado de la instalación de una Comisión de buena voluntad que se hizo cargo de las demandas sostenidas durante dicha huelga, sin representar directamente ni al Gobierno ni a ningún organismo del Estado, y por el inicio y posterior expansión nacional de una gran movilización de estudiantes en demanda de cambios profundos en el modelo educacional vigente.

Por una parte, la Comisión de buena voluntad, integrada por representantes de los comuneros, personeros de Iglesia y de entidades humanitarias (entre ellas el Instituto de Derechos Humanos), ha desplegado una labor consistente en conversaciones con diversos poderes del Estado y del Parlamento, para hacer avanzar ciertas demandas fundamentales. El proceso es más lento y

complejo, por cuanto al no existir un movimiento de respaldo, las gestiones de esta comisión quedan instaladas en un ámbito más privativo. De hecho, poco se conoce de los avances o resultados de esta comisión.

A poco de iniciar su trabajo, se desencadenaron las movilizaciones estudiantiles lideradas por la CONFECH (Confederación de Estudiantes Universitarios de Chile) que tienen ya una duración de casi cuatro meses. Este movimiento ha sido capaz de desplegar una poderosa agenda de demandas que hacen puente

directo con el sentido común de millones de chilenos, que han coincidido con los reclamos fundamentales de la creciente movilización estudiantil en demanda de cambios radicales en el modelo educacional vigente. Esto no termina ahí: las movilizaciones han traspasado las barreras políticas del tema, lográndose instalar en la agenda pública la demanda por importantes reformas democráticas.

En ese contexto, la situación de los Pueblos Indígenas ha quedado claramente subsumida en la dinámica de estas movilizaciones, logrando no obstante estar presente en dos dimensiones relativamente parciales: en el marco de las movilizaciones en las calles, en donde diversos grupos de indígenas y no indígenas han expresado

también sus demandas por justicia, territorio y autodeterminación. Pero, en lo más sustancial, surgió de entre los propios estudiantes indígenas universitarios la idea de generar una Federación propia, que tuvo que lidiar con las Federaciones tradicionales para ser incluidos como actor estudiantil en el contexto de las demandas globales de los estudiantes.

## Estudiantes mapuches se organizan en una Federación.

El surgimiento de La FEMA (Federación Mapuche de Estudiantes) es, probablemente, el fenómeno político-social-estudiantil de mayor relevancia en este período, en lo relativo a movilización indígena. En efecto, **se trata de la primera organización contemporánea de estudiantes de un Pueblo Indígena, los Mapuches, que se integran en una organización estudiantil que, en este caso específico, tiene un carácter transversal, pues no está suscrita a una Universidad propiamente tal** (como las Federaciones estudiantiles habituales que se identifican con su casa de estudios) sino a una red de estudiantes universitarios que comparten una misma identidad étnica. Y esto es lo novedoso de la contribución estudiantil mapuche.

Pero los dirigentes estudiantiles de las Federaciones universitarias tradicionales no lo comprendieron cabalmente al inicio del proceso de integración de Femae en la Confech. De hecho, hubo fuertes resistencias por parte de varios dirigentes a quienes resultó extraño que un grupo (por lo demás bastante amplio) de

“

**El surgimiento de La FEMA (Federación Mapuche de Estudiantes) es, probablemente, el fenómeno político-social-estudiantil de mayor relevancia en este período, en lo relativo a movilización indígena**

estudiantes mapuches, pidiera ser integrado como "Federación" universitaria cuando no representaba a ninguna Universidad en particular.

Un sector de dirigentes de las Federaciones tradicionales levantaron como argumento que la problemática indígena era transversal en todas las Federaciones... Pero ese argumento no fue válido para los dirigentes de la FEMAE, interesados en hacerse representar en forma directa. El mayor conflicto se produjo con dirigentes estudiantiles de las Juventudes Comunistas, quienes se mostraron como los más intransigentes en contra de su integración a la Confech. Las demás Federaciones se movieron con muchas dudas, pero finalmente y luego de una áspera polémica pública, la Confech aceptó la incorporación de la Femae como Federación con plenos derechos.

A partir de ese momento, los dirigentes estudiantiles mapuches han destacado por la seriedad de sus propósitos, la extensión de sus redes estudiantiles y la solidez de sus planteamientos y se unieron a la amplia movilización estudiantil. De hecho, un hito de gran relevancia cuando una de las sesiones más publicitadas de la Confech en regiones, se realizó en el histórico Hogar Mapuche de Las Encinas, en Temuco, lugar en donde diversas figuras nacionales estudiantiles reconocieron que había sido un error la suma de dudas que pusieron al comienzo, para reconocer y aceptar como suyos a la naciente Federación mapuche de Estudiantes.

No es menor este hecho fundamental, pues la presencia de mapuches en diversas carreras universitarias en distintas Universidades del país, públicas y privadas, es cada vez mayor. Es posible que en número superen los cinco mil indígenas estudiando diferentes carreras, abarcando todas las disciplinas.

Esto marca un sello distintivo. Se trataría de la quinta generación de indígenas, mayoritariamente hijos de familias de inmigrantes internos, que logran acceder a las Universidades y por lo tanto adquieren y desarrollan conocimientos que los invisten no sólo como profesionales, en una categoría muy superior a la de sus padres y abuelos, sino que además se constituyen en intelectuales orgánicos de sus propios pueblos; es decir, en actores políticos, sociales y culturales de gran relevancia para la defensa y promoción de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas.

De esta masa de estudiantes universitarios mapuches emergerá, sin duda (y ya está sucediendo) la clase dirigente que tendrá a su cargo el destino de la lucha de los Pueblos Indígenas por tales derechos en los próximos años. Muchos de ellos son hijos de dirigentes tradicionales, Lonkos, Caciques y actores indígenas que han librado grandes luchas sociales en los últimos 30 años. Natividad Llanquileo, estudiante de Derecho, quien fue una vocera excepcional durante la segunda gran huelga de hambre, es el mejor ejemplo de esos nuevos liderazgos, a los que se suman José Ancalao, estudiante de Antropología; Jonathan Zapata Painemal, estudiante de Pedagogía básica intercultural y Pablo Millalen Lipin, estudiante de Trabajo Social, algunos de los nuevos voceros de la Federación Mapuche de Estudiantes.

Es una realidad muy valiosa la que emerge con estos nuevos liderazgos sociales indígenas. Proviene de comunidades rurales, se han insertado en

la tradición urbana, lograron ingresar a Universidades para estudiar carreras formales, y sin perder ni una coma de su identidad originaria, están tomando la posta de la lucha social indígena de sus antecesores. Pero esta vez, **lo hacen formando parte de una amplia red de estudiantes y poniendo en plena aplicación todos los medios que la sociedad moderna pone a su alcance: principalmente las redes virtuales y su contacto con otras agrupaciones de estudiantes indígenas que comienzan a emerger en otros Centros de Estudios.**

En este contexto, el llamado “conflicto mapuche”, que en este período sale en cierto modo de los medios de prensa, en realidad da paso a otra realidad: el surgimiento de una incipiente pero sólida clase dirigente indígena, ahora poblada con grupos estudiantiles mapuches que, en su momento, tendrán también su hora de protagonismo social y político.

## Los conflictos que permanecen.

Diversos conflictos entre mapuches, principalmente, y el Gobierno en particular permanecen latentes, especialmente en materia de tierras y aguas. A diferencia de Gobiernos anteriores, en donde la compra y transferencia de tierras para comunidades en conflicto era un tema prioritario en la política pública indígena, en el caso del actual Gobierno existe un franco retroceso.

En efecto, durante el año 2010 y de manera inusitada, la Conadi debió devolver a la Hacienda pública recursos económicos estimados en un poco

de más de M\$ 33 mil millones de pesos, que en la planificación del Gobierno saliente (2009) estaban destinados a la adquisición de tierras. Esto implicó un considerable atraso en el cumplimiento de expectativas por parte del Pueblo Mapuche y generó nuevos intentos de recuperación de tierras mediante actos de fuerza.

**Durante el año 2010 y de manera inusitada, la Conadi debió devolver a la Hacienda pública recursos económicos estimados en un poco de más de M\$ 33 mil millones de pesos, que en la planificación del Gobierno saliente (2009) estaban destinados a la adquisición de tierras**

En el primer semestre del 2011 la situación no ha sido mejor. Al 30 de marzo del presente año, y de acuerdo a informaciones oficiales en Conadi, la aplicación del Artículo 20, letra b), del Fondo de Tierras y Aguas respecto del compromiso con 115 comunidades históricas, arroja como resultado el que sólo 63 de estas comunidades se encuentran con su situación de tierras al día. En gran parte son comunidades cuyas tierras fueron

compradas y/o comprometidas en el Gobierno de la Presidenta Bachelet. El saldo de 52 comunidades restantes sigue pendiente.

No obstante, una parte del programa financiero previsto para el 2011 comenzó a ser ejecutada con un primer compromiso gubernamental, asumido en Abril,



para la adquisición de 4.000 hectáreas para 500 familias mapuches en la Araucanía.

Este anuncio surge en medio de una fuerte polémica en dicha región, abierta por parlamentarios que cuestionaron el hecho de que en el primer cuatrimestre del 2011 el avance de ejecución presupuestaria en materia de Tierras y Aguas sólo alcanzaba un 0,36%, un porcentaje muy bajo. El Gobierno Regional de la Araucanía replicó con un porcentaje superior, pero lo cierto es que en el primer cuatrimestre del 2011 los anuncios de compra de tierras y aguas fueron bastante relativos.

Esto coincide además con un análisis realizado por el Instituto conservador Libertad y Desarrollo, en donde se señala que la compra de tierras no estaba paralizada sino que la política pública en torno a este tema había cambiado. El informe reconoce que la ejecución presupuestaria tenía un índice de 0,62%, es decir un poco más de lo denunciado por parlamentarios de oposición e igualmente muy por debajo de los requerimientos.<sup>1</sup>

De igual forma persisten importantes conflictos en la región de la Araucanía, como es en el caso de Melipeuco con proyectos de empresas de piscicultura en las comunidades de Juan Meli y Mariano Melillán, cuyas tierras colindan con empresas como Invertec y Los Fiordos, por el uso intensivo de pesticidas y carencia de plantas procesadoras de agua. Los contaminantes van a las aguas con el consiguiente efecto en la salud de los lugareños. En la misma comuna se ha proyectado el trazado de tendidos eléctricos de centrales de paso por sobre tierras indígenas cuyo patrimonio cultural y territorial se vería fuertemente afectado. El volcán Sollipulli en este territorio ha sido considerado por la tradición mapuche como un santuario. Pero esto se encuentra amenazado por concesiones a empresas transnacionales mediante las cuales se busca desarrollar proyectos de explotación de 48.000 hectáreas en donde se encuentran ubicadas 16 comunidades mapuches, cuyo modo de vida y cosmovisión serían sencillamente devastados.

En Temuicui existe todavía un conflicto intenso de demanda de tierras en relación con el Fundo La Romana, propiedad ancestral en manos del agricultor René Urban. Paradojalmente, el Gobierno interrumpió un complejo proceso de negociación para adquirir esa propiedad y eso ha exacerbado las tensiones. La zona está fuertemente militarizada.

En Curarrehue está en pleno proceso un conflicto con el anuncio de la construcción de la central hidroeléctrica Panguí de la empresa RP El Torrente. Las comunidades denuncian que profesionales de la empresa habría ingresado a tierras indígenas para realizar estudios sin autorización de las autoridades

<sup>1</sup> Diario Financiero-5 de mayo 2011

**LyD: "La compra de tierras no está paralizada, sino que la política cambió"**

"Si bien este proceso ha tardado un tiempo, el reciente anuncio del director de la Comisión Nacional Indígena (Conadi), Jorge Retamal, de la compra de cuatro mil hectáreas, demuestra que se está avanzando en la compra de tierras". Así explicó la investigadora del Programa Sociedad y Política de Libertad y Desarrollo (LyD), Claudia Hernández, el hecho que a mayo de este año, la Conadi haya ejecutado sólo un 0,62% de los recursos destinados a la compra de tierras.

ancestrales y que para llevar a cabo el proyecto la empresa pretendería cortar cinco hectáreas de árboles nativos, instalar torres de alta tensión e interrumpir el río Pangui. Motivados por estos hechos, comuneros mapuches irrumpieron en una actividad oficial de Fiestas Patrias organizada por el Municipio local. Y así, en diversos territorios ancestrales la conflictividad territorial no sólo disminuye sino que se intensifica con amplitud, y el Gobierno pareciera estar dispuesto a asumir los costos de un mayor conflicto.

## Avances relativos en materia de Tierras y Aguas.

Al 30 de abril de 2011, los indicadores de inversión en materia de adquisición de tierras para cumplir con el compromiso contraído en el programa de las 115 comunidades en conflicto, eran menores a un 1% e insuficientes para dar cuenta del problema. El Gobierno aceleró ciertas medidas fundamentales y ya en mayo 2011 anunció los primeros financiamientos para comprar 1.369 hectáreas para tres comunidades priorizadas en la Región de la Araucanía. En el mismo mes de mayo la Comunidad Ramón Briceño de Loncoche recibió 180 hectáreas mediante la modalidad de compra comunitaria. Y el mes se cierra con el anuncio de una negociación mayor de 14 predios para 500 familias con una superficie de 4.000 hectáreas.

Para paliar en parte la insuficiencia de estas inversiones, el Gobierno anunció también en mayo de 2011 una suerte de "alianza entre mapuches y privados" para recuperar tierras improductivas. El anuncio estaba precedido por un análisis de las políticas indígenas de los Gobiernos de la Concertación. Se decía que se habían traspasado 71.169 hectáreas de tierra a las comunidades, pero que la mayor parte de ellas se había convertido en terrenos desaprovechados comercialmente. Para ello, se dijo, se había comenzado a implementar un programa que permitiese que los privados (empresas y particulares con capital de inversión) pudiesen establecer "alianzas estratégicas" con los mapuches. Evidentemente había una crítica a la manera como los Gobiernos anteriores sólo se habían dedicado a comprar tierras y entregarlas sin ninguna preocupación real por su productividad.

En realidad, el punto es discutible, pues en Gobiernos anteriores fueron varios los Convenios-Marco suscritos entre Conadi y Mideplán con diversos Ministerios sectoriales para que la compra de tierras fuese complementada con Planes de Desarrollo Predial que fueron coordinados por organismos como Indap, Sercotec y Corfo, además de las inversiones específicas que se convino con distintos Ministerios como Salud, Agricultura y Obras Públicas para desarrollar proyectos productivos en tierras indígenas, algunos de ellos con mucho éxito. Con la Conaf se convinieron varios proyectos de inversión forestal en comunidades indígenas, y en otros lugares hubo acuerdos a nivel de inversiones regionales, todo lo cual desmiente el hecho de que no se desarrolló una política complementaria de desarrollo productivo en las tierras adquiridas.

Por cierto, efectivamente hubo zonas en donde estos planes no tuvieron éxito por características de algunos terrenos, pedregosos o con mucha materia rocosa, pero que tenían un valor histórico para las comunidades que deseaban recuperar la tierra ancestral por su historia. En otros casos, los planes de

desarrollo chocaron con una suerte de cultura respecto de usos tradicionales de siembra y resistencia a la innovación. Hubo comunidades en donde la costumbre ha sido siempre sembrar papas y remolachas. El intento por hacer variar la siembra a productos innovadores (como frutillas o lupó) terminó en un resultado negativo por una no comprensión de la pertinencia cultural. En otros proyectos, especialmente forestales, el plazo de cosecha es contrario a un sembradío de año en año. Entonces, el Gobierno de la época subsidió ingresos a cuenta de la cosecha forestal en tres o cinco años pero eso no fue suficiente. Claramente se trató de un proceso de errores y aciertos, pero en ningún caso de descuido acerca del carácter productivo de las tierras indígenas.

El Gobierno del Presidente Piñera consideró, en todo caso, que las tierras indígenas estaban abandonadas a su suerte y se desplegaron amplios e interesados reportajes informando de ciertas comunidades en donde era evidente que las tierras entregadas estaban sin productividad. **En este contexto, se fortaleció entonces el anuncio de esta "alianza entre privados y mapuches" que, básicamente, consiste en una figura de arriendo de tierras con inversión de capital privado. El particular (empresa o persona) invierte y "hace trabajar" la tierra y luego reparte con la comunidad parte de las ganancias.**

Quedó pendiente saber las modalidades de los contratos, pues este procedimiento en épocas anteriores llevó inevitablemente a abusos por parte de los privados respecto de la propiedad de las tierras, conseguidas mediante arriendos fraudulentos. El anuncio del Gobierno supone que estas "alianzas" se establecen en particular con cada comunidad. Tampoco existe información, a esta fecha, de cuáles son las comunidades que forman parte de este programa y no sabemos el avance de ello o sus resultados.

La dirigencia indígena reaccionó rápidamente ante este anuncio, cuestionando la idea de que privados invirtieran capital en tierras ancestrales como si eso fuese un mero acuerdo comercial. Señalaron que las tierras tienen un valor que no es comercial y se requiere resguardar el medio ambiente y cuidar la naturaleza. Más aún, cuando para los mapuches, particularmente, el uso de la tierra está en función de necesidades específicas de vida y sobrevivencia y no se concibe la explotación de la tierra de acuerdo a los usos del mercado. El problema se mantuvo en el debate público un cierto tiempo y luego desapareció de los medios de prensa.

En este contexto el Gobierno continuó acelerando la inversión pública en la adquisición de tierras: 300 hectáreas (ex Fundo San José), en Freire, fueron asignadas a la Comunidad Cea Trecalaf N° 2. Luego la Comunidad Chavol N° de Victoria firmó la escritura de sus tierras. En Pitrufquén la comunidad Millape Flores pudo acceder a la propiedad de un fundo agroforestal que estaba pendiente.

En parte esta celeridad en la compra de estas tierras puede justificarse por la dura crítica editorial del diario El Mercurio. En su edición del 16 de mayo 2011, el diario cuestiona fuertemente que durante el 2010 la ejecución presupuestaria haya sido baja y sobre todo cuestionó el hecho de que no se ejecutaron M\$ 33 mil millones, es decir, dinero que estaba disponible pero que no se invirtió.

Esto implicaba una dura crítica a Conadi y sobre todo a Mideplán. El Ministro Kast, en el inicio del conflicto estudiantil fue removido de su cargo y sólo se le asignó la coordinación de un programa social de reconstrucción.

El Mercurio fue más allá: "En los primeros meses de este año (2011), la proporción gastada era aún menor, y no alcanzaba al uno por ciento del total asignado para este ejercicio presupuestario. Parecía que la explicación más razonable de este hecho inusual era que la política de compras de tierras para las comunidades mapuches estaba cambiando. Así lo habían indicado diversas autoridades, pero nunca quedó claro en qué consistirían las innovaciones en la política del nuevo gobierno".<sup>2</sup>

La crítica mercurial es escuchada y respetada en los Gobiernos en general. Pero **para el actual Gobierno resultó devastadora pues tocaba, esencialmente, el principio de eficiencia y transparencia que forman parte del discurso gubernamental habitual. Rara vez un servicio público o un Ministerio deja de ejecutar un presupuesto tan abultado como M\$ 33 mil millones. Eso es una muy mala señal de eficiencia técnica y El Mercurio fue al corazón del problema, expresando además su preocupación por el hecho de que en los primeros meses del 2011 dicha ejecución ¡aún no superaba el 1%!...De ahí la decisión de acelerar las compras de tierras.**

## El discurso presidencial del 21 de mayo.

A diferencia del mensaje presidencial del 21 de mayo del año pasado, el Presidente decidió referirse al tema indígena en su discurso del 2011 ante el Congreso Nacional y señaló seis anuncios:

- Modificación del sistema de inscripción para que los padres puedan inscribir a sus hijos como originarios del pueblo en que viven y no sólo de la ciudad donde nacen.
- Restablecer en la agenda legislativa el derecho a un reconocimiento constitucional.
- Incorporación de la medicina tradicional en los programas públicos de salud.
- Creación de establecimientos de educación multicultural, incluyendo Liceos de excelencia en Purén y Villarrica
- Cambios en la política de tierras para que ella sea más transparente y justa, y siempre vaya acompañada de apoyo productivo.
- Respaldo gubernamental a la Mesa amplia de diálogo para el Reencuentro Histórico (la denominada mesa del Cerro Ñielol).

—Implementación efectiva del Instructivo Presidencial del 4 de agosto 2010, en cuanto a que las autoridades de los pueblos indígenas sean debidamente consideradas como tal en las ceremonias oficiales.

Estas referencias al tema indígena en el discurso presidencial son bastante improvisadas y no reflejan la maduración de un compromiso gubernamental con los Pueblos Indígenas.

En efecto, de partida **el Presidente hace mención en su discurso del 21 de mayo a la existencia de “más de un millón de compatriotas que se identifican con las comunidades aymara, atacameña, quechua, diaguita, colla, rapanui, mapuche, kawashkar o yagán, entre otras”... Hay que precisar que no hay otras etnias en Chile de origen indígena.**

Luego, lo más notable es que el Presidente arriesga una cifra poblacional (“más de un millón de compatriotas”), estando en proceso la preparación del Censo 2012 que puede arrojar una cantidad diferente y superior.

En la práctica, el Presidente contradice los resultados del Censo del 2002 que redujo la población indígena, aún cuando en encuestas posteriores de la Casen la cifra es relativamente modificada y sitúa a la población indígena en un indicador superior al 2002.

---

### **UPOV 91: la amenaza sobre el patrimonio agrícola indígena.**

El Senado de Chile aprobó en mayo 2011 un tema desconocido para la inmensa mayoría de los chilenos. Incluso desconocido para la gran mayoría de los indígenas: el Convenio internacional para la protección de obtenciones vegetales (UPOV 91), con lo que se actualiza el acta de 1978 “para resguardar las condiciones en que se protege la propiedad intelectual de una nueva variedad vegetal”. La aprobación transcurrió sin mayor difusión pública y cuando el país estaba concentrado en las grandes movilizaciones sociales y estudiantiles.

El Convenio UPOV es resultado de un acuerdo internacional cuya data es de 1961, con varias modificaciones. La última fue en 1991 y Chile aprobó esta modificación en reemplazo del acta de 1978. La diferencia es que mientras el acta de 1978 protege la propiedad de una semilla o una planta modificada, el acta de 1991 agrega protección a la planta y su fruto. En otras palabras, un obtentor es quien ha creado o descubierto una variedad. También es obtentor el “causahabiente” (quien sucede o sustituye a otra legalmente). El obtentor es quien posee el derecho de propiedad intelectual o patente sobre la semilla que haya modificado y quien ocupe esa semilla tendrá que cancelar un derecho de uso. Para realizar un “registro de propiedad” de la especie el obtentor acude al Servicio Agrícola Ganadero (SAG) y solicita la inscripción de la variedad protegida. El SAG revisa los antecedentes y concede el derecho de propiedad

“

**El Presidente hace mención en su discurso del 21 de mayo a la existencia de “más de un millón de compatriotas que se identifican con las comunidades aymara, atacameña, quechua, diaguita, colla, rapa-nui, mapuche, kawashkar o yagán, entre otras”... Hay que precisar que no hay otras etnias en Chile de origen indígena**

sobre la especie inscrita. A partir de ese procedimiento el obtentor es “dueño” de la patente y quien quiera usar la variedad tiene que cancelar derechos.

En la práctica el Convenio UPOV 91 privatiza las semillas y otorga amplios poderes a empresas semilleras para monopolizar la producción e intercambio comercial de las mismas. Obliga a los agricultores a comprar esa semilla “protegida” todos los años y puede incluso pedir la confiscación de la cosecha, cultivos y plantaciones según sea el caso.

Los productores orgánicos, por ejemplo, son grandes perjudicados con este convenio. Igualmente los productores indígenas quienes, por práctica o costumbre o de acuerdo a su cosmovisión de la naturaleza, nunca han pensado en “patentar” algo que en su concepto ancestral está ahí,

naturalmente dado y a disposición de las personas. De hecho, importantes innovaciones de la agricultura tradicional hechas por indígenas a lo largo de muchas décadas no se encuentran registradas. **En virtud del Convenio UPOV 91 un tercero no indígena (particulares y/o empresas) simplemente pueden registrar a su nombre las diversas variedades de semillas y arrebatar de ese modo el conocimiento ancestral largamente acumulado.**

El Congreso habría cometido un importante error al aprobar este Convenio, en particular con relación a los Pueblos Indígenas, al no realizar un proceso consultivo según así lo establece el Convenio 169 de la OIT. Por esa razón, defensores indígenas presentaron ante el Tribunal Constitucional en audiencias públicas una serie de argumentos para contrarrestar los efectos de lo aprobado por el Senado.

El Tribunal dictó un importante fallo señalando en su considerando 43 que “la propiedad tradicional indígena no podrá ser usurpada”, lo que puede ser interpretado como que la venta o intercambio de semillas en el contexto de una comunidad ancestral es suficiente para “hacerla suficientemente conocida” y por lo tanto no patentable por terceros. Se señala además que el conocimiento ancestral puede evitar que ciertas semillas sean “patentadas” a nombre de una empresa. En suma el convenio 169 no podría ser interpretado contra los derechos y plantas de los pueblos originarios.

El criterio sustantivo aplicado por el Tribunal Constitucional es que los proyectos de Ley que se dicten para hacer viable el Convenio UPOV 91 requerirán la aplicación previa de un procedimiento consultivo con los Pueblos Indígenas.

La inmediata movilización de diversos actores sociales, profesionales, movimientos y entidades indígenas ante el Tribunal Constitucional

fue fundamental para este logro. El Convenio UPOV no fue declarado inconstitucional como se solicitaba, pero no será de fácil aplicación para quienes pretendan -como dice el mismo Tribunal- "usurpar" el conocimiento tradicional indígena de Chile.

## El Censo del 2012.

El Instituto Nacional de Estadísticas está encargado de coordinar el ambicioso proyecto de llevar a efecto un nuevo Censo Nacional para abril del 2012. Uno de los capítulos de importancia en este Censo es el modo cómo se consultará a los Pueblos Indígenas. Los primeros aprontes en el formulario borrador o de prueba censal causaron una gran preocupación entre las organizaciones indígenas, pues el recuerdo del Censo 2002 está aún muy presente. En dicha oportunidad, y como resultado de un tipo de pregunta de pertenencia, la cifra de la población indígena disminuyó a lo considerado en 1992. Para varias entidades indígenas esto fue considerado un "genocidio estadístico" estimado en un poco más de 200.000 indígenas que dejaron de serlo...

Según el XVII Censo de población y Vivienda del 2002 la población indígena equivalía al 4,6%, equivalentes a 692.292 personas, siendo el pueblo mapuche el más numeroso con un 87,3%.

**En 1992, los datos del XVI Censo correspondieron al 10.3% de la población con 908.404 indígenas. Claramente, en diez años el Censo del 2002 hizo descender la cifra en 216.212 personas. Esto significó un gran cuestionamiento para las relaciones entre Pueblos Indígenas y Estado. Y una de sus interpretaciones fue que el modo cómo se preguntó en el Censo 2002 sobre el tema indígena conllevaba una manera de reducir la población.**

La Encuesta Casen del 2009 reposicionó los datos de población indígena en un 6.9% lo que significaría 1.188.340 personas pertenecientes a Pueblos Originarios. Es probable, entonces, que el Presidente de la República, en su discurso ante el Congreso Nacional el 21 de mayo 2011 haya reparado en esta cifra para señalar en "más de un millón" a las personas pertenecientes a las culturas ancestrales. Por cierto, todas estas cifras se relacionan con el crecimiento demográfico de la población. Lo que generó dudas fue la manera cómo se instaló el tema indígena en el Censo del 2002.<sup>3</sup>

Y esas dudas están presentes hoy, cuando el Gobierno comienza a implementar las tareas destinadas a la realización del Censo nacional del 2012. De hecho, el Instituto debió reformular el borrador inicial del Formulario de prueba, incorporando importantes correcciones.

En lo sustantivo, el discurso presidencial del 21 de mayo es insuficiente en lo que corresponde a una política pública indígena adecuada. De hecho, el Presidente descarta la idea de derechos sociales y políticos y reduce



su comentario a "condiciones precarias" de vida, con "tasas de desempleo y pobreza superiores a la media nacional y con salarios y escolaridad por debajo del resto del país". Es decir, retoma una idea que en el Gobierno de la Presidenta Bachelet había sido superada: que los problemas indígenas serían, principalmente, un problema de pobreza y de falta de oportunidades. La Presidenta, acogiendo diversas conversaciones con comunidades y dirigentes indígenas había logrado instalar el concepto de que los problemas indígenas eran (y siguen siendo) fundamentalmente un problema de desconocimiento profundo de sus derechos políticos, sociales, culturales y económicos. Y que, por lo tanto, lo que se requería como Estado era brindar pleno reconocimiento a esos derechos y de ello derivaba todo lo demás.

El Presidente vuelve a retomar también la idea del "reconocimiento constitucional" pero no activa medidas legislativas ni políticas suficientemente convincentes en el Parlamento. Hasta el punto en que esa idea, a la fecha de este informe (septiembre 2011) sigue en punto muerto. Pero agrega en su discurso presidencial del 21 de mayo, nuevamente, conceptos que estaban siendo superados en el debate gubernamental, al plantear que la estrategia del Estado para avanzar en la tarea de brindar un "reconocimiento constitucional" a los Pueblos Indígenas implicaría "dejar atrás la estrategia de asimilación reemplazándola por la de integración, que significa valorizar y proteger su cultura, idioma, tradiciones y valores".

**En realidad, en el debate internacional hoy, los conceptos de "asimilación" e "integración" están bastante superados y hoy se habla con más propiedad de "inclusión" de derechos indígenas. Esto está obviado en el discurso presidencial.**

La incorporación de la medicina tradicional en políticas públicas de salud no constituye un anuncio novedoso. Esto comenzó a ser instalado en el Gobierno de Eduardo Frei Reuz-Tagle y luego continuado con éxito e intensidad por los Gobiernos del Presidente Lagos y de la Presidenta Bachelet. Y la idea de Liceos de excelencia para Pueblos Indígenas es interesante pero se formula con abstracción total del componente intercultural.

Mayor controversia despierta en el discurso del 21 de mayo la referencia a la "Mesa amplia de Diálogo para el Reencuentro Histórico", la llamada mesa del cerro Nielol, que se constituyó en el marco de la huelga de hambre de comuneros mapuches. Esta mesa ha recibido toda clase de cuestionamientos por parte del movimiento indígena, pues no es representativa de los Pueblos originarios del país, está acotada a los problemas de las regiones del sur y sus miembros no son representativos y la mesa tiene efectos limitados en la política pública indígena.

**En suma: los anuncios del Presidente el 21 de mayo, en su discurso ante el Congreso pleno, es improvisado. Responde más bien a los efectos sociales y políticos de la segunda huelga de hambre de comuneros mapuches y dado que en el 2010 no hubo ninguna referencia significativa. Por lo tanto, la política indígena sigue siendo una política de segundo o tercer orden en el Gobierno.**



## La problemática Consulta indígena promovida por el Gobierno.

De acuerdo al Convenio 169 de la OIT, el gobierno de Chile está obligado a efectuar consultas a los Pueblos Indígenas para hacer avanzar determinadas políticas que les afectan de modo directo. Durante el 2010 tales consultas no se realizaron y se pusieron en práctica a inicios del presente año. La difusión oficial apuntó a que se recogían para este proceso los estados de avance del 2009 y 2010 y se incorporaron tres temas de orden nacional: reconocimiento constitucional, nueva institucionalidad indígena y procedimientos de consulta efectiva. A partir de estos objetivos se implementó entonces un amplio plan de talleres y encuentros para que los participantes pudiesen responder a esta consulta.

Diversos movimientos indígenas y comunidades comenzaron a expresar su protesta por la obligatoriedad de esta modalidad de consulta que reunía en un solo proceso grandes temas nacionales concernientes a los Pueblos originarios y con plazos extremadamente acotados. El Ministro de Mideplan, Felipe Kast no puso especial atención a este reclamo e impulsó los talleres. Más tarde, su reemplazante Joaquín Lavín se vio en la necesidad de modificar la consulta.

Uno de los principales atolladeros de esta consulta gubernamental radicó también en la aplicación del Decreto 124 de Mideplán, promulgado el 25 de septiembre del 2009, en el Gobierno de la Presidenta Bachelet y siendo Ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera-Gallo (PS, hoy miembro del Tribunal Constitucional). Es un decreto que reglamenta el artículo 34 de la Ley Indígena 19.253 y regula la participación de los indígenas. Pero fue un Decreto mal concebido.<sup>4</sup> Entre las principales críticas observadas figuran las siguientes:

- El Decreto 124 es una simple norma interna dictada por el Ejecutivo chileno, que transgrede los artículos 6 N° 1 letra a) y N° 2, y 7 N° 1 oración segunda, y Artículo 15 del Convenio N° 169, que forman parte de la legislación vigente desde su ratificación y son autoejecutables.
- Transforma la Consulta en un mero proceso de difusión de las medidas propuestas desde el estado para recoger opinión y comentarios indígenas.
- Suplanta a las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, adjudicando al Consejo de CONADI, entidad estatal, una supuesta representación.
- Limita geográficamente la obligación de consultar solo a los casos ubicados en áreas de desarrollo indígena o tierras indígenas, excluyendo situaciones que afectan tierras, recursos y territorios reclamados.

4            Texto oficial del decreto en el portal:  
[http://www.mideplan.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan\\_leg/dto\\_124\\_reglam.art.34\\_ley19.253\\_partic.p.indigenas.pdf](http://www.mideplan.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan_leg/dto_124_reglam.art.34_ley19.253_partic.p.indigenas.pdf)

—Deja al arbitrio de las autoridades el determinar cuándo corresponde o no, realizar una “consulta”, dejando la adopción de medidas a la “ponderación” y arbitrio de las mismas autoridades.

—Impone plazos y procedimientos inapropiados, **y permite casos aberrantes como cuestionarios a responder por internet, pretendiendo que la no respuesta implica aceptación.**

—Introduce una arbitraria distinción local entre “actos” y “medidas administrativas”, dejando fuera de las consultas a una inmensa mayoría de decisiones administrativas que afectan a los pueblos indígenas.

—No contempla un procedimiento para un diálogo de buena fe tendiente a acuerdos.<sup>5</sup>

**Ante diversos reclamos y franco rechazo, el Ministerio de Planificación resolvió entonces modificar el calendario y reducir la consulta fundamentalmente al ámbito de la consulta misma, es decir, de qué manera se estima que los Pueblos Indígenas deben ser consultados. Cabe señalar que organismos de tanta relevancia como el Instituto de Derechos Humanos y el propio Senado tuvieron que intervenir en este cometido.**

Uno de los grandes problemas que está presente en este tema es el de la inexperiencia de Chile para aplicar el Convenio 169 que contiene normas vinculantes, autoejecutables y otras que tienen carácter consultivo. Representa una complejidad que puede ser entendida sólo dependiendo de la mayor o menor voluntad política de los poderes de turno, pues es evidente que el Convenio busca salvaguardar derechos ancestrales y esto implica que los Gobiernos deben obligarse a que las Leyes vigentes sean correspondientes con ello. Pero esto implica a su vez, que el Convenio garantiza derechos que serán contrarios a los intereses del Estado y principalmente de particulares no indígenas, por ejemplo, en materia de megaproyectos y derechos de tierras y aguas entre otros aspectos.

El Decreto 124 ha sido ampliamente cuestionado, independientemente de la voluntad de quienes lo impulsaron durante el Gobierno de la Presidenta Bachelet y ello correspondió a una mirada cortoplacista de la Segpres, dirigida por José Antonio Viera-Gallo (PS).

Por un lado, la marcha oficial del Convenio el 15 de septiembre del 2009 obligaba a imponer procesos consultivos. Los formatos de este proceso no fueron suficientemente trabajados, y la premura por responder a la obligación internacional impuso un instrumento jurídico que termina siendo contrastante con el Convenio mismo. Hubo voces internas en el Gobierno de la Presidenta, tanto de Mideplán como de la propia Comisión Presidencial sobre asuntos

5 Reclamo formal del encuentro oficial de autoridades indígenas del 13 de mayo 2011. Texto del reclamo en: [http://www.liberar.cl/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=298:llaman-a-derogar-decreto-124-y-a-acordar-reglamento-de-consulta-a-pueblos-indigenas-que-cumpla-con-normas-internacionales&catid=1:noticias&Itemid=12](http://www.liberar.cl/web/index.php?option=com_content&view=article&id=298:llaman-a-derogar-decreto-124-y-a-acordar-reglamento-de-consulta-a-pueblos-indigenas-que-cumpla-con-normas-internacionales&catid=1:noticias&Itemid=12)

indígenas (la llamada Comisión Egaña) que alertaron sobre la inconveniencia de este Decreto y que proponían resolver, conforme al Artículo 34 de la Ley Indígena, un procedimiento intermedio que permitiese, con consenso de los indígenas, la mejor manera de efectuar consultas. Pero esas voces, como bien dijo posteriormente la ex Ministra Paula Quintana, no fueron suficientemente escuchadas y el Ministerio Segpres siguió adelante hasta promulgar el Decreto, el mismo instrumento que hoy –haciendo justicia a reclamos y observaciones previas- ha terminado por ser casi desechable.

---

## **Seminario de autoridades ancestrales.**

Los Pueblos Indígenas en el presente siglo XXI distan mucho de ser lo que fueron en los siglos XIX y XX. Hoy se cuenta con organismos no gubernamentales ligados a Naciones Unidas. Existen diversas redes de profesionales indígenas agrupados en distintas ramas. Hay una extendida red de comunidades bien organizadas y el mundo estudiantil universitario indígena se ha fortalecido en el ámbito de las movilizaciones sociales de actualidad. En el campo político la situación no es menor. De 7 alcaldes indígenas en el 2004 la cuota subió a 12 en el 2008 y de 22 concejales indígenas en el 2004, los electos subieron a un poco más de 200 en diversas comunas.

En el mundo de las redes virtuales es, probablemente, donde existe una mayor y significativa presencia de los indígenas de una nueva generación, expertos en el uso de Facebook y correos electrónicos, en la difusión de sofisticadas páginas web y en numerosos blog. En síntesis: la dirigencia indígena en el Chile de hoy dista mucho de la dirigencia marcadamente rural del siglo XIX y sometida, muchas veces por ignorancia o desinformación, al influjo de las clases dominantes y gobiernos autoritarios. La dirigencia indígena de hoy es multifacética, está más y mejor organizada, cuenta con mucha información a su mano y tiene presencia influyente en los medios de comunicación y en la opinión pública. Prácticamente todas las encuestas del último año favorecen ampliamente sus demandas. Es un escenario privilegiado para la causa indígena.

Las autoridades ancestrales han sido tradicionalmente valoradas y respetadas por los Mapuches, particularmente. Uno de los encuentros relevantes fue a fines de octubre del 2010 en Lanco. El temario abordó la reconstrucción de los Lofmapu en el territorio del sur; reconstituir el Consejo de Lonkos; recuperar la lengua mapudungu; aplicar las normas del Convenio 169 en su re-organización y determinar las condiciones por las cuales se relacionarán con el Estado chileno.

En Temuco, en diciembre del 2010, se realizó un nuevo encuentro del Wallmapu Futa Trawun, con autoridades ancestrales y dirigentes de comunidades y hogares estudiantiles, en donde se formuló una severa crítica al Gobierno de Piñera por no abordar políticas indígenas, denunciando además situaciones de racismo y discriminación por parte del Estado. El llamado "Plan Araucanía" anunciado por el Gobierno para mitigar situaciones de pobreza regional fue fuertemente criticado como un programa que depreda el territorio y fomenta el individualismo. Cuestionan también el incumplimiento de compromisos en

materia de compras de tierras; denuncian la aplicación de la Ley Antiterrorista y se pronuncian a favor de los derechos de los presos políticos mapuches. Es un texto extenso de toma de posición.<sup>6</sup>

**Entre el 2 y 3 de mayo 2011, en la sede de la OIT en Santiago, se realizó el Primer Encuentro Nacional de Autoridades Ancestrales de los Pueblos originarios de Chile. En dos días de debate se acordó exigir a Mideplán paralizar el proceso consultivo que estaba llevando a cabo en talleres regionales, y consecuentemente, la derogación del Decreto 124. Igualmente se pidió paralizar la consulta respecto del Censo 2012. Estos pronunciamientos fueron conocidos por el Gobierno y Mideplán optó entonces por modificar la consulta que estaba realizando en el país.<sup>7</sup> (7)**

Cuatro meses después, entre el 3 y 4 de septiembre 2011 se realiza el segundo encuentro de autoridades ancestrales, esta vez en la sede de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, oportunidad en donde el pronunciamiento de los representantes indígenas va a profundidades mayores: se exige "aplicar a la legislación nacional los mandatos de los cuerpos jurídicos internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas". Se solicita también suspender la elección de Consejeros Indígenas de la Conadi, dado que la entidad misma está en cuestionamiento por los Pueblos Originarios. Estos temas se asocian como demandas en continuidad a lo ya planteado en el primer encuentro de mayo.<sup>8</sup>

Estos encuentros se suman a otros procesos de diversa índole: diálogo de dirigentes de la Federación Mapuche de Estudiantes (Femae) en el Congreso Nacional; reuniones de ONGs indigenistas; instancias de coordinación e intercambio de experiencias entre instituciones con programas indígenas; diversas asambleas de comunidades y organizaciones indígenas-urbanas y una constante cadena informativa en medios virtuales, a lo que suma un acopio significativo de noticias audio-visuales, ahora con el apoyo de filmaciones y sencillas producciones que se suben en youtube.

Es decir, estamos ante un escenario de movilidad de múltiples entidades indígenas que están muy lejos de sentirse cohibidas por el poder gubernamental o estatal y que se sienten a la par en capacidad de argumentar, discutir y proponer. Es un cambio histórico relevante en el llamado factor de "empoderamiento" social y político del mundo indígena.

6 Ver Lanalhue Noticias en: [http://ln.fica.cl/muestra\\_noticia.php?id=5685](http://ln.fica.cl/muestra_noticia.php?id=5685)

7 El texto completo del planteamiento de las autoridades ancestrales de mayo está disponible en <http://www.revista.escaner.cl/node/5418>

8 Texto completo de lo declarado en : <http://www.g80.cl/noticias/noticiacompleta.php?varbajada=13305>



# Medios de Comunicación

7

# Políticas de comunicación y TV Digital en Chile: la agenda por omisión

Elisabet Gerber, Directora de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert en Chile

Asistentes de investigación: Janna Heuer y Robert Lüdtke

## Resumen

En el contexto de un país movilizado que cuestiona el orden instaurado en diversos ámbitos, las políticas de comunicación no son objeto del debate público. Sin embargo, las cuestiones de fondo que marcan el rumbo de los proyectos de ley pendientes de debate y sanción -Ley de Televisión Digital Terrestre y Ley de Televisión Pública- remiten ineludiblemente a los denominadores comunes de las crisis aparentemente "sectoriales" que sacuden al país: ¿Qué distingue a los bienes públicos de los bienes de consumo? ¿Cuál es el sentido y la misión del Estado? La transición hacia la Televisión Digital Terrestre se ha desarrollado en forma casi secreta. En las escasas oportunidades en que el tema llegó a los medios masivos, fue desde una perspectiva meramente tecnológica. No obstante, la pregunta central es qué modelo de TV quisiera darse este país en las próximas décadas y en qué medida se concibe a la comunicación como un derecho de la ciudadanía, y no del conjunto de consumidores. Pese al desalentador proceso que se vivió desde las organizaciones de la sociedad civil en el paso del Proyecto por la Cámara de Diputados, entre mayo y agosto de 2011, resultó posible acercar algunas propuestas al Senado y al Gobierno para modificar el proyecto original. Esto implica que en un corto plazo quedaría en claro en qué medida el Gobierno y el Senado han tomado en cuenta las voces de la ciudadanía representadas en las organizaciones sociales.



## Políticas de comunicación y democracia

Las masivas manifestaciones ciudadanas que atraviesan Chile en los últimos meses se plantearon, en un principio, como reivindicaciones relativas a esferas específicas de la política pública (Barrancones, Hydroaysén, Educación). Hacia fines de agosto, la difusión de las inusitadas ganancias de las ISAPRES parece impulsar otra enorme corriente de insatisfacción a la ola de descontento generalizada que recorre el país. A pocos meses de iniciado este proceso, quedan pocas dudas en cuanto a que los reclamos, aun cuando parezcan sectoriales, hablan de un cuestionamiento hacia el modelo mismo de desarrollo -y con ello, de sociedad- por el que ha optado Chile. Los estudiantes unen sus demandas en materia educativa a un cambio estructural que incluye una nueva economía (Varas, 2011: 2). En palabras de Manuel Antonio Garretón, Chile estaría en un "momento refundacional del orden político institucional y del orden económico" (Garretón, 2011).

En este contexto de un país movilizado que cuestiona el orden instaurado en muchos ámbitos, las políticas de comunicación no son objeto del debate público. Sin embargo, las cuestiones de fondo que definen el rumbo que tomen los proyectos de Ley que se encuentran en distintas instancias del Congreso (Ley de Televisión Digital Terrestre y Ley de Televisión Pública) remiten ineludiblemente a los denominadores comunes de las crisis supuestamente "sectoriales" mencionadas: ¿qué distingue a los bienes públicos de los bienes de consumo? La crisis que, en definitiva, es del Estado y de las relaciones entre éste, la sociedad y el mercado, data de los gobiernos concertacionistas y hace eclosión en el Gobierno de Piñera (Varas, 2011).

En sentido opuesto a lo señalado, el presidente del Consejo Nacional de Televisión afirmó recientemente en un seminario de la Universidad de las Artes, Ciencias y Comunicación (UNIACC) **que la transición hacia la Televisión Digital Terrestre (TDT) no sería un tema político, sino una cuestión de cambio tecnológico** (Observatorio FUCATEL, 5/9/2011) **Tal como en materia educativa no se puede reducir el conflicto a una cuestión de porcentaje de becas, en materia de comunicaciones no se trata meramente de cuestiones tecnológicas.** "El tema tecnológico ya fue resuelto por Chile (al elegir la norma brasileño-japonesa), ahora es preciso reflexionar sobre el modelo de televisión que queremos para nuestro país" (Ibíd.).

Como en toda América Latina, en Chile el escenario mediático está signado por altos niveles de concentración de la propiedad y el abuso del concepto de libertad de expresión como escudo contra todo intento regulador. En general, los expertos en la materia coinciden en que la concentración es alta al superar un promedio de 50% de control del mercado por parte de los 4 primeros operadores y un 75% por parte de los 8 primeros (Becerra-Mastrini, 2009:212). En la región, el porcentaje correspondiente a los 4 primeros pasó en los últimos años de 0,77 en el año 2000 a 0,82 en 2004 (op.Cit.:213). La situación de concentración no se ha visto modificada sustantivamente desde que asumieron gobiernos progresistas en varios países de la región, y en algunos casos se amplió y se consolidó (Gómez, 2011:19)

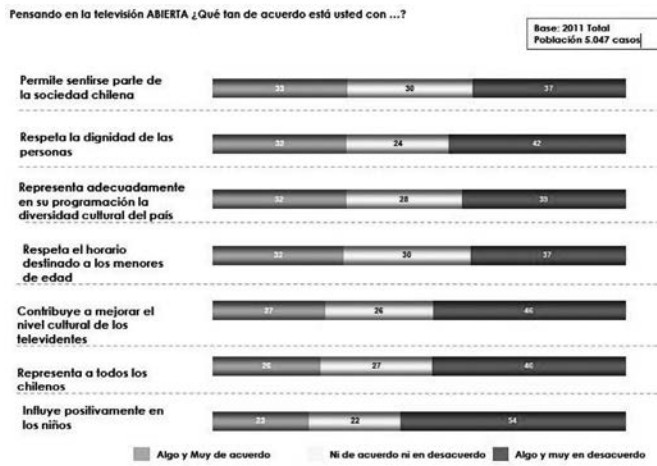
En la evolución del índice de concentración por mercados y audiencias por país y observando a los 4 primeros operadores, Chile registra uno de los indicadores más altos en la región con tendencia a incrementarse (op.Cit.:110).

En este escenario se desarrolla el debate legislativo en torno a la transición hacia la TDT que, a su vez, se distingue por la falta de transparencia y el casi nulo debate ciudadano al respecto.

TV: la más vista, la más criticada

De acuerdo a la última encuesta del CNTV, el espectador promedio vería unas 3,2 horas de TV por día, a la vez que el 91% de los encuestados señaló que la televisión es el principal medio por el que se informa sobre lo que sucede en Chile. Paralelamente, la mayoría de los encuestados se manifiesta bastante desconforme con respecto a la calidad de la TV abierta. Resulta llamativo que un 42% no esté en absoluto de acuerdo con que la TV abierta “respete la dignidad de las personas” en tanto que un 39% considera que no representa la diversidad cultural del país.

GRÁFICO 1. TELEVISIÓN ABIERTA: PERCEPCIÓN DEL PÚBLICO



Fuente: CNTV, 2011

Ahora, ¿por qué si la disconformidad es tan alta, los niveles de consumo de TV se mantienen también en niveles bastante altos? Los espectadores ven TV abierta aunque la evalúen negativamente, o en sentido similar, aunque quisieran que fuera distinta. Evidentemente, la opción mayoritaria por la TV abierta se vincula, en gran parte, con su gratuidad. Al mismo tiempo, la persistencia de los consumidores pese a la disconformidad, parece asociarse más a la resignación que a una verdadera opción. En otras palabras, “es lo

que hay", lo que no se corresponde con la infinita posibilidad de elección tan anunciada por el libremercado a ultranza.

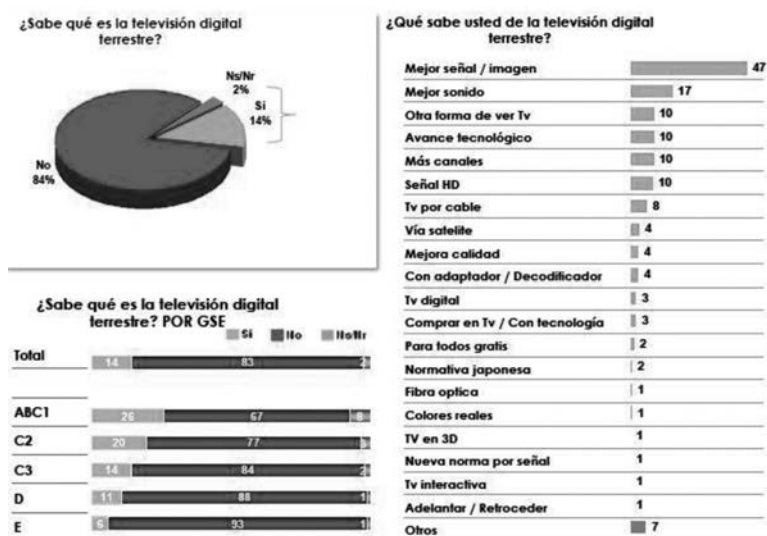
Este escenario es, en definitiva, muy coherente con los resultados que arrojan los análisis de la estructura de la propiedad de medios y de las políticas de comunicación implementadas en las últimas décadas: alta concentración de la propiedad, ausencia de Estado regulador que se refleja en la falta de pluralismo y diversidad en la programación.

## La transición hacia la Televisión Digital Terrestre

### Estado de las cosas

El 6 de abril pasado la Cámara de Diputados dio media sanción a una Ley que sienta las bases para la distribución de un espacio que es de toda la ciudadanía, tan valioso que fue declarado propiedad de la Humanidad por organismos internacionales y se denomina "espacio radioeléctrico". En mayo pasado, un artículo publicado en El Periodista planteaba: "¿Usted está al tanto del estado del debate que regula el tránsito a la Televisión Digital Terrestre (TDT)? ¿Tiene idea, a grandes rasgos, de qué es lo que está en juego?" (Gerber, 2011), presumiendo una respuesta negativa por parte de la mayoría de los lectores. La encuesta 2011 del CNTV da fundamentos a esta presunción, ya que un 83% del los encuestados manifiesta no saber qué es la TDT. Entre quienes señalan saber algo al respecto, el 47% la asocia a "mejor imagen" y un 17% a "mejor sonido" (CNTV, 2011).

GRÁFICO 2. TDT: NIVELES DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO DEL PÚBLICO SEGÚN SU PROPIA PERCEPCIÓN



Fuente: CNTV, 2011

La desinformación generalizada no se vincula únicamente con el especial esfuerzo que requiere el abordaje de un tema que obliga a confrontarse con aspectos de corte jurídico y técnico bastante áridos para legos. **La explicación de semejantes niveles de desconocimiento pasa, en gran parte, por el cerco informativo tendido por los principales interesados: los propios medios masivos. Es así como en las escasas menciones que hacen al tema, parece que tránsito hacia la TDT se tratara sólo de las infinitas ventajas técnicas que nos ofrecerá este salto a la pos-posmodernidad.**

Pero ¿qué es lo que está en juego en estos meses de 2011? El dato básico es que la TV, al igual que la radio, funciona en el espacio radioeléctrico, que es finito y, como se ha señalado, ha sido declarado propiedad de la humanidad. El tránsito de la TV analógica a la digital implica, entre otras cosas, que en ese espacio finito habrá una disponibilidad de frecuencias -imprescindibles para las transmisiones- mucho mayor que la hasta ahora existente. Esto genera interrogantes de enormes implicancias políticas, sociales y económicas como: ¿De qué manera se distribuyen esas nuevas frecuencias, qué derechos tienen los operadores existentes, cómo renuevan sus concesiones y cómo se facilita el ingreso a los nuevos de modo tal que se promueva el pluralismo y la diversidad?

El proyecto que se aprobó en la Cámara de Diputados el 6 de abril no abre un panorama alentador, por las razones que se detallan más abajo. El 13 de abril, el Senado había rechazado que el proyecto de ley de TV digital fuera visto por la comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Esto significaba que sólo sería visto en las comisiones de Hacienda y de Transporte y Telecomunicaciones. **Al saltarse la primera comisión, el Senado estaba ignorando que el articulado del proyecto de Ley se vincula directamente con los contenidos televisivos, con la misión social de la TV y la posibilidad de ingreso de señales culturales, educativas y comunitarias al mercado televisivo.** A su vez, el Gobierno le había puesto "suma urgencia" al proyecto de Ley, lo que implicaba que se debía tramitar en diez días. La presión para que los senadores voten precipitadamente se habría justificado argumentando que Chile estaría muy atrasado en el tránsito a la TV digital.

La fuerte reacción de algunos senadores de oposición, asesorados por organizaciones de la sociedad civil, permitió iniciar un proceso de análisis más profundo y una cierta apertura en torno a este proceso que en varias de sus fases se desarrolló en forma casi secreta. Entre mayo y agosto de 2011, organizaciones de la sociedad civil tuvieron algunas posibilidades de acercar sus propuestas al Senado a lo largo de audiencias que, aunque no habrían contado con la presencia de la mayoría de los senadores involucrados en las comisiones a cargo, habrían resultado valiosas al permitir avanzar en la formulación de propuestas concretas en forma de indicaciones de Ley.

En este momento (septiembre de 2011), las indicaciones presentadas al Proyecto de Ley ascienden a alrededor de 500, lo que dificulta enormemente su análisis y avance en el proceso legislativo. En principio, el trabajo de ordenamiento lo habría realizado la Subsecretaría de Telecomunicaciones, aunque a la fecha aun no se ha dado a conocer la propuesta. De todas maneras, se registran algunos avances tanto por parte del Gobierno como del Parlamento en cuanto

a considerar, al menos, parte de las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil.

## Propuestas de las organizaciones de la Sociedad Civil

Organizaciones de la sociedad Civil como el Observatorio de Medios Fucatel y la Mesa de Ciudadanía y TV Digital<sup>1</sup> vienen realizando un sostenido trabajo en torno a la Ley, básicamente con el objetivo de que la transición a la TDT represente una verdadera oportunidad para la democratización de las comunicaciones. En este contexto, el documento entregado al Senado con las propuestas de la Mesa de Ciudadanía y TV Digital (Mesa Ciudadanía y TV Digital, 2011) se inspira en tres principios rectores:

### **Fortalecimiento Democrático.**

La Mesa concibe que el cambio tecnológico que implica el tránsito a la TDT es una oportunidad para el fortalecimiento democrático del sistema televisivo y de la sociedad chilena, permitiendo el acceso a sectores hasta ahora excluidos de este medio y mejorar cualitativamente los contenidos.

### **Garantía de la Diversidad.**

Según datos de la Encuesta Nacional de Televisión (ENTV) 2011, un 46% de televidentes piensa que la TV chilena **no** representa a todas/os las/los chilenas/os.

**Desarrollo Educativo y Cultural** en los últimos diez años, distintas encuestas nacionales de televisión indican que más del 60% de la población chilena quisiera ver más programación cultural y la ENTV 2011 también señala que la falta de programación cultural es la segunda razón más importante para que los y las televidentes chilen@s se consideren insatisfechos con los contenidos de TV que hay actualmente.

”

**La explicación de semejantes niveles de desconocimiento pasa, en gran parte, por el cerco informativo tendido por los principales interesados: los propios medios masivos. Es así como en las escasas menciones que hacen al tema, parece que tránsito hacia la TDT se tratara sólo de las infinitas ventajas técnicas que nos ofrecerá este salto a la pos-posmodernidad**

<sup>1</sup> La Mesa de Ciudadanía y TV Digital es una plataforma que reúne a diferentes organizaciones sociales interesadas en las posibilidades que presenta el advenimiento a la TV digital para la democratización de las comunicaciones, el acceso de nuevos actores al mercado televisivo, el mejoramiento de los contenidos de la TV chilena, entre otras materias de interés.

Tanto el Observatorio FUCATEL y la Mesa de Ciudadanía y TV Digital han elaborado documentos en donde se detallan sus propuestas de modificación al proyecto de Ley con minuciosa fundamentación técnico- jurídica. A continuación se intenta resumir algunos de los aspectos más relevantes a partir de estas propuestas.

### *Otorgamiento de las concesiones*

Las cuestiones relativas al otorgamiento de las concesiones constituyen uno de los puntos más álgidos de la Ley, ya que allí se definen cuestiones como los criterios de atribución de las concesiones, su duración y las condiciones de acceso tanto para los actuales operadores como para los nuevos.

En primer lugar, el articulado actual de la ley otorga un trato privilegiado a los actuales operadores de alcance nacional, a quienes se les ha entregado ya sin concurso (vía Decreto Supremo) una nueva concesión para que puedan empezar a emitir en digital. Esto retarda la entrada a la transición del resto de los canales (regionales, locales y comunitarios) que podrán concursar recién cuando los grandes operadores hayan finalizado su transmisión paralela en analógico y digital, lo que llevaría entre 3-5 años. (Sáez Baeza, 5/2011). **Estos privilegios, sin embargo, no han sido extensivos a las cerca de 15 televisiones comunitarias existentes en el país que desde el año 2000 no pueden acceder a licencias** porque, según señaló la SUBTEL en el año 2000, la banda VHF del espectro estaría saturada y "no se entregaría más licencias de televisión en UHF hasta el advenimiento de la TV digital" (Ibíd.).

El trato privilegiado hacia los actuales operadores profundiza las asimetrías del mercado y dificulta la entrada de nuevos operadores. "Esto puede llevar a que la puerta se cierre por dentro, impidiendo que se den plazos suficientes para que nuevos operadores a nivel nacional y regional intenten crear nuevos medios" (Observatorio FUCATEL, 7/9/2011).

### *Duración de las concesiones*

Los grandes operadores en Chile gozan de enormes privilegios, como lo es el hecho de gozar de concesiones de carácter indefinido. Una de las cuestiones más polémicas que plantea el ingreso de la TDT es qué sucederá con esas concesiones, considerando que ya no existen las condiciones que se tuvieron en cuenta para otorgarles el carácter de indefinidas (Ibíd.). Hasta su debate en el Senado, el proyecto establecía una serie de criterios en cuanto a la duración de las concesiones que favorece claramente a los actuales concesionarios. El proyecto aprobado por varios diputados de la oposición no recogió ninguna de las indicaciones propuestas por las organizaciones sociales que buscaban poner en un pie de igualdad a los nuevos operadores con los antiguos.

En el transcurso de estos meses el estado del debate habría sufrido cambios importantes, en tanto perdería fuerza la defensa del privilegio de las concesiones indefinidas, "al punto que hoy sus principales representantes estarían preocupados por el pago de una 'expropiación' alegando propiedad

sobre los derechos del espectro concedido para la prestación del servicio" (Ibíd.) Sin embargo, hasta ahora parece mantenerse la diferenciación en los plazos de duración de las concesiones según se trate de operadores con red -para los que se establecerían 20 años- y aquellos que deban arrendar a terceros las capacidades de transmisión, a los que se otorgaría un plazo de 5 años.

### *Espectro disponible*

Según el entonces Ministro René Cortázar, cuando se aprobó la norma sobre la TDT, el proyecto de Ley "contemplaba un 40% de reserva del espectro para canales comunales y educativos y un subsidio para que los canales que no tengan viabilidad comercial" además de un "programa de cooperación que se realizará con los gobiernos de Japón y Brasil, que va a significar un apoyo en la implementación de los canales más pequeños" (Cortázar, 4/9/2009). La realidad dos años después contrasta fuertemente con lo señalado por el ex Ministro de Transporte y Telecomunicaciones. Uno de los puntos de la Ley que suscita entusiasmo entre quienes quisieran ver en ella una oportunidad democratizadora, es que se reserva el 40% del espectro para canales regionales, locales y comunitarios. Sin embargo, no se sabe cuál es el espectro disponible para que entren nuevos operadores, ya que no se cuenta con una herramienta básica, una suerte de mapa del espacio radioeléctrico que se llamaría "Plan de Distribución del Espectro", actualmente en construcción. Al no contar con este Plan, los parlamentarios no saben a ciencia cierta sobre qué universo están hablando, es decir, qué disponibilidad real existe. Un punto sustantivo de la Ley votada el 6 de abril en Diputados es que señala que se tratará del 40% *restante una vez que los actuales operadores hagan la migración.*

### *Cobro por TV abierta*

Entre los beneficios adicionales que asegura el proyecto a los propietarios de los canales existentes, se cuentan nuevas fuentes de financiamiento a través del cobro por la programación de hasta el 50% del espectro. Esto implica que quienes sólo acceden a la TV abierta -en general, los sectores más pobres- terminarán pagando por la programación de mayor éxito. La posibilidad de cobrar hasta por la mitad de la programación de la televisión abierta, contraviene la esencia misma de ésta, ya que la Ley de Telecomunicaciones la define como "radiodifusión de libre recepción" y por ende, gratuita (Gumucio, 22/5/2011).

”

**Al saltarse la primera comisión, el Senado estaba ignorando que el articulado del proyecto de Ley se vincula directamente con los contenidos televisivos, con la misión social de la TV y la posibilidad de ingreso de señales culturales, educativas y comunitarias al mercado televisivo**



Recientemente ha circulado extraoficialmente que el Gobierno estaría pensando en acotar el cobro a un 30% de la programación, **sin embargo, tal como sucede en los debates sobre otras políticas sectoriales, no se trata de ajustar porcentajes, sino de considerar la propia definición y misión de la TV abierta.** Desde la perspectiva del Observatorio de Medios Fucatel, en caso de permitirse el pago, éste debería limitarse su aplicación frente a servicios de valor agregado, distintos que la programación.

### *Transportador público*

La Mesa de Ciudadanía y TV Digital ha insistido en que el Estado debe garantizar que exista un Canal de Televisión de Cobertura Nacional que transmita exclusivamente televisión educativa, cultural y comunitaria. A su vez, el Observatorio FUCATEL ha subrayado en diversas oportunidades que en cada zona deben existir prestadores de servicios de transmisión que garanticen el acceso a incluso en zonas de bajo interés comercial. En este contexto propone que se otorgue a TVN una segunda concesión y financiamiento adicional para que pueda asumir el rol de "transmisor" para los canales regionales y los proyectos que no tienen capacidad de instalar grandes redes (Gumucio, 22/5/2011).

Al respecto, representantes del oficialismo no consideran factible la inversión pública en una red de transmisión, proponiendo abrir concurso para que privados postulen a concesiones sólo para el fin de transmisión de terceros con carácter neutro.

### *Síntesis*

La Mesa de Ciudadanía y TV Digital desarrolla una campaña de recolección de firmas de apoyo a su propuesta a través de su sitio web, en donde se presentan las propuestas completas y una síntesis de éstas, reunidas en el siguiente cuadro.

CUADRO 1

SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS DE LA MESA DE CIUDADANÍA Y TV DIGITAL (MESA DE CIUDADANÍA Y TV DIGITAL, 2011)

#### **1. Transportador público.**

El Estado debe garantizar que exista un Canal de Televisión de Cobertura Nacional que transmita exclusivamente televisión educativa, cultural y comunitaria.

#### **2. Composición CNTV y TVN.**

Debe modificarse la composición de los integrantes del Consejo Nacional de Televisión (CNTV) y del Directorio de Televisión Nacional (TVN), considerando el carácter más amplio que la televisión debe cumplir, a objeto de neutralizar la tendencia al actual cuoteo político, incorporando representantes de la producción independiente, las universidades y organizaciones sociales afines.

#### **3. Obligación cable-operadoras.**

Las empresas de televisión de pago (televisión por cable) deben incorporar en sus paquetes básicos a los canales educativos, culturales y comunitarios que se transmitan en donde prestan sus servicios.

#### **4. Definición de concesiones comunitarias.**

Las concesiones de carácter comunitario se deben otorgar mediante la decisión de un Comité Asesor del



Consejo Nacional de Televisión especialmente constituido para esta función y que incluya a representantes de la respectiva comunidad.

Las concesiones comunitarias recaerán en personas jurídicas sin fines de lucro. Estas velarán por la promoción del desarrollo social y local, como del capital social y comunitario.

Las concesiones comunitarias deben ser indelegables, por lo que debe quedar prohibida su venta, cesión o transferencia.

Las concesiones comunitarias no deben ser administradas o gestionadas por organizaciones de carácter político partidista o entidades religiosas regidas por la Ley N° 19.638.

#### **5. Prevención de la concentración del Espectro.**

Se debe garantizar la desconcentración de la propiedad de las concesiones de televisión en pocos operadores, por tanto, nadie puede tener más de una concesión de aquellas que utilizan espectro electromagnético en la misma zona de cobertura, porque el espectro electromagnético es escaso y un bien de uso público que nos pertenece a todos los chilenos.

#### **6. Reserva Espectro.**

El Estado debe transparentar el espectro disponible y asegurar, por la vía de la reserva, que el 40% del total del espectro atribuido a televisión se destine a la transmisión de televisión educativa, cultural y comunitaria.

#### **7. Reconocimiento legal de Televisoras Comunitarias.**

Considerando la actual existencia de canales comunitarios de televisión en plena operación, el Estado debe reconocer y validar su existencia.

#### **8. Porcentaje producción independiente.**

Al menos un 40% de la programación deberá corresponder a creaciones audiovisuales de autores nacionales de producción independiente a las estaciones de televisión.

#### **9. Fomento integral a la televisión educativa, cultural y comunitaria.**

Debe existir una política de fomento integral de la TV educativa, cultural y comunitaria que permita su desarrollo y gestión sustentable a futuro.

#### **10. Gratuidad y libre recepción.**

Debe garantizarse la gratuidad en la recepción de la televisión digital.

#### **11. Usos sociales de televisión digital.**

Deben garantizarse los usos sociales asociados a la televisión digital, tales como tele-gobierno, tele-educación y tele-medicina.

### **Televisión Pública: acusaciones cruzadas**

En términos generales, es importante señalar que están en el olvido las reformas a la Ley de Televisión Pública, número 19.132 que debió entenderse como parte del nuevo régimen de concesiones, en tanto en el mundo entero el rol de los canales estatales es servir de contrapeso a la TV comercial (Gumucio, 22/5/2011). **El proyecto que yace en algún rincón del Senado, no contempla la posibilidad de apoyar al canal estatal con financiamiento público. Esto implica que TVN seguirá operando en la lógica de un canal comercial** justificando su sello de público por escasas propuestas de diversidad, que se consideran un mérito de sus ejecutivos y no una obligación (Ibíd.). En términos generales, la oferta de contenidos de TVN es tan parecida a la de los canales comerciales que cabe preguntarse cuál es su distintivo como canal público.

Al competir en las mismas condiciones y en los mismos territorios que la TV privada, TVN no arriesga a invertir en el surgimiento de nuevos formatos, por ende, impide que el público masivo experimente posibles innovaciones

de mejor contenido cultural. Lamentablemente, estas cuestiones no ocupan ningún espacio en la agenda pública.

Si hubo algún atisbo de debate reciente (entre junio y agosto de 2011) sobre el papel de TVN, éste se vinculó con la polémica generada por la cobertura de las movilizaciones estudiantiles por parte del canal. En el mes de julio, varios políticos de oposición y el Colegio de Periodistas manifestaron su molestia por la reiteración de la imagen de un joven encapuchado cada vez que se hacía mención al movimiento estudiantil. El Consejo Nacional del Colegio de Periodistas planteó este hecho a miembros del directorio de TVN, quienes pidieron que se rectificara esta cobertura sesgada. Leonidas Montes, presidente del Directorio de TVN, reconoció que había sido un error vincular las demandas y movilizaciones estudiantiles en tres oportunidades sucesivas, durante los meses de junio y julio, a la misma imagen de un encapuchado (Cambio 21, 26/7/2011).

Sin embargo, no todas las declaraciones sobre el tema vertidas por personajes públicos han apuntado en el mismo sentido. Sin ir más lejos, el presidente de Renovación Nacional, Carlos Larraín, ha objetado el supuesto sesgo antigubernamental de las coberturas periodísticas de TVN. El senador de RN ha manifestado, entre otras cosas, que muchos dudan acerca de si TVN cumple con el papel que le pide la ley como factor de unidad y punto de encuentro del país "...o si, a la inversa, quiere ser factor de división o, peor todavía, de amplificación de los puntos de vista de la izquierda". Las declaraciones de Larraín generaron fuertes críticas y el Sindicato de Trabajadores de TVN respondió con una carta institucional al senador (La Segunda, 7/9/2011).

En todo caso, tanto el carácter puntual y aislado de las polémicas respecto a posibles sesgos informativos por parte de TVN, como la nula atención que se otorga al proyecto que modifica la Ley sobre Televisión Pública, deberían alarmar sobre la **falta de debate respecto del sentido mismo de los medios públicos en Chile**.

## Redes sociales: ¿nuevos circuitos para viejos contenidos?

"Si el 80% de la población está contra el lucro en la educación, la propiedad de los medios no parece incidir tanto" (Garretón, 2011). En el mismo sentido se podría señalar que, aun con los medios supuestamente a favor, el gobierno no puede evitar seguir cayendo en los niveles de adhesión. Esto confirma una obviedad que suele olvidarse: ni los medios actúan en función de una estrategia conspirativa perfectamente orquestada, ni la opinión pública incorpora la agenda de los medios en forma automática y acrítica, ya que los procesos que van configurando corrientes de opinión son complejos y muy diversos los elementos que entran en juego.

¿Es posible que las redes sociales estén jugando un papel relevante en este sentido? Más allá de su posible incidencia en la adhesión a las protestas ¿en qué medida aportan a romper el cerco informativo?

Si las figuras más reconocidas de los medios masivos son las que tienen más

seguidores ¿significa esto que en definitiva, las redes sociales meramente reproducen (y hasta profundizan) el escenario de vocerías ya instaladas en los medios tradicionales?

### ..... El ojo del Gobierno.

En el ámbito político, la relevancia creciente de las redes sociales difícilmente pasa inadvertida ya para nadie, por ende, se presta cada vez más atención a los contenidos que allí circulan y/o a sus referentes más conocidos. Pocos meses atrás, la noticia sobre el monitoreo del actual Gobierno sobre las redes sociales generó cierto revuelo; en junio pasado, el corresponsal de la DPA (Deutsche Presse Agentur) Mauricio Weibel, publicó un artículo detallando de qué manera el gobierno de Sebastián Piñera había instalado en Chile un plan de comunicación digital para promover sus logros, incluido el monitoreo de debates en blogs, Facebook y Twitter. **"El gobierno tiene la responsabilidad de escuchar lo que sucede en las redes sociales digitales", justificó abiertamente Pablo Matamoras, consultor web de Piñera**, quien añadió: "No es algo facistoide" (Weibel, 2/6/2011). El software utilizado con estos objetivos es BrandMetric, tecnología de monitoreo disponible en Internet que permite saber la localización geográfica exacta de quien emite una opinión. En el mismo artículo, funcionarios de organismos públicos señalan haber dejado de participar en redes sociales al saber que sus jefes monitoreaban los debates.

Estos hechos abren interrogantes sobre la línea que separa lo público de lo privado. En este sentido Julian Assange, creador de *wikileaks* advierte que cada usuario de Facebook debería entender que cada vez que añade amigos estaría ahorrándoles trabajo "a las agencias de inteligencia de los Estados Unidos, construyendo una base de datos por ellos" (Assange, 2011). Sin embargo, Assange también pone límites a la hipótesis conspirativa al plantear: "¿Es Facebook manejada por el servicio de inteligencia de los Estados Unidos? No, no es así. Simplemente el servicio de inteligencia estadounidense puede meterle a ellos presión legal y política." (Ibíd). Sin embargo no habría que perder de vista que la información circulante puede ser utilizada por una u otra parte, y nada impediría que incluso pueda, en algún momento, ser utilizada contra la movilización social". (Pávez, et.al. 2011)

Amnistía Internacional, entendiendo que este tema está ligado a los derechos de la comunicación, planteó en su **informe anual que los gobiernos "utilizan la cibertecnología para violar el derecho a la intimidad y controlar la información"**. Las inquietudes y dudas que generan estas cuestiones ponen en evidencia que, en materia de regulación del uso -y abuso- de Internet, todavía hay un largo camino por recorrer.

.....

## ..... Perfil de usuarios en Chile

### *Internet*

La importancia de Internet y, específicamente, de las redes sociales en las recientes movilizaciones masivas en Chile se ha destacado en múltiples oportunidades. Para poder estimar su valor e influencia en la población chilena y discutir su función como vocería de la sociedad, es necesario conocer algunos datos y cifras generales sobre el uso de Internet y el perfil de sus usuarios.

En marzo de 2011, se registra un total de 3.285.283 conexiones fijas dedicadas (es decir, conexiones permanentes) y conexiones móviles de tercera generación de Internet en Chile. En el mismo mes, la penetración de Internet registrada en hogares chilenos asciende a 36,95% (SUBTEL, 2011). 7,3 millones de personas de 15 o más años utilizaron Internet en el mes de mayo de 2011 desde su casa o su trabajo. Con respecto a la distribución por sexo en el uso de Internet, se observa prácticamente un equilibrio entre hombres y mujeres. Una encuesta nacional de SUBTEL del segundo semestre de 2009 muestra que un 59,9% se conecta en, primer lugar, desde su casa. En segundo lugar, se señala el lugar de trabajo con 32,0% y los cibercafés casi con la misma cifra, 31,7% (SUBTEL, 2009).<sup>2</sup>

### *Redes sociales*

En abril de 2010 Chile tuvo el alcance más alto de redes sociales en la región, contando con un 91,1% del total de usuarios de Internet, en tanto promedio del alcance en América Latina ascendió a un 82,7% (ComScore, 2010: 15).<sup>3</sup>

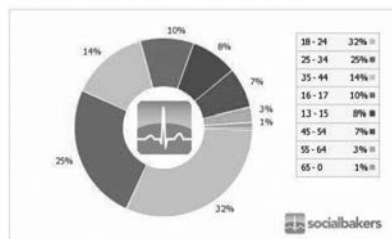
En abril de 2010, las redes sociales más populares en Chile eran Facebook con un 85% del total de usuarios de Internet, seguido por Fotolog (30,3%) y Windows Live Profile (28,0%). Twitter aparecía en cuarto lugar con un 9,8% (ComScore, 2010:16).

**Facebook cuenta actualmente (septiembre de 2011) con casi 9 millones de usuarios chilenos, lo que representa el 53,34% de la población total del país.** Esto significa un aumento de más de 1,2 millones de usuarios en los últimos seis meses. Al observar la edad de los usuarios, el grupo más numeroso se encuentre en el sector de 18-24 años (más de 2,7 millones). La diferencia por sexo es relativamente baja: habría un 47% de usuarios frente a un 51% de usuarias (Socialbakers, 2011).

2 Encuesta Probabilística Nacional de Hogares, publicada en febrero de 2010. Tamaño Muestra Nacional I 2009: 2.116 casos, Tamaño Muestra Nacional II 2009: 2.162 casos. Fecha de aplicación: 07.11.-09.12.2009. Margen de error: 1,9%. Institución Ejecutora: Centro de Microdatos, Universidad de Chile.

3 Audiencia de 15+, accediendo a Internet desde Hogar o Trabajo.

User age distribution on Facebook in Chile



Fuente: Socialbakers, 2011.

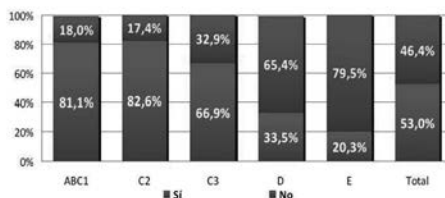
Twitter, por su parte, registró en enero de 2011 casi un millón de visitantes en Chile, lo que equivale al 13,1% de los usuarios de Internet y con esto ocupó el rango 11 a nivel global (ComScore, 2011b). En los datos comparados de usuarios de Twitter se nota un aumento significativo entre las cifras de abril de 2010 y enero de 2011. Los números crecientes de usuarios de Facebook y Twitter dejan esperar por eso un incremento constante de registrados chilenos en redes sociales en el próximo futuro.

### *Perfil socioeconómico de usuarios de Internet y redes sociales*

Se tiende a considerar que el condicionante más fuerte en el acceso y uso de Internet y redes sociales es la edad, sin embargo el factor socioeconómico resulta aun más decisivo que el etáreo. Según un estudio de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, en 2009 más del 80% de los sectores ABC1 y C2 tenían acceso a Internet, frente a un 34% del D y un 20% en el sector E (SUBTEL, 2009).

En cuanto a la frecuencia del uso, también se confirma una marcada diferencia de acuerdo al estrato socioeconómico. Según datos del 2010, entre los encuestados de nivel socioeconómico alto un 85,6% afirma usarlo entre 3 y 7 días a la semana, mientras que sólo un 15% del nivel bajo lo usaría con igual frecuencia (UDP, 2010).

Uso de Internet de los Hogares por Nivel Socioeconómico  
(han accedido a Internet en la última semana)



\* No sabe y no responde está excluido del gráfico por lo que el total no suma 100%  
Base: Total de entrevistados

Fuente: SUBTEL, 2009: 11

El perfil de usuario de redes sociales en Chile también tiene un claro sesgo socioeconómico. Según una encuesta nacional de la UDP de 2010, el 53,7% del GSE alto indica usar Facebook de 3 a 7 días a la semana, seguido por el 38,8 % del GSE medio y el 11,6 % del GSE bajo. En otras palabras, el estrato alto usa Facebook con una frecuencia casi 5 veces más mayor que el bajo.

En general, se puede constatar que el uso de redes sociales en Chile sigue aumentando rápidamente, sobre todo entre jóvenes y personas de la clase media y alta. Hay quienes ven en este crecimiento explosivo de los usuarios de plataformas digitales la inminente caducidad de los medios masivos tradicionales. Sin embargo, el aumento en el uso de medios digitales no se corresponde exactamente con un abandono del consumo de medios tradicionales. En este sentido, el consumo de prensa sigue patrones muy contrastantes con el de televisión, por ejemplo.

### ..... ¿Nuevos circuitos, viejos contenidos?

¿En qué medida las redes sociales rompen los circuitos informativos establecidos, habilitan nuevas vocerías y/o generan otros flujos de información? Las opiniones en esta materia son muy contrastantes. El sociólogo español Manuel Castells, por su parte, reconoce su aporte democratizador en tanto "espacio autónomo de relación social" (Castells, 26/6/2010), y destaca que se trata de redes de información " *... sin controles corporativos o políticos. En ese sentido, contribuyen a la democratización de la información. Pero también contribuyen a la desinformación.*" (Ibíd.)

Hay quienes relativizan el potencial generador de nuevos contenidos en plataformas digitales, no sólo por la baja proporción de usuarios que realmente generan contenidos, sino por la naturaleza y orígenes mismos de los contenidos circulantes. Como señala Martín Becerra, el consumo y los usos que hay sobre nuevas plataformas "sigue siendo el consumo en el que uno, como usuario, busca descargar contenido que, en general, no produjo." Según este autor, al reciclar viejo contenido se trata, por lo general, de aquellos producidos por las industrias culturales, entonces la cuestión de fondo al analizar las posibles transformaciones en la circulación de contenidos, se vincularía con la cultura y no con la tecnología. "Nosotros somos usuarios intensivos de cultura audiovisual y nuestra cultura seguirá siéndolo durante muchos años más." (Becerra, 4/9/2011).

Desde una perspectiva contrastante con la anterior se argumenta que, aun cuando se recojan referentes o temas de la agenda de los medios masivos, en las redes se constituyen nuevos y diversos puntos de vista producto de otros procesos de construcción de opinión. La dinámica propia de las redes sociales, le interactividad, tan opuesta a la unilateralidad de los medios masivos, conduciría a la generación de otro tipo de contenidos cuyo origen puede ser de diversa naturaleza: la experiencia directa, la propia *expertise*, el análisis de diversos hechos –procesados o no por los medios masivos-. En este sentido se señala que en las redes convergen fuentes de primero y segundo orden, es decir, aquellas que recogen información a partir de una relación más directa con los hechos o sus protagonistas, y aquellas que la reelaboran a partir de

contenidos de la agenda de los medios. Ejemplo de ello sería YouTube, en donde la generación y circulación de contenidos puede no tener nada que ver con la producción de industrias infocomunicacionales.

Más allá de estas reflexiones generales, en la actualidad social y política chilena, y en una estructura de propiedad de medios tan fuertemente concentrada como la de este país, se constata que en las redes sociales circulan temas que no forman parte de la agenda de los medios masivos. En este sentido, **cada vez más, las redes sociales y medios digitales parecen hacerse cargo de la agenda por omisión, entendida como la no cobertura de determinados temas o la intencional cobertura parcial por parte de los medios masivos** (Wolf, 2004: 171).

En todo caso, el pasaje de lo analógico a lo digital no traza una línea divisoria definitiva, sino que surge "un mundo en el que empezamos a ver medios convergidos. Pero además, pareciera que vino otra ola que es la de medios híbridos, atravesados por las redes sociales." (Becerra, op. Cit.)

---

## Conclusiones

Aunque afecten profundamente la vida de todos y todas, las cuestiones vinculadas a las políticas de comunicación parecen ser objeto de interés de *ghettos* especializados, conformados, por una parte, por actores del mundo académico y de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema, y los representantes del mundo empresarial y gubernamental, por el otro. Ejemplo de ello es la **ausencia de debate público sobre la transición hacia la Televisión Digital Terrestre. En las contadas ocasiones en que los medios masivos abordan el tema, lo hacen desde una perspectiva meramente tecnológica, sintonizando en este sentido con el discurso gubernamental.**

Sin embargo, tal como ocurre en otros ámbitos de las políticas públicas profundamente cuestionados en estos tiempos -como el medioambiente o la educación- las decisiones que se tomen en el corto y mediano plazo se asocian indeleblemente a un modelo de sociedad y de país. En el caso de los debates en torno a la política medioambiental o educativa, no obstante, la fuerza que fueron cobrando en la agenda ciudadana ha sido tal, que los medios masivos no han podido omitirlos o presentar un único enfoque.

Otro es el panorama en el caso de las políticas de comunicación, en donde el círculo vicioso parece demasiado aceitado como para quebrarlo: **la agenda de los medios no da cabida a una discusión plural sobre el tema, dado que los propios medios son la parte más interesada en mantener el statu quo**; la ciudadanía, por su parte, difícilmente puede acceder al debate, exceptuando sectores especializados en la materia. En este contexto, las redes sociales y los medios digitales aparecen como una posibilidad de romper el cerco informativo y un espacio donde intercambiar opiniones e información que no logra permear los medios masivos. El proceso que recorreremos de lo analógico a lo digital se parece más a una transición plagada de cruces, que a un salto entre dimensiones inconexas. En este escenario, caracterizado por el creciente surgimiento de híbridos, tal vez se trate de ir descubriendo posibles



articulaciones entre las redes sociales y los medios masivos que potencien comunicaciones más enriquecedoras de la democracia.

## Bibliografía

Assange, Julian (3/5/2011) Entrevista emitida en *Russia Today*, en <http://rt.com/news/wikileaks-revelations-assange-interview/> . Último acceso: 20/09/2011.

Becerra, Martín (4/9/2011), "La aplicación de la ley tiene tres obstáculos: el gobierno, la oposición y los medios concentrados", *La Nación*, Buenos Aires.

Becerra, Martín y Mastrini, Guillermo (2009), *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*, Prometeo libros, Buenos Aires.

Cambio 21 (26/7/2011), "TVN reconoce error por uso de imagen de encapuchado para referirse a las movilizaciones estudiantiles", en

<http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20110726/pags/20110726125000.html> . Último acceso: 20/09/2011.

Castells, Manuel (26/6/2010), Entrevista a Manuel Castells en *La Tercera*, mencionado en Pávez, Joaquín, Valdebenito José y Sepúlveda, Gustavo, (2011) *Medios de Comunicación y Políticas de Comunicación en el Chile de hoy*, trabajo final del Curso Medios y Política, Magíster en Comunicación y Políticas Públicas, Universidad ARCIS, Santiago de Chile, en [http://latercera.com/contenido/1453\\_271393\\_9.shtml](http://latercera.com/contenido/1453_271393_9.shtml) . Último acceso: 20/09/2011.

CNTV (2011), *VII Encuesta Nacional de Televisión 2011*, Santiago de Chile.

ComScore (2011a), "In Chile, 15-24 Year Olds Are Most Engaged Internet Users Accounting for 1 in 3 Minutes Spent Online", en [http://www.comscore.com/layout/set/popup/Press\\_Events/Press\\_Releases/2011/7/In\\_Chile\\_15-24\\_Year\\_Olds\\_Are\\_Most\\_Engaged\\_Internet\\_Users](http://www.comscore.com/layout/set/popup/Press_Events/Press_Releases/2011/7/In_Chile_15-24_Year_Olds_Are_Most_Engaged_Internet_Users) . Último acceso: 13.09.2011.

ComScore (2011b), "Social Networking Accounts for 1 of Every 4 Minutes Spent Online in Argentina and Chile", en [http://www.comscore.com/Press\\_Events/Press\\_Releases/2011/3/Social\\_Networking\\_Accounts\\_for\\_1\\_of\\_Every\\_4\\_Minutes\\_Spent\\_Online\\_in\\_Argentina\\_and\\_Chile](http://www.comscore.com/Press_Events/Press_Releases/2011/3/Social_Networking_Accounts_for_1_of_Every_4_Minutes_Spent_Online_in_Argentina_and_Chile) . Último acceso: 13/09/2011.

ComScore (2010), "Situación de Internet en Chile", en [http://api.ning.com/files/Xy1IV7GcbB5UwEpsf8F4W1HcPZgTjFN67fTUJKV7Ja-xCdlyO\\*AZTwl0JhhZgcv8rJU5BFQGHjuvEQJqpwanE6C25sgD2p2/comScoreSOIChileAugust2010.pdf](http://api.ning.com/files/Xy1IV7GcbB5UwEpsf8F4W1HcPZgTjFN67fTUJKV7Ja-xCdlyO*AZTwl0JhhZgcv8rJU5BFQGHjuvEQJqpwanE6C25sgD2p2/comScoreSOIChileAugust2010.pdf) . Último acceso: 13/09/2011.

Cortázar, René (4/9/2009) *Diario de Cooperativa*, citado en Villalobos, Calderón, Bravo (2011) "Televisión Digital, Democracia Análoga", trabajo final del Magíster en Comunicación y Políticas Públicas de la Universidad ARCIS, Santiago de Chile.

Garretón, Manuel Antonio (2011), en el seminario "Congreso de la Sociedad Civil", Universidad de Chile, el 10/9/2011, Santiago de Chile.

Gerber, Elisabet (4/2011), "Mercado libre: entre la comida chatarra y la TV basura", *El Periodista*, n° 204, Santiago de Chile.

Gómez, Gustavo (2011) "Gobiernos progresistas y políticas públicas de comunicación: una aproximación regional para provocar la reflexión" en Koschützke, Alberto y Gerber, Elisabet: *Progresismo y Políticas de Comunicación. Manos a la obra*, Red de Fundaciones Progresistas, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.

Gumucio, Manuela (22/5/2011), "Mitos y verdades de la TV Digital", *EL POST*, en <http://elpost.cl/content/mitos-y-verdades-de-la-tv-digital> . Último acceso: 15/09/2011.

La Segunda, (7/9/2011) "El "encontrón" del sindicato de TVN con Carlos Larraín", en <http://>



[www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2011/09/679271/el-encontron-del-sindicato-de-tvn-con-carlos-larrain](http://www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2011/09/679271/el-encontron-del-sindicato-de-tvn-con-carlos-larrain) . Último acceso: 20/09/2011.

Mesa de Ciudadanía y TV Digital (2011), en <http://www.ciudadaniatv.cl/> . Último acceso: 15/09/2011.

Observatorio FUCATEL (5/9/2011), "Extraña afirmación del Presidente del CNTV en seminario UNIACC", en <http://www.observatoriofucatel.cl/extrana-afirmacion-del-presidente-del-cntv-en-seminario-de-uniacc/> . Último acceso: 15/09/2011

Observatorio FUCATEL (7/9/2011), "Precisiones necesarias frente a la aprobación en general en el senado del Proyecto de Ley que permite el tránsito a la TV Digital", en <http://www.observatoriofucatel.cl/index.php?s=precisiones+necesarias>. Último acceso: 15/09/2011.  
Pávez, Joaquín/Valdebenito José/Sepúlveda, Gustavo (2011), *Medios de Comunicación y Políticas de Comunicación en el Chile de hoy*, trabajo final del Curso "Medios y Política", Magíster en Comunicación y Políticas Públicas, Universidad ARCIS, Santiago de Chile.

Sáez Baeza, Chiara (5/2011), "TV Digtal: una carrera contra el tiempo", *Le Monde Diplomatique*, n° 118, Santiago de Chile.

Socialbakers (2011), "Chile Facebook Statistics", en <http://www.socialbakers.com/facebook-statistics/chile> . Último acceso: 12.09.2011.

SUBTEL (2011), "Estadísticas servicio de acceso a Internet", disponible en [http://www.subtel.gob.cl/prontus\\_subtel/site/artic/20070212/pags/20070212182348.html](http://www.subtel.gob.cl/prontus_subtel/site/artic/20070212/pags/20070212182348.html) . Último acceso: 13.09.2011.

SUBTEL (2009), "Encuesta Nacional de Consumidores de Servicios de Telecomunicaciones Segundo Semestre 2009", en [http://www.subtel.gob.cl/prontus\\_subtel/site/artic/20100203/asocfile/20100203160305/encuesta\\_subtel\\_2s\\_2009\\_prensa.pdf](http://www.subtel.gob.cl/prontus_subtel/site/artic/20100203/asocfile/20100203160305/encuesta_subtel_2s_2009_prensa.pdf) . Último acceso: 13.09.2011.

UDP (2010), "Encuesta UDP: Edad y nivel socioeconómico variables claves que explican uso de internet", en <http://www.encuesta.udp.cl/2011/06/encuesta-udp-edad-y-nivel-socioeconomico-variables-claves-que-explican-uso-de-internet/> . Último acceso: 13.09.2011.

Varas, Augusto (2011), "Tocando fondo. Protesta ciudadana y desconcierto gubernamental" en *Barómetro de Política y Equidad*, Fundación Equitas, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile (en imprenta).

Weibel, Mauricio (2/6/2011), "Gobierno chileno monitorea redes digitales y abre polémica", en <http://www.agenciadenoticias.org/?p=13929> mencionado en Pávez et.al. (op.cit).

Wolf, Mauro (2004) "Contextos y paradigmas en la investigación sobre los media" y "El estudio de los efectos a largo plazo" en *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*, Paidós, Buenos Aires

# Ciudad y Reconstrucción

8

# **Las luchas urbanas y la ciudad subsidiaria.**

## **Las políticas de vivienda de Sebastián Piñera, marzo-septiembre 2011**

Alfredo Rodríguez / Paula Rodríguez <sup>1</sup>

### **Resumen**

El segundo año del gobierno de Sebastián Piñera ha estado marcado por las más de 70 manifestaciones urbanas de protesta que se han llevado a cabo en diferentes ciudades del país, y que han ido configurando un espacio de conflicto, agitado y vivo. Por medio de ellas, se han hecho públicos temas de la agenda corta en políticas de ciudad, los asociados a la reconstrucción, por ejemplo; pero también han emergido temas de agenda larga, como la incapacidad del Estado subsidiario para responder a derechos sociales.

Para escribir este artículo hemos revisado: (i) el Programa de gobierno en vivienda y los discursos del 21 de Mayo de 2010 y 2011; (ii) el Plan de Reconstrucción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu); (iii) la prensa nacional e internacional relacionada con los temas; (iv) información del Instituto Nacional de Estadística (INE), entre otros documentos y registros. A partir de esta revisión, destacamos tres grandes conjuntos de temas: Las luchas urbanas de movimientos y organizaciones sociales, y el cambio de escala en la definición del conflicto urbano en torno al cual se organizan; Los tipos de reconstrucción que se plantean desde el Gobierno: la reconstrucción subsidiaria, la reconstrucción caritativa; el manejo patrimonial del Minvu en los meses posterremoto, cuando las tareas de la reconstrucción habrían requerido una institución fuerte.

Finalmente, ofrecemos una propuesta de temas de agenda corta y larga para seguir revisando y pensando en torno a las políticas urbanas del actual gobierno.

## Los cambios de escala en las luchas urbanas

La cuenta presidencial al Congreso de 2011 tuvo una duración de 1 hora y 53 segundos. De ese total, el presidente Piñera le dedicó 9 minutos y 11 segundos al tema de la reconstrucción y tan solo 30 segundos a los planes del Minvu para el 2011;<sup>2</sup> esto tomando en cuenta que para la reconstrucción se están utilizando los programas de subsidio habitacional del Ministerio. En el lapso dedicado al sector vivienda, el Presidente anunció que continúan las políticas viviendistas.<sup>3</sup>

Lo señalado en el párrafo anterior indicaría **que la opción del gobierno es obviar que las políticas urbanas comprenden un conjunto mayor que las políticas subsidiarias de construcción o de financiamiento de viviendas.** Ese encuadre implica no tomar en cuenta que las políticas sociales producen espacio urbano, modifican la estructura urbana y, por lo tanto, son políticas urbanas. La planificación urbana, por definición, debe considerar el conjunto de instituciones, flujos, relaciones y sistemas que le confieren el carácter urbano al espacio.

### Las protestas urbanas actuales

En los últimos meses, se ha producido una gran cantidad de protestas en diferentes ciudades del país.<sup>4</sup> Hablamos de manifestaciones y luchas de organizaciones y movimientos que se han centrado en:

- Los conflictos relacionados con el espacio habitado de las ciudades.
- El acceso a las instituciones, sistemas (salud, educación, vivienda, recreación, entre otros), flujos y relaciones, que le confieren el carácter urbano al espacio.
- Tanto el derecho a acceder a lo que existe como el derecho a cambiar lo existente a partir de nuestros sueños y deseos.<sup>5</sup>

Son más de cincuenta las manifestaciones urbanas que se han llevado a cabo desde abril a la fecha; por nombrar algunas: las marchas contra el proyecto Hidroaysén; las 1.800 horas de trote por la educación en Santiago con posta

1 SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

2 Los temas a los cuales se les dedicó menos tiempo en el Mensaje Presidencial fueron: discapacidad (26 segundos); vivienda (30 segundos); minería (46 segundos); religión (1 minuto y 10 segundos); justicia y derechos humanos, familia y cultura (1 minuto y 20 segundos cada uno). Al contrario, los temas con mayor desarrollo fueron: reconstrucción (9 minutos y 11 segundos), seguido de salud (8 minutos y 23 segundos) y seguridad ciudadana (6 minutos y 16 segundos).

3 Tomando en cuenta que desde el 2000 en Chile no hay Política Nacional de Desarrollo Urbano, cuando hablamos de las políticas puestas en práctica hacemos referencia a una maraña normativa en la cual el Estado aparece en función o fiscalizadora o para 'flexibilizar', como indican quienes promueven una economía social de mercado y se refieren al paso de un Estado social a uno subsidiario como la 'modernización' del mismo.

4 Véase SUR Corporación, "Línea temporal de manifestaciones y luchas urbanas, Chile (enero-septiembre 2011)", en <http://www.dipity.com/circulis/Manifestaciones-y-luchas-urbanas-Chile-abril-septiembre-2011/?mode=fs>

5 Véase David Harvey, "El derecho a la ciudad", *New Left Review* (edición en español), nº 53 (2008): 23-39.

en Valparaíso; las marchas nacionales por la educación; el thriller, el suicidio masivo y la besatón (1.800 segundos de besos) por la educación; la playa artificial en la Plaza de Armas en protesta al ex ministro de Educación; la marcha por un matrimonio igualitario y una ley antidiscriminatoria; el paro de nacional de los trabajadores de Codelco en el Día de la Dignidad Nacional; la protesta en el campamento El Molino (Dichato); y los cacerolazos, las velatones por la educación y también por el asesinato de Manuel Gutiérrez; la ocupación de sedes de partidos políticos, la Unesco y la Unicef, y los plebiscitos comunales. A lo anterior se suman los más de cien liceos, colegios y universidades en paro o movilizados.<sup>6</sup>

**Mediante la ocupación de las calles, las organizaciones y movimientos han dejado en evidencia el efecto que ha tenido la aplicación de políticas neoliberales por un largo periodo (desde mediados de los años setenta en adelante), en las ciudades de Chile y sus habitantes; fundamentalmente, cambios y desigualdades, ambos igualmente radicales. Asimismo, han señalado qué significa que, en Chile, por 'redistribución' se comprenda el logro de igualdad de oportunidades y la libertad de acción, no la distribución de la riqueza y la igualdad de derechos. Ello tal como lo indicaron los ideólogos del modelo neoliberal, años atrás:**

*"Un buen punto de partida para el pensamiento sabio sobre estas materias es un viejo refrán: es mejor enseñarle a una persona a pescar que alimentarlo gratis con pescado u otros alimentos. Este dicho va al corazón de la realidad económica y da una señal muy útil para aproximarse a los problemas de pobreza y distribución del ingreso" (A. Habberger).<sup>7</sup>*

*"El ámbito redistributivo, que se refiere al hecho de alterar la distribución del ingreso en la sociedad, con el objetivo básico de que todos sus miembros tengan igualdad de oportunidades y desarrollar al máximo los talentos de cada persona" (M. Kast).<sup>8</sup>*

## Las organizaciones y los movimientos

En las manifestaciones y luchas ha destacado el cambio de escala de las luchas urbanas. Las escalas no se refieren tan solo a magnitudes medidas horizontalmente (municipio, provincia, región) y tampoco se pueden reducir a niveles medidos verticalmente (local, regional, nacional). Las escalas son relaciones de elementos en un conjunto complejo y dan cuenta de relaciones

6 Véase Generación 80, en: <http://www.g80.cl/noticias/noticiacompleta.php?varbajada=12463>

7 Arnold Habberger, "Prólogo", en *La pobreza en la distribución del ingreso. ¿Libre mercado o Estado Benefactor?*, de María Teresa Infante et al. (Santiago: Fundación Miguel Kast, 1997), 7-11.

8 Miguel Kast, "Relaciones de la política económica con la administración del Estado de Chile: El Estado empresario y el Principio de Subsidiariedad". En *El pensamiento de Miguel Kast en perspectiva*, ed. Hernán Burdiles (Santiago: Fundación Miguel Kast, Santiago, 2006), 211-228.

sociales de poder, de la arena en la cual opera este conjunto, de los flujos y las definiciones que admite y de las que destrona.<sup>9</sup>

Ejemplifican lo anterior las manifestaciones y luchas de las siguientes organizaciones y movimientos, por nombrar algunos:

- Los Vecinos del Barrio Yungay (<http://www.elsitiodeyungay.cl/>).
- La Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales (<http://www.comunidadesdelpatrimonio.cl/>).
- La Asamblea de Vecinos para la Reconstrucción de la Villa Olímpica (<http://villaolimpica1962.blogspot.com/>).
- La Asamblea Ciudadana de Magallanes (<http://asambleaciudadanademagallanes.wordpress.com/>).
- Ciudad Viva, Centro de Urbanismo Ciudadano (<http://www.ciudadviva.cl/>).
- El Movimiento Ciudadano Talca con Tod@s (<http://cabildodetalca.bligo.cl/>).
- El Movimiento Acción Ecológica (<http://www.accionecologica.cl/es/>).
- El Movimiento Ciudadano Asamblea de Dichato (<http://dichatohoy.blogspot.com/>).
- Los y las vecinas organizadas en el plebiscito de Las Condes para revisar el Plan Maestro en el parque Los Dominicos (declarado zona patrimonial en 1978).<sup>10</sup>
- La Fundación Defendamos la Ciudad (<http://www.defendamoslaciudad.cl/es-organ.htm>).
- Patagonia sin Represas (<http://www.patagoniasinrepresas.cl>).
- El Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa ([http://elci.sitiosur.cl/movimiento\\_por\\_una\\_reconstruccion\\_justa.htm](http://elci.sitiosur.cl/movimiento_por_una_reconstruccion_justa.htm)).
- El Movimiento Pobladores en Lucha (<http://www.mplchile.cl/>).
- El Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (Movilh) (<http://www.movilh.cl/>).

9 Sallie A. Marston, "The social construction of scale", *Progress in Human Geography* 24, n° 2 (2000): 219-242.

10 Véase Plataforma urbana, "Plan Parque Los Dominicos: ¿Por qué lo rechazan sus detractores?" (02-08-2011). En: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2011/08/02/plan-parque-los-dominicos-%C2%BFpor-que-lo-rechazan-sus-detractores/>

—El movimiento estudiantil, formado por federaciones, asociaciones de estudiantes y el Colegio de Profesores (<http://www.nodo50.org/aces/index1.htm>, <http://confech.wordpress.com>, <http://www.colegiodeprofesores.cl>, <http://www.reformaeducacional.cl>).

Estas organizaciones y movimientos le están disputando al Estado y a los privados la definición y la escala del conflicto urbano en torno al cual se organizan:

—Las críticas al urbanismo neoliberal (Vecinos del Barrio Yungay, Movimiento Pobladores en Lucha, Fundación Defendamos la Ciudad, Movimiento Ciudadano Talca con Tod@s, los vecinos organizados en torno al plebiscito de Las Condes, Ciudad Viva, Fundación Defendamos la ciudad, la Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales).

—Las críticas a la incapacidad del Estado subsidiario para responder a los derechos de los damnificados por el terremoto y el imperativo ideológico que les impide desechar el principio de subsidiariedad, expropiar terrenos y (re)construir viviendas, por ejemplo (Movimiento Ciudadano Asamblea de Dichato, Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa, Asamblea de Vecinos para la Reconstrucción de la Villa Olímpica).

—Las críticas a la imposibilidad de participar en la esfera política. Por ello, se promueve la ocupación de las calles para conferirles carácter de espacio público mediante la puesta en común de asuntos que deberían importarnos a todos: la legislación en torno a las uniones de personas del mismo sexo (Movimiento de Integración y Liberación – Movilh); la mercantilización de los derechos sociales, el lucro en la educación (movimiento estudiantil); la privatización y el lucro en la explotación de recursos naturales (Patagonia sin Represas, Asamblea Ciudadana de Magallanes, Movimiento Acción Ecológica).<sup>11</sup>

**Lo común a todas estas organizaciones y movimientos es su demanda por un Estado social y la necesidad de crear un nuevo acuerdo vinculante que instale el derecho a la ciudad y a una vida decente, como también la**

11 En este ámbito también aparecen nuevas organizaciones políticas o nuevos partidos, como Izquierda Autónoma (<http://www.izquierdaautonoma.cl/>), Nueva Acción Universitaria (<http://www.nau.cl/>), Creando Izquierda (<http://www.creandoizquierda.cl/>), Partido Igualdad (<http://partidoigualdad.cl/>), entre otros.



## posibilidad de realizar estos derechos.<sup>12</sup>

Cuando cambian las escalas de los conflictos, las organizaciones y movimientos activan el espacio urbano en su carácter de espacio público: permiten descubrir cuál es el mundo que se comparte con otros, más allá del que se ocupa individualmente, y señalan que la creación de espacios públicos debe permitir que se creen las condiciones para establecer relaciones con la esfera política:

*“En definitiva, fallan al no comprender que este movimiento vino para quedarse. ¿Por qué? Porque la Concertación y la Derecha nunca han querido para Chile lo que exigimos los estudiantes y esta nueva mayoría social. Básicamente: una nueva democracia, más participativa e inclusiva, y sacar al mercado del ámbito de los derechos, es decir, construir un sistema de derechos sociales universales”. (Francisco Figueroa, vicepresidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, Fech, en Ciper, 26/08/2011)*

Con la resignificación del espacio urbano como espacio público, las organizaciones y movimientos sociales hacen visibles procesos en los cuales opuestos significativos luchan por reconocimiento (autonomía o hegemonía cultural), por redistribución (autonomía o hegemonía económica) y por representación (autonomía o hegemonía política).<sup>13</sup>

## Los jóvenes que sobran

En las manifestaciones aparecen los “*encapuchados*”. Son jóvenes marginales que irrumpen en las convocatorias con la cara cubierta, cortan la calle y levantan barricadas, se enfrentan con carabineros y arremeten contra los lugares en los que, para ellos, aparece el Estado neoliberal con mayor fuerza: las farmacias

12 Esta politización del espacio urbano ha sido interpretada por la derecha como la abducción de las organizaciones y movimientos por parte de los comunistas (genérico, o específico para referirse a militantes del Partido Comunista), y ha sido el motivo para que funcionarios y políticos de derecha manifestaran opiniones por completo antidemocráticas y apologéticas de la violencia. Ejemplo de lo anterior es lo dicho por la Secretaria Ejecutiva del Consejo del Libro, quien repitió la frase de Pinochet antes de bombardear La Moneda, pero para referirse a la vocera de la Confech, militante de las Juventudes Comunistas:

“Producto de las marchas y los disturbios en todo Chile, la red social twitter ha dado para todo tipo de manifestación, una de las más llamativas, provino ni más ni menos que de la secretaria ejecutiva del Fondo del Libro, dependiente del ministerio de Cultura, Tatiana Acuña Selles, quien aprovechó los 140 caracteres para referirse a la dirigente Camila Vallejo de la siguiente manera: ‘Se mata a la perra y se acaba la leva’”. (Cambio 21, 08/08/2011)

Y la presidenta comunal de Renovación Nacional de San Felipe, cuando opinó que se debe volver a dictar la “Ley Maldita”:

“Hacer lo que hizo Gabriel González Videla en 1947. Se dictó una severa Ley de Defensa Permanente de la Democracia (conocida como Ley Maldita), que puso al ‘Partido Comunista’ FUERA DE LA LEY y eliminó a más de 20.000 personas de los registros electorales, claro que fueron y son cabeza de piedra. Varias protestas siguieron a esta situación, con la intención de generar un ‘estallido social’, para no dejar Gobernar, pero González Videla, con una fuerte presencia policial y militar, lo impidió!!” (Biobiochile.cl, 31/08/2011)

13 Véase Nancy Fraser, *Justitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”* (Colombia: Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores, 1997).

del caso de colusión de precios (Ahumada, Cruz Verde, Salcobrand),<sup>14</sup> los bancos, las iglesias (como salesianos de Don Bosco y Salvador de Santiago), los supermercados, la policía, la sede de algún partido político, entre otras instituciones.

Ninguna organización convocante se hace responsable por ellos, salvo para enfrentarlos y pedirles que se retiren, muestren la cara, se saquen la capucha. Expresión de lo anterior es lo que señaló Arturo Martínez, presidente de la Central Única de Trabajadores (CUT): "Los encapuchados ensucian nuestras convocatorias" (Cooperativa, 25-08-2011); y lo que indica un registro de *El Mercurio* (25-08-2011): "'Que se vayan pa'la casa', es parte de lo que gritan los civiles [en la protesta del 25 de agosto]".

Por su parte, los "encapuchados" señalan que no ejercen violencia civil, sino política:

*"¿Qué es lo que persiguen con esa forma de manifestación? Mucha gente cree que es solo para causar daño. ¿Qué dicen ustedes? Tratar de a poco derrocar este Estado Kapital, este Estado Fascista. Al kemar o romper un paradero por ejemplo, no es para causarle daño a la gente si no al empresario que tendrá que reponerlo. Aunque unos pocos millones no les duelan mucho es plata que tendrán que reinvertir. Al final lo único que les importa a ellos es el dinero. (The Clinic, 31/08/2011)*

*¿Qué es lo que persiguen con esa forma de manifestación? Mucha gente cree que es solo para causar daño. ¿Qué dicen ustedes? Provocar un real daño al Estado. No se quema la casa al vecino, se daña infraestructura del capital, privados". (The Clinic, 31/08/2011)*

Así, si bien en muchas ocasiones llevan a cabo acciones que están en el límite de lo legal y lo punible, los jóvenes "encapuchados" dicen que sólo buscan dañar el capital, a los privados, y manifiestan un profundo rechazo a los pacifistas (los "jipis"). Señalan que la violencia política es su forma de expresar su descontento contra el sistema capitalista y les piden a los "jipis" que les dejen dar cuenta de su malestar.<sup>15</sup> Como señala Goicovic,<sup>16</sup> son acciones violentas, en las cuales los jóvenes arremeten "sólo con los recursos que provee el medio urbano (piedras y adoquines)".

**En las manifestaciones, los jóvenes se expresan reivindicando el derecho a una educación pública y gratuita, de calidad, que permita superar las desigualdades sociales; pero en ellas no se considera el enojo de aquellos jóvenes que han visto precarizados sus derechos en las últimas décadas, cuyas acciones dan cuenta exacta de la magnitud de las distancias sociales:**

14 Véase El Mostrador. "Caso Colusión: Ejecutivo de laboratorio Novartis confesó cómo las farmacias coordinaron precios" (12/07/2010). En <http://www.elmostrador.cl/noticias/negocios/2010/07/12/caso-colusion-ejecutivo-de-laboratorio-novartis-confeso-como-las-farmacias-coordinaron-precios/>

15 Véase [http://www.youtube.com/watch?v=o9xQJMpr\\_w8&feature=related](http://www.youtube.com/watch?v=o9xQJMpr_w8&feature=related)

16 Igor Goicovic, "La rebelión encapuchada". En *Movimiento Generación* 80 (2011), [http://www.g80.cl/noticias/columna\\_completa.php?varid=13325](http://www.g80.cl/noticias/columna_completa.php?varid=13325)

son "ellos", los "otros", los "provocadores de dudoso origen", los "violentistas", los "delinquentes", los que "no tienen ideología", los "encapuchados", los "infiltrados", los que "no son como nosotros", los que "no tienen educación", el "lumpen".

## La cuenta presidencial del 21 de mayo 2011

La cuenta presidencial en el Congreso fue interrumpida 10 veces y Carabineros detuvo a 16 personas, entre congresistas e invitados (Radio Bío-Bío, 21-05-2011). En la mayoría de las ocasiones, el motivo de las protestas fue el incumplimiento de las promesas del Presidente, tanto las electorales como las del plan de gobierno del 2010. No fue la lentitud o algún otro asunto, sino la falta de observancia del gobierno en los planes y proyectos prometidos.

En los 30 segundos que el Presidente le dedicó al tema de la ciudad, reforzó el carácter vivendista de las políticas públicas del Minvu:

*"En materia de vivienda, no queremos que el terremoto y maremoto nos aparten de nuestro compromiso de entregar, durante nuestro gobierno, 600 mil soluciones habitacionales para las familias más vulnerables y de clase media que las requieren". (Mensaje Presidencial 2011: 24-25)*

La revisión del Discurso de 2011 da pie para destacar los **dos tipos de reconstrucción que están teniendo lugar: la reconstrucción subsidiaria y la reconstrucción caritativa, las que tienen su correlato en las protestas por la inconsistencia e incumplimiento de los objetivos**; <sup>17</sup> esto si bien el gobierno insiste en que el origen de las quejas es la lentitud de las obras. <sup>18</sup>

## La reconstrucción subsidiaria

La reconstrucción posterremoto y maremoto fue un tema significativo en la cuenta presidencial. Se presentó fuera del marco de los asuntos relativos a vivienda, si bien las acciones en reconstrucción se han orientado tanto a la reposición de la infraestructura vial (puentes, caminos, carreteras) como a la vivienda (subsidios para reparación, adquisición o construcción).

En su discurso, el Presidente recordó que los trabajos de la reconstrucción han estado organizados en tres etapas (la emergencia inmediata, la emergencia de invierno y la reconstrucción definitiva) y realizó un recuento de las pérdidas de viviendas, los subsidios comprometidos y los entregados, las viviendas y

17 "El alcalde de Constitución, Hugo Tillería (Independiente) menciona que 'el Presidente estuvo aquí el 10 de diciembre pasado y ofreció 1.500 departamentos para fines del 2011. Pero estamos en julio y solo vemos que existe un proyecto en construcción de 220 viviendas, que tiene un 20% de avance, entonces, es imposible que a fines de diciembre se cumpla ese ofrecimiento', plantea" (*Cambio 21*, 06-07-2011).

18 "La percepción sobre los avances de la reconstrucción luego del terremoto del 27/F de 2010 es diversa. En algunas instancias se ha instalado la idea de una supuesta lentitud en el proceso, y cobra sentido la pregunta que se hace el ministro de Vivienda y Urbanismo: '¿Lento respecto de qué?'" (P. Allard, "Los tiempos de la reconstrucción", diario *La Tercera*, 01-07-2011).

soluciones terminadas. Situó todo ello en el marco de un Estado Subsidiario.

De acuerdo con la guía del Minvu, *Programa de Reconstrucción de Vivienda. Guía de alternativas de solución y pasos a seguir para obtener un subsidio habitacional*,<sup>19</sup> en la ciudad del Estado subsidiario hay individuos y familias que fueron afectados por el terremoto y maremoto de 2010. Estos, a fin de resolver su situación de damnificados y pérdida de viviendas, deben relacionarse con conservadores de bienes raíces, asistentes técnicos legales, ministros, subsecretarios, directores de obras municipales y seremis; es decir, con instituciones como la Dirección de Obras Municipales, las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) y Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT),<sup>20</sup> el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo.

Como se observa en el Cuadro 1, los subsidios a los que acceden los damnificados se dividen en dos categorías, dependiendo del tipo de daño que sufrió la vivienda: si la vivienda es reparable, pueden optar al Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF); si no es reparable, a los programas Fondo Solidario de Vivienda (FSV I, FSV II) y Decreto Supremo N° 40 (S. N° 40).

Estos subsidios preexistían al mega-terremoto y maremoto. La opción del gobierno fue incorporar a los damnificados en los subsidios de que dispone el Estado. La postulación entre los subsidios “normales” y para los “damnificados” varía en la información que se solicita y en los montos adicionales a los cuales se puede postular en el segundo caso, pero una vez que se recibe el subsidio no se indica que se trata de uno para damnificados; por ejemplo, en el caso del FSV I y II, se señala que “los grupos que postulen deben estar constituidos por, al menos, 80% de damnificados y un máximo de 20% de no damnificados” (Cuadro 1).

CUADRO 1. TIPOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS SUBSIDIOS DE ACUERDO CON EL DAÑO DE LA VIVIENDA

	VIVIENDA REPARABLE	VIVIENDA NO REPARABLE
Programa	Protección del Patrimonio Familiar.	Programas Fondo Solidario de Vivienda I y II el D. S. N° 40.
Objetivos	Reparar viviendas a través de proyectos de habitabilidad, seguridad o mantención.	Fondo Solidario de Vivienda I y II: Construir viviendas para familias vulnerables.  D. S. N° 40: Apoyar la compra o construcción de viviendas económicas (DFL) de personas de clase media.

19 Descarga gratuita en la siguiente dirección: [http://issuu.com/msggchile/docs/guia\\_reconstruccion/4](http://issuu.com/msggchile/docs/guia_reconstruccion/4)

20 Las EGIS y los PSAT son personas naturales o jurídicas (con o sin fines de lucro), autorizadas por la Seremi para asesorar a las familias en los aspectos técnicos y sociales que les permitan acceder y aplicar un subsidio habitacional.

	VIVIENDA REPARABLE	VIVIENDA NO REPARABLE
<b>Requisitos</b>	<p>El monto del avalúo fiscal de la vivienda no será límite para postular.</p> <p>Los postulantes o sus cónyuges deben haber sido beneficiarios del Programa anteriormente.</p> <p>Ser mayor de 18 años.</p> <p>Contar con el certificado de damnificado del Minvu.</p> <p>Contar con el documento que certifique el tipo de daño de la DOM.</p> <p>Ser propietario a asignatario de la vivienda, o haberla recibido del Serviú y tener el título de dominio o en trámite.</p> <p>Contar con 13.484 puntos en la Ficha de Protección Social. Si se presentan proyectos grupales se permitirá una cantidad de puntos inferior. Si se trata de proyectos que mejoran bienes comunes en condominios de vivienda social, no se considerará la Ficha de Protección Social.</p>	<p>FSV I y II:</p> <p>Los grupos que postulen deben estar constituidos por, al menos, 80% de damnificados y un máximo de 20% de no damnificados.</p> <p>Contar con la Ficha de Protección Social, sin importar el puntaje.</p> <p>No se exige contar con ahorro.</p> <p>Acreditar la disponibilidad de terreno con la constitución real de uso a su favor o su cónyuge (no se exige condición de parentesco con el propietario).</p> <p>D. S. N° 40:</p> <p>No es necesario contar con ahorro, pero aumentará el puntaje si se presenta.</p> <p>Si es propietario (o cónyuge) del terreno donde se ubica la vivienda destruida, podrá aplicar a este subsidio si: (i) el terreno está inhabilitado para la construcción de una vivienda; (ii) el terreno está ubicado en zona de riesgo; (iii) el terreno se ubica en una zona de renovación urbana o en una zona de desarrollo prioritario (determinado por el Minvu).</p>
<b>Alternativas</b>	<p>Reparación de una vivienda individual.</p> <p>Reparación de viviendas en zonas patrimoniales.</p> <p>Reparación de viviendas en condominios sociales.</p> <p>Banco de materiales (adquisición de materiales).</p>	

	VIVIENDA REPARABLE	VIVIENDA NO REPARABLE
Monto subsidio	50 a 65 UF, dependiendo de la comuna. En el caso de las viviendas en zonas patrimoniales, se podrá agregar hasta 200 UF adicionales.  En el caso de las viviendas en condominios de vivienda social, el monto podrá aumentar hasta en un 20% adicional.	FSV I y II:  Se contempla hasta 200 UF adicionales si la vivienda está ubicada en Zona de Conservación Histórica o Zona Típica o Pintoresca o para viviendas de Conservación Histórica o Monumento Histórico.  Se contempla hasta 150 UF adicionales si la vivienda está en zona con riesgo de inundación por tsunami.  Los postulantes recibirán 10 UF adicionales, las que reemplazan el ahorro del cual se les ha eximido.  D. S. N° 40:  Se contempla hasta 200 UF adicionales si la vivienda está ubicada en Zona de Conservación Histórica o Zona Típica o Pintoresca o para viviendas de Conservación Histórica o Monumento Histórico.  Si el subsidio se aplica en zonas de renovación urbana o de desarrollo prioritario, el monto podrá aumentar en 100 UF adicionales.

Fondo: Ministerio de Vivienda y Urbanismo 2011.

Queremos destacar tres puntos acerca de los tipos de subsidios: el primero, el gobierno ha optado por entregar montos de UF adicionales a la reconstrucción o construcción en el sitio propio, lo que en muchos casos constituye una muy buena propuesta; por ejemplo, cuando las personas habitan en zonas urbanas centrales (así se evitaría que sean expulsadas a la periferia de sus ciudades).

El segundo punto es que también se contempla la entrega adicional de UF si la vivienda afectada o por reconstruir está en zona típica, histórica o pintoresca, lo que también es positivo.

El tercer punto es que, si bien el Presidente en su mensaje glorificó a la Nación chilena al indicar que se trata de “una nación noble y solidaria, que supo enfrentar la adversidad con un coraje y una unidad que han sido destacados y admirados en el mundo entero”, **el Estado traspasa la responsabilidad a los propietarios de la o las unidades de vivienda (individuos, familias o**

**conjuntos de individuos).**<sup>21</sup> Un ejemplo de lo anterior es lo que se refiere a los beneficios que se contemplan para los casos de unidades de vivienda ubicadas o en zonas de conservación histórica o zonas típicas o pintorescas: si bien se trata de barrio con carácter histórico, patrimonial, la responsabilidad de la reconstrucción es individual.

## La reconstrucción caritativa

En febrero de este año, el ministro de Hacienda afirmó que se había conseguido el 100% del financiamiento de la reconstrucción y recordó que el total se estimó en 30.000 millones de dólares, de los cuales solo 8.431 millones de dólares serán el aporte del Estado (*La Tercera*, 23-02-2011). Si bien estas cifras no coinciden con las entregadas en otros documentos gubernamentales, las citamos porque existe cierto consenso en que se cuentan con los fondos para la reconstrucción.<sup>22</sup> **Están los fondos, pero no se han empleado; ese es uno de los motivos de las protestas en el aniversario del terremoto de este año y de las manifestaciones en torno al segundo invierno sin reconstrucción.**

Por otra parte, como lo indicamos en el Barómetro de Política y Equidad, "Modelo para armar",<sup>23</sup> el gobierno ha establecido un conjunto de leyes para financiar la reconstrucción, como la Ley de Financiamiento de la Reconstrucción (Ley 20455), la Ley del Impuesto Específico a la Minería o Royalty (Ley 20469) y la Ley de Creación del Fondo Nacional de Reconstrucción (Ley 20444). De este conjunto, nos queremos referir a la Ley 20444, cuyo objetivo es establecer beneficios tributarios a donaciones para el financiamiento de infraestructura y

21 La recarga en la familia puede ser comprendida a partir de lo que señala Castel en *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, cuando habla del predominio de las redes primarias o de proximidad (familia, amigos, compañeros de trabajo o vecinos), en contextos en los cuales los individuos dejan de pertenecer y obtener seguridad de colectivos protectores (el Estado, las instituciones).

El subsidio se inscribe en la lógica de las políticas neoliberales que se implementaron en Chile a partir de mediados de los años 70; se comprende como una manera de incentivar la participación de empresas para que ellas produzcan unidades habitacionales; y las viviendas, como un bien que permite que las familias salgan de la pobreza, en la línea de la política habitacional impulsada por el Banco Mundial en 1975. Mediante ese sistema, el Estado Subsidiario se desprende de la obligación no sólo de construir, traspasando a empresas privadas constructoras, sino también de participar en el financiamiento, traspasando a la banca financiera.

22 También lo indica Hugo Fazio en su informe para Acción, de 2011, "¿Por qué no avanzamos? gasto público y reconstrucción", en la página 5: "Mientras los ingresos fiscales experimentan un fuerte incremento, que vuelve a comprobar que existen recursos para intensificar la reconstrucción. En el primer trimestre, en cifras actualizada, los ingresos fiscales -por las razones antedichas- crecieron en un elevadísimo 22,2% real anual, en US\$13.856 millones, mientras los propiamente tributarios lo hicieron en un 21,3%. El rendimiento del impuesto del timbre y estampillas, al restablecerse para el presente año en la ley de reconstrucción, experimentó un aumento e 151,7%. Esta ley al incrementar el impuesto al tabaco condujo al mismo tiempo a que su rendimiento aumentase en el primer trimestre, en relación a los mismos meses del año anterior, en 51,3%".

23 "Primer año de las políticas urbanas de Sebastián Piñera: el monólogo auto-elogioso", disponible en Fundación Equitas, <http://www.fundacionequitas.org/barometro/barometro.aspx>

obras que hayan sufrido el impacto del mega-terremoto y el maremoto.<sup>24</sup> Esta ley se estructura en torno a dos principios muy importantes para las economías neoliberales: la caridad y la custodia.<sup>25</sup>

En la reconstrucción posterremoto y maremoto de 2010 se comienza a observar la promoción de soluciones que dependen del "compromiso ético" de individuos y se implementa un tipo reconstrucción basada en la "caridad" también de individuos, que suplen las tareas del Estado en distintos ámbitos. Esto es lo que indicó M. Friedman: la mejor vía para eliminar las desigualdades es la caridad individual y las acciones filantrópicas. Así, no es aventurado señalar que, en las últimas décadas, en Chile no solo se observa el debilitamiento de las redes secundarias, sino también —como hemos dicho— la degradación del estatus social de los individuos y el predominio de la propiedad privada por sobre la propiedad social; y nos parece que las leyes para financiar la reconstrucción apuntan en la dirección de continuar con este debilitamiento y degradación, por la vía de la beneficencia y la caridad.

## Las tareas del Ministerio

Para cumplir las metas presidenciales en materia de construcción de vivienda en el periodo de gobierno que resta, el Minvu deberá resolver varios problemas. **En primer lugar, la gran cantidad de subsidios de reconstrucción otorgados versus el escaso número de subsidios terminados (viviendas construidas);<sup>26</sup> en segundo lugar, las probables reacciones de familias damnificadas radicadas en aldeas si deben pasar un tercer invierno sin una solución definitiva.** A ello se agrega la necesidad de resguardar el funcionamiento del programa regular de subsidios para todo el país manteniéndolo cercano al promedio histórico, y de restablecer un tipo de gestión "no patrimonial" del sector.

## Construir las unidades de vivienda ligadas a los subsidios de la reconstrucción

Desde hace años, el objeto del discurso del Minvu no son las viviendas o la ciudad, sino los subsidios habitacionales. Como medida mediática ha sido eficaz, porque al momento del balance se suman peras con manzanas, subsidios otorgados de diversos tipos y montos; y como, por otra parte, en

24 Consiste en un conjunto de cambios legales con el fin de aumentar los ingresos tributarios en el periodo de reconstrucción (como el aumento transitorio del impuesto de primera categoría, la creación de un régimen tributario, la modificación permanente del impuesto al tabaco, ley reservada del cobre para administrar un porcentaje de las ganancias, entre otros). Véase Ministerio de Hacienda, en: <http://www.hacienda.gov.cl/el-ministerio/areas-de-trabajo/coordinacion-legislativa/minuta-explicativa-de-ley-20-455-que.html>

25 De acuerdo con el primer principio, los individuos de mayores ingresos tienen el deber moral de ayudar a aquellos de menores ingresos; y con el segundo, el deber moral de las empresas es velar por el bien y la riqueza común.

26 Vale la pena hacer notar que entre noviembre 2010 y agosto 2011, Fernando Paulsen ha publicado en El Post (<http://www.elpost.cl>) más de diez artículos sobre el tema de los subsidios habitacionales, la reconstrucción y la gestión del Minvu.



el imaginario público un subsidio otorgado ha pasado a ser una vivienda construida, no es necesario demostrar nada.<sup>27</sup> Así, **finalmente, la eficacia se mide por los subsidios otorgados y no por las viviendas terminadas.** En esta lógica, el Informe de Avance de Reconstrucción del Minvu de fecha 31 de julio del 2011 es autoelogioso al señalar que, a la fecha, se han entregado más 160 mil subsidios y se ha cumplido con el 61% de las metas. Pero si se separan los subsidios por tipos —los de construcción o compra de viviendas, de los de reparaciones menores— y a su vez los subsidios otorgados de los terminados, **el panorama es diferente: sólo se han terminado 3.613 viviendas, equivalentes al 4,9 % de los subsidios otorgados. Esto en el plazo en que el Presidente había asegurado, en entrevista a F. Paulsen, que el gobierno habría entregado construidas 100 mil viviendas nuevas.**<sup>28</sup>

CUADRO 2. OBRAS TERMINADAS POR REGIÓN AL 31 JULIO 2011, SUBSIDIOS ASIGNADOS, TERMINADOS Y PORCENTAJE

	Subsidios para construcción y adquisición		Asia. / Termo. %	Subsidios para reparación		Asia. / Termo. %
	Asignados	Terminados		Asignados	Terminados	
Valparaíso	2.399	56	2,3	7.832	5.492	70,1
O'Higgins	13.582	669	4,9	5.570	367	6,6
Maule	19.186	1.076	5,6	15.209	9.022	59,3
Bíobío	31.854	1.576	4,9	34.915	19.885	57,0
Araucanía	1.459	182	12,5	1.853	1.323	71,4
Metropolitana	5.092	54	1,1	25.071	14.686	58,6
	73.572	3.613	4,9	90.450	50.775	56,1

Fuente: Minvu. Informe de reconstrucción, cifras al 31 de julio 2011.

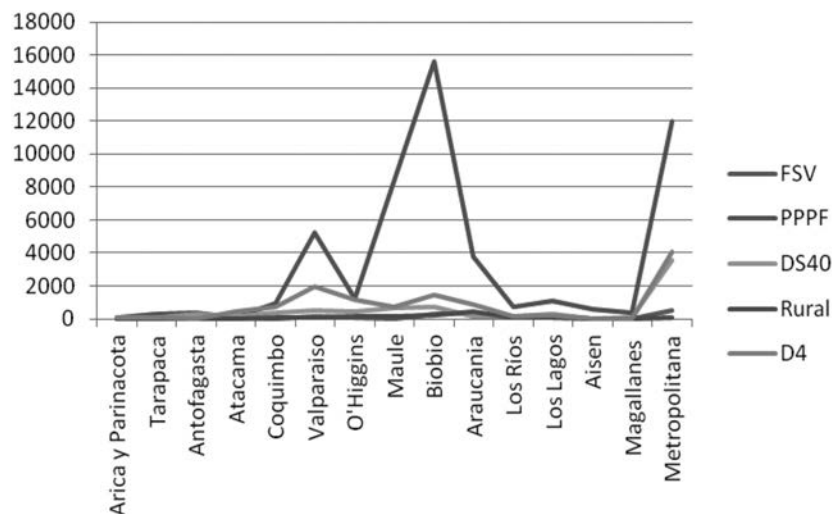
Lo anterior se puede visualizar en el Gráfico 1, donde se presentan los subsidios pagados en el primer semestre del 2011. El número de subsidios pagados para reparaciones es mucho mayor que el de los subsidios pagados para compra de viviendas, y es razonable que sea así: los primeros son para realizar actividades menores, inmediatas; los segundos, para actividades más caras, más complejas, etc.

27 Al respecto, vale recordar la interpelación hecha por los congresistas de la Concertación a la ministra Matte, en diciembre de 2010, en el Congreso. La interpelación se centró en los subsidios otorgados y no sobre el escaso número de unidades de vivienda construidas:

"En las tres horas y media que duró la sesión, continuamente interrumpida por el público presente en las tribunas, la titular de Vivienda garantizó una y otra vez que el Gobierno sí ha asignado los 100 mil subsidios que prometió para este año en las zonas más afectadas por el terremoto, en respuesta a las continuas acusaciones de su interlocutor, quien reafirmó que 'en la supuesta entrega de subsidios se falta a la verdad y se falsea la realidad'". (El Mercurio, 20-12-2011)

28 Fernando Paulsen, "Promesa vencida" (El Post, 01-07-2011).

GRÁFICO 1. SUBSIDIOS PAGADOS POR REGIÓN, SEGÚN SEAN PARA CONSTRUCCIÓN O MEJORAMIENTO (ENERO-JUNIO 2011)



Fuente: Minvu, Informativo Estadístico de Subsidios Habitacionales N° 307, enero-junio 2011.

Nota: Por construcción se comprende los subsidios: Fondo Solidario de Vivienda I y II, Subsidio Habitacional DS 40, Subsidios extraordinario D 4, y Subsidio Rural; y por mejoramiento, el subsidio Programa de Protección al Patrimonio Familiar (PPPF), el que mejora el entorno o mejora o amplía la vivienda.

### *Subsidios para construcción en sitio propio*

Según los tipos de subsidios otorgados, el Minvu priorizó la reconstrucción de las viviendas destruidas en los mismos lugares donde estaban (subsidios en sitio propio). Esta es una decisión razonable -mantener en lo posible a las personas afectadas en sus antiguos lugares, en sus propios sitios-, pero es de ejecución lenta, ya sea por los requisitos exigidos para la ejecución de los subsidios, por la diversidad de ocupantes de los sitios (propietarios, arrendatarios, con papeles, sin papeles) o por el escaso interés de las empresas grandes y medianas de participar en proyectos de construcción de viviendas dispersas.

Esta lentitud de operación es contradictoria con la imagen de la reconstrucción propuesta por el Presidente como un proceso muy rápido y ejecutivo, con miles de subsidios repartidos, metas a seis meses, miles de viviendas construidas, etc.<sup>29</sup> Por otra parte, **la reconstrucción en sitio propio es contradictoria con**

29 "¿Está usted diciendo que seis meses después de entregado un subsidio va a haber una casa construida?", le pregunté, para confirmar la fórmula presidencial. 'Efectivamente, a diciembre de este año entregaremos 100.000 subsidios. Como hay un rezago de seis meses, a junio de 2011, esas casas estarán construidas o en avanzado estado de construcción', respondió el Presidente". Véase Fernando Paulsen, "Seis meses de rezago" (El Post, 09-11-2011).

**las intereses de las empresas constructoras, que operan con proyectos de gran número de unidades, lo que requiere que sean en sitio nuevo.** Véase al respecto la crítica carta de la Cámara Chilena de la Construcción a la ministra Matte, solicitándole cambios en las modalidades de reconstrucción en la línea de producción masiva y deslocalizada (*El Mostrador*, 11/03/2011).

### *Subsidios para construcción en sitio provisto por constructora*

En los meses recientes cambiaron las autoridades del Minvu y, de acuerdo con las declaraciones recientes del nuevo ministro de Vivienda, hay un acercamiento a las propuestas de la Cámara:

*“Se eliminará la obligación de reconstruir en el propio terreno, mediante la entrega de un subsidio portable. Ello permitirá a muchas familias la posibilidad de adquirir una casa construida en otro lugar, vendiendo su sitio o accediendo a financiamiento adicional”. (La Nación, 10-08-2011)*

*“Según explicó [Pérez Mackenna, ministro de Vivienda y Urbanismo], ‘licitaremos en sitios, de manera tal que vaya una empresa constructora y construya un número grande de casas en un lugar’. Y añadió que ‘estamos evaluando la posibilidad, y es muy probable que lo tengamos luego, de poner órdenes de compra a las empresas que han registrado las viviendas tipo’”. (La Segunda, 10-08-2011)*

La intención de continuar con el modelo de subsidio a la banca y a la empresa inmobiliaria queda de manifiesto en las declaraciones del ministro de Vivienda y Urbanismo:

*“Para que se inicie el levantamiento de la vivienda escogida, se le dará a la constructora un adelanto, a través de una boleta de garantía, y el resto se le pagará cuando la obra esté terminada y la casa entregada. Dependiendo del terreno, las empresas podrían demorarse hasta tres meses en la construcción masiva de estos inmuebles”. (El Mercurio, 11-08-2011)*

Y persiste la vaguedad respecto de quién construirá en los sitios propios:

*“Entre cuatro mil y cinco mil casas prefabricadas mandará a construir el Ministerio de la Vivienda a contar del próximo mes para todos los damnificados del terremoto del 27-F que ya tengan asignado el subsidio habitacional, posean un terreno propio donde cimentarla, y que deseen este tipo de viviendas”. (La Nación, 11-08-2011)*

En resumen, una propuesta razonable del Minvu, aunque de ejecución lenta —resolver el problema de viviendas destruidas de las familias damnificadas en su propio sitio—, está siendo abandonada y reemplazada por la construcción masiva, uniforme, de viviendas de bajo precio.

## Trasladar las familias damnificadas desde las aldeas a viviendas definitivas

Si bien la reconstrucción en sitio propio es lenta, tiene su lógica. Lo que no tiene ninguna lógica es la lentitud con que se ha manejado la situación de las así llamadas *aldeas*, que albergan a unas 4.300 familias, el 40% de las cuales no obtendrá subsidios para viviendas definitivas por diversos motivos, como ser familia unipersonal, no tener la Ficha de Protección Social, no tener certificado de damnificado, o tener otra vivienda.<sup>30</sup> **Esta situación demuestra un mal manejo técnico y, más aún, mal manejo político del problema de los damnificados. El ejemplo más claro es la protesta de los damnificados de las aldeas de Dichato, en julio de este año, que terminó en un enfrentamiento entre pobladores y carabineros, con corte de caminos, gases lacrimógenos contra las mediaguas, difundido por los medios en todo el país.**<sup>31</sup> El nuevo intendente resolvió el conflicto rápidamente; no solo ofreció subsidios a familias unipersonales, flexibilizando el resto de los requisitos y otorgando otros beneficios, sino también prometió que, a más tardar en diciembre de 2012, estarían en sus viviendas definitivas (*La Tercera*, 27-07-2011). La pregunta es, entonces, ¿por qué se dejó que una situación local que se pudo resolver tomando una serie de medidas razonables —como finalmente se hizo— se alargara hasta convertirse en un conflicto de enorme visibilidad en todo el país a través de todos los medios de comunicación? Esto es mal manejo político. Esta es mala gestión pública.

Es de esperar que la lección de Dichato acelere el proceso de solución de las aldeas; pero es muy probable que a las familias que residen en ellas en condiciones muy precarias, y que ya han pasado allí dos inviernos, les espere un tercero. Si bien las aldeas no cuentan con agua potable, la 'buena' noticia es que en las aldeas habrá quinchos comunitarios; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) ya inició el proyecto.<sup>32</sup> Como lo señaló un director regional del Fosis:

*"Estos quinchos comunitarios mejorarán la calidad de vida de las personas que habitan estas aldeas, porque les permitirán cocinar y cultivar sus propios alimentos, pero lo más importante, es que aprenderán sobre el uso de nuevas tecnologías, relacionadas con la energía y desarrollo sustentable". (Carta abierta, 7-7-2011)*<sup>33</sup>

## Recuperar la actividad de la construcción

Hay signos que indican que la construcción de viviendas mejorará notablemente en el 2011, superando los efectos de la crisis del 2008. Se puede estimar que,

30 Véase Juan Pablo Echeñique y Pedro Ramírez, "El 40% de los residentes en 'aldeas' de damnificados por el terremoto no obtendrá vivienda definitiva", en *Ciper* (24-02-2011).

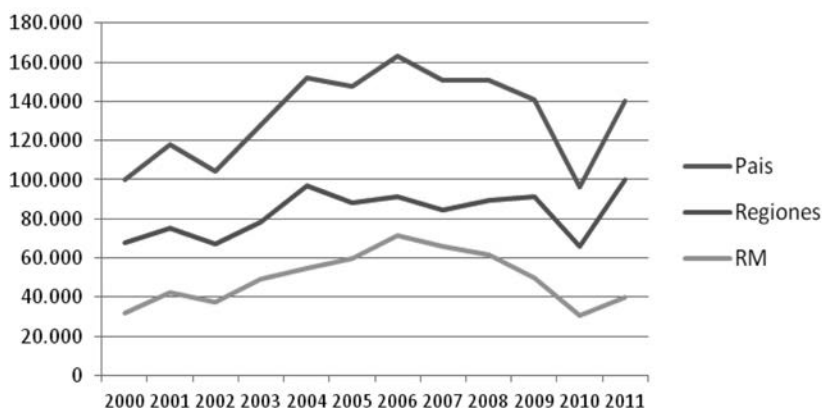
31 Véase "Dichato hoy", en: <http://dichatohoy.blogspot.com/2011/07/mas-fotos-de-la-represion-en-dichato.html>

32 Véase Fosis, "Representantes de aldeas de emergencia conocieron quinchos sustentables en Región del Bío-Bío", en: [http://www.fosis.gob.cl/opensite\\_det\\_20110131112014.aspx](http://www.fosis.gob.cl/opensite_det_20110131112014.aspx)

33 Véase Carta abierta, en: <http://cartaabierta.cl/2011/07/07/fosis-entrego-quincho-comunitario-en-aldea-de-coronel/>

a fin de este año, el número de las viviendas autorizadas superará las 140 mil unidades. En el Gráfico 2, que presenta la evolución del número de viviendas autorizadas por año entre los años 2000 y 2011, se puede observar que la recuperación está ocurriendo principalmente fuera de la Región Metropolitana. Esta tendencia -se puede suponer razonablemente- continuará y se reforzará en los próximos dos a cuatro años, una vez que se normalice el funcionamiento de los subsidios de la reconstrucción en las regiones afectadas por el megaterremoto y maremoto de 2010.

GRÁFICO 2. NÚMERO DE VIVIENDAS NUEVAS AUTORIZADAS 2000 AL 2011, TOTAL PAÍS, REGIONES Y REGIÓN METROPOLITANA



Fuente: INE. Construcción. Superficie iniciada a julio 2011.

Nota: Año 2011 estimado en base a cifras del INE para el primer semestre 2011.

## Hacer una buena gestión administrativa

En un periodo en que las tareas de la reconstrucción han requerido una institución robusta, clara en sus objetivos y procedimientos, la labor del Ministerio en el último semestre aparece distraída en conflictos con autoridades regionales o en preparar defensas a interpelaciones del Congreso y de la Contraloría, y justificarse frente a la opinión pública. Lo que queda es una imagen de desorden administrativo por conflictos entre autoridades regionales y el Ministerio (caso Rysselberghe) y conflictos internos (casos Kodama, Iacobelli), que dieron por resultado las renunciaciones de la ministra Matte, del subsecretario de la cartera y del director del SERVIU Metropolitano, a las que se sumó la del encargado de la reconstrucción.

Lo más lamentable de esta situación es que invisibiliza los esfuerzos que el Minvu ha desplegado para poner en marcha la reconstrucción y el funcionamiento regular de los subsidios en el país. Pero, por otra parte, la sumatoria de hechos que constituyen esta situación -además de ser signos de mala gestión- con su

espectacularidad también invisibilizan el modelo de reconstrucción que está aplicando el Gobierno, dificultando que sea examinado por la opinión pública.

En conclusión, la experiencia reciente del Minvu demuestra, por una parte, que **la postulación a los subsidios habitacionales no está ajena componentes de cooptación política a nivel local (caso Rysselberghe), que puede repetirse con más fuerza en próximos periodos electorales, dada la gran oferta actual de subsidios**<sup>34</sup>. Por otra parte, que -como la mujer del César- no basta que el Ministerio sea honesto, también tiene que parecerlo. Las irregularidades administrativas y los conflictos de interés como los que han tenido lugar los últimos meses, empañan cualquier tipo de aciertos. Entre ellos, el esfuerzo de institucionalizar la reconstrucción tras su manejo inicial por el Ministerio del Interior, aplicando las formas de operar del sector público, como planes urbanos a través de licitaciones públicas, concursos de subsidios, definición de áreas de restricción, de nuevas normas de construcción.

A las anteriores dificultades en el ámbito de la gestión de la cartera, vino a sumarse el rechazo de la Contraloría al Plan Regulador Metropolitano de Santiago 2011.

El mes de marzo pasado, el Consejo Regional (CORE) Metropolitano aprobó la ampliación del límite urbano de Santiago, tras largas discusiones con instituciones y organizaciones de la sociedad civil que se oponían a esta medida. Estas organizaciones sociales y el Colegio de Arquitectos recurrieron a la Contraloría General de la República, para que no se tomara razón de la resolución del CORE.

El 5 de septiembre, la Contraloría emitió el Dictamen n.º 56032, en el cual señala: "Los planes reguladores como el de la especie constituyen instrumentos de planificación territorial que se encuentran sometidos a un procedimiento reglado de elaboración y aprobación, cuyo contenido, asimismo, se encuentra expresamente delimitado, fundamentalmente, en los aludidos cuerpos normativos". Se agrega, en referencia a la propuesta del CORE, que "La modificación de que se trata no se ajusta al referido ordenamiento jurídico", y señala trece razones, de orden técnico y legal para su no toma en razón de la propuesta.<sup>35</sup>

Llama la atención la razón número 9, la cual está relacionada con lo que hemos venido señalando respecto de las actuales debilidades y falta de conocimiento de cómo hacer gestión administrativa en el sector:

*"9.- No consta que los planos que se vienen aprobando hubieren sido firmados por el Intendente, el Secretario Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y el Jefe del Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura de la misma Secretaría Regional Ministerial, conforme previene el artículo 2.1.9. de la OGUC, ni tampoco que se hayan completado sus viñetas en lo relativo al acuerdo del respectivo Consejo Regional."*

34 Fernando Paulsen, "La batalla de los subsidios" (El Post, 15-02-2011).

35 Véase Contraloría General de la República de Chile, "Dictámenes". En: <http://www.contraloria.cl>

## Puntos para hacer seguimiento en materia de políticas urbanas

En el segundo año del gobierno de Sebastián Piñera, la escena pública ha cambiado radicalmente: los ministros en terreno con sus casacas rojas desaparecieron, la gente irrumpió con protestas en las calles de las ciudades del país. Los conflictos urbanos han provocado que los temas de agenda corta y larga se perfilen con mayor nitidez.

Los temas de agenda corta son:

- La participación ciudadana en los planes de reconstrucción, lo que aparece estrechamente vinculado con la reconstrucción en sitio propio, la solución de las aldeas y el mantenimiento de las características propias de las áreas urbanas destruidas.
- El surgimiento de nuevas luchas urbanas y su transformación en movimientos sociales urbanos.
- El paso de la criminalización de las protestas y manifestaciones, al diálogo y la propuesta de nuevos acuerdos sociales.
- El rol y la legitimidad de los municipios en el proceso de reconstrucción, vis à vis las primarias municipales y las elecciones del 2012.
- El seguimiento de los planes de ciudades y pueblos elaborados por el Minvu.
- El diseño de la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Y los temas de agenda larga, que se deben seguir discutiendo:

- El mercado del suelo urbano en materia de vivienda social: recuperación de plusvalías e impuestos prediales.
- Los límites a la privatización de las políticas de ciudad, el sector público y las infraestructuras colectivas.
- El sistema de subsidios habitacionales: integrados a políticas de ciudad, que disminuyan la segregación socio-espacial.
- La planificación urbana, planes y normativas: con participación democrática, que fortalezcan las redes ciudadanas y la apropiación de los cambios en las ciudades por aquellos que la habitan.

# Medio Ambiente





# Descontento ciudadano frente a política ambiental: el estallido de Hidroaysén

Flavia Liberona

## Resumen

El primer semestre de 2011 estuvo marcado por temas ambientales que se instalaron en la agenda pública. A fines de enero, en una extraña ceremonia, el Presidente Sebastián Piñera anunció el ingreso al parlamento de dos proyectos de ley: uno para crear el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y otro para crear el Servicio Nacional Forestal, conocido como ley de CONAF pública. A esto le siguió la aprobación a nivel regional de los proyectos Mina Invierno en Isla Riesco (Magallanes) y la central termoeléctrica Castilla en la región de Atacama, dos proyectos que concitan amplio rechazo ciudadano. Luego, la agenda y discusión nacional se vio cruzada por el terremoto y tsunami de Japón, que vino a poner una lápida al debate sobre la posible instalación de centrales nucleares en Chile. Le siguió a esto la contaminación de la escuela de La Greda en la Bahía de Quintero, para continuar con la aprobación de dos proyectos termoeléctricos en Iquique -Pacífico y Patache- y del emblemático proyecto HidroAysén. Mientras todo esto ocurría se instalaba también en este periodo la discusión sobre la aprobación del Convenio UPOV 91 y el debate de las semillas. La efervescencia y rechazo ciudadano que provocó la aprobación del proyecto para construir cinco megacentrales hidroeléctricas en la región de Aysén, sólo fue superada por las movilizaciones del movimiento estudiantil. Si bien a partir del mes de junio, decayó la presencia pública de los temas ambientales, estos lejos de resolverse han continuado siendo parte de la agenda a través de comisiones investigadoras de la Cámara de Diputados, procesos judiciales, la elaboración de propuestas para una matriz eléctrica de mediano y los cuestionamientos a los proyectos de generación eléctrica.

## Estallido social y conflictos ambientales que marcan el primer semestre

El primer semestre de 2011 estuvo marcado por los conflictos ambientales asociados a proyectos de generación eléctrica, pues más allá de cómo se hayan llevado a cabo los procesos de evaluación ambiental, este tipo de proyectos crecientemente concitan resistencias locales. Las razones son múltiples y van desde denuncias de vicios o irregularidades en el proceso de calificación, pasando por los eventuales impactos locales tales como contaminación o daño a la economía local, hasta la destrucción o alteración de ecosistemas únicos y frágiles. Lo cierto es que al no existir un sistema de calificación ambiental que resguarde apropiadamente los intereses de las comunidades locales, sumado a la falta de ordenamiento territorial y planificación de las inversiones por parte del Estado, las empresas pueden definir cómo, cuándo y dónde instalan sus proyectos, siempre que cumplan con el requisito de aprobar la evaluación ambiental.

En este contexto, ninguna Estrategia de Desarrollo Regional puede ser aplicada con éxito, y la irrupción de proyectos provoca incertidumbre a nivel local e incide en que cada vez la gente esté más cansada, confíe menos y, en definitiva, no quiera más. Esto ocurre pese a la reciente reforma a la institucionalidad ambiental, aprobada en enero de 2010, que de alguna manera "nació muerta", debido a que no abordó ni dio solución a los problemas de fondo que tenía la antigua institucionalidad ambiental, particularmente en lo que se refiere a la evaluación ambiental de proyectos.

Tanto la institucionalidad aprobada en 2010, como la que regía con anterioridad, presentan múltiples falencias, cuestión que resulta evidente cuando se analizan conflictos ambientales; particularmente problemática es la forma en que se evalúan y califican los proyectos de inversión. La conflictividad social asociada a temas ambientales tiene una estrecha relación con la debilidad de los instrumentos regulatorios existentes, que no son capaces de abordar las problemáticas y menos aún zanjear de forma adecuada la irrupción de proyectos en diversas zonas del país. En todo caso y sin ninguna duda, **quien le puso una lápida a la Reforma de la Institucionalidad Ambiental fue el propio Presidente Piñera, que tras el estallido social que se originó en agosto de 2010 a raíz de la aprobación por parte de la COREMA de Coquimbo del proyecto termoeléctrico Barrancones, anunció que el proyecto no se materializaría y para ello intercedió directamente ante la empresa Suez Energy<sup>1</sup>, saltándose todos los procedimientos legales y formales.**

Al comenzar el año y en pleno periodo de vacaciones, el 15 de febrero, fue aprobado en forma unánime por parte de la Comisión Evaluadora de la región de Magallanes el proyecto Mina Invierno<sup>2</sup>, el primero de cinco emprendimientos mineros a tajo abierto que pretende extraer carbón subterráneo, cuyo propósito será abastecer centrales termoeléctricas ubicadas en diversos lugares de Chile. A esto le siguió, el 25 de febrero, la aprobación también por unanimidad por parte de la Comisión de Evaluación Ambiental de la región de Atacama, de la central termoeléctrica Castilla (2.354 MW), que contempla

1 (La Nación 26.08.2010)..

2 <http://www.elciudadano.cl/2011/02/15/aprobado-proyecto-minero-isla-riesco/>

una inversión de 4.400 millones de dólares<sup>3</sup>, la que de materializarse sería la más grande de Sudamérica, con una capacidad instalada similar a HidroAysén. A estas aprobaciones le siguieron el 6 de mayo la aprobación de las centrales termoeléctricas Pacífico (350 MW) y Patache (110 MW)<sup>4</sup>, ambas en Iquique, y luego el 9 de mayo del proyecto HidroAysén (2.750 MW)<sup>5</sup>.

“

**Quien le puso una lápida a la Reforma a la Institucionalidad Ambiental fue el propio Presidente Piñera, que tras el estallido social que se originó en agosto de 2010 a raíz de la aprobación del proyecto termoeléctrico Barrancones, intercedió directamente ante la empresa Suez Energy, saltándose todos los procedimientos legales y formales**

Con el propósito de entender por qué la aprobación de éstos u otros proyectos provocan desconfianza, es necesario señalar que las autoridades que aprueban o rechazan un proyecto son designadas directa o indirectamente por el Presidente de la República. Esto porque el órgano llamado a tomar este tipo de decisiones es la Comisión de Evaluación Ambiental, que está presidida por el Intendente regional, nombrado y de exclusiva confianza del Presidente, y está conformado además por los secretarios regionales ministeriales, nombrados por los ministros de las respectivas carteras, a los que se suma el Director regional del Servicio de Evaluación ambiental, SEA, que oficia como secretario.

Después de la cuestionada aprobación de los proyectos Mina Invierno, central Castilla y termoeléctricas Pacífico y Patache, todas con un historial cuestionable en el proceso de evaluación

ambiental, le tocó el turno al proyecto más emblemático que haya pasado por el sistema de evaluación ambiental: HidroAysén, que pretende construir cinco megarepresas en la Patagonia Chilena. Pero nadie previó lo que estaba por ocurrir. Las organizaciones que conforman el Consejo de Defensa de la Patagonia destinaron todos sus esfuerzos a preparar el escenario y generar expectación, pues se preveía que el proyecto sería aprobado por la Comisión de Evaluación Ambiental de la región de Aysén. Por su parte, el gobierno de Piñera se dedicó a monitorear y evaluar en el comité político lo que podría ocurrir tras la aprobación, para lo cual elaboró un discurso público, cuyo principal vocero fue el entonces ministro de energía Laurence Golborne, que según las encuestas contaba con un 89% de aprobación<sup>6</sup>.

En los días previos a la votación de la comisión evaluadora se sucedieron declaraciones, columnas de opinión, publicidad, a lo que se sumaron diversas acciones que cuestionaban el proceso de evaluación realizado hasta esa fecha. Entre los más destacables se encuentra la sorpresiva renuncia del Director

3 <http://www.lanacion.cl/central-castilla-es-aprobada-por-comision-de-evaluacion-ambiental/noticias/2011-02-25/104716.html>

4 <http://m.biobiochile.cl/2011/05/06/aprueban-termoelectricas-de-patache-y-pacifico-en-iquique.shtml>

5 [http://economia.terra.cl/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201105092245\\_INV\\_79644876](http://economia.terra.cl/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201105092245_INV_79644876)

6 El Mostrador, 6 de mayo de 2011

Regional del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) de la región de Aysén, Eduardo Lagos, y el nombramiento en su reemplazo de Bolívar Ruiz, director regional del SEA de la región del Bio Bio y funcionario de larga trayectoria en la institución, como Director suplente para asumir la tarea de culminar el proceso de calificación ambiental.

También se cursaron inhabilidades y se cuestionaron los conflictos de intereses que podrían tener algunos funcionarios públicos (Seremis) que debían emitir opinión sobre el proyecto, también se denunció un cambio de informes técnicos emitidos por funcionarios locales<sup>7</sup>. **La guinda de la torta la puso el Ministro del Interior, Rodrigo Hinzpeter, quien el mismo día y a pocas horas de la votación declaró: "creo que para el país sería bueno que se apruebe, sin perjuicio de que respeto la autonomía con que van a resolver los seremis"**<sup>8</sup>.

Tras la aprobación de HydroAysén, el 9 de mayo, el escenario cambió radicalmente. Ni el gobierno, la empresa, ni tan siquiera las organizaciones que lideraban la campaña, esperaban una respuesta ciudadana de la magnitud de la que se registró. Lo que hasta entonces era básicamente un conflicto por la instalación de cinco megacentrales hidroeléctricas en la Patagonia chilena, se transformó en un estallido social y una sumatoria de manifestaciones. Además, ya no sólo se cuestionaba HydroAysén, sino que se sumaron lo que hasta entonces parecían simples conflictos locales aislados, denuncias de irregularidades, rechazo a proyectos por parte de comunidades u organizaciones locales, todo lo cual tomó fuerza y se transformó rápidamente en un gran rechazo a HydroAysén y a otros tantos proyectos.

**El ciudadano común salió una y otra vez a las calles a manifestar su rechazo a la aprobación de HydroAysén, en una escena se repitió en diversos lugares de Chile: Arica, Iquique, Valparaíso, La Serena, Talca, Valdivia, Concepción, Puerto Montt y por supuesto Coyhaique, e incluso hubo manifestaciones fuera del país.** A la causa de HydroAysén se sumaron las de otros proyectos de generación eléctrica aprobados en contra de la voluntad de la gente. En Santiago marcharon más de 80.000 personas y en alrededor de 50 ciudades del país y del mundo también se realizaron marchas en contra de las represas en la Patagonia chilena, entre ellas París, Roma, Nueva York<sup>9</sup>.

**Era evidente que algo estaba pasando, un descontento sin precedentes en materia ambiental. De alguna manera, HydroAysén canalizó la rabia, frustración y enojo de tanta gente que se sintió pasada a llevar por la amenaza de materialización de este proyecto o de otros en su zona.** La gente expresó lo que sentía: que no era considerada, incluyendo personas que durante años apoyaron a los gobiernos de la Concertación aún sabiendo que en temas ambientales no había ningún avance. Los chilenos reclamaban por el derecho a vivir en medio ambiente libre de contaminación, declaraban que no querían la destrucción de la Patagonia chilena, que no querían que una

7 <http://ciperchile.cl/2011/05/03/los-cuestionamientos-que-complican-a-quienes-decidiran-la-suerte-de-hidroaysen/>

8 Canal 13 <http://tele13.13.cl/nacional/proyecto-hidroaysen-hinzpeter-afirma-que-seria-bueno-para-chile-que-se-aprobara>

9 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20110520/pags/20110520195513.html>

empresa se siguiera llenando los bolsillos de dinero a costa de la destrucción del patrimonio natural, que era necesario nacionalizar las aguas hoy en manos de empresas extranjeras, incluso se levantaron voces exigiendo una Asamblea Constituyente.

Y por supuesto, la gente que salió a las calles a manifestar su rechazo a todos y cada uno de los proyectos que amenazan a sus localidades o que ya se han aprobado en los territorios y que los afectan: Pascua Lama, Pacífico, Patache, Los Robles, Campiche, Castilla, Bocamina, Achibueno, Alto Maipo, Hidroensenada, Isla Riesco y tantos otros incluidos en el descontento por HidroAysén. Así, parece que la aprobación de este proyecto actuó como un catalizador, como si algo que estaba taponeado se hubiese liberado y destapado, provocando de paso la perplejidad de los actores políticos.

Tal vez la más sorprendida fue la propia Concertación, que durante mucho tiempo se mantuvo al margen de esta problemática e invirtió tiempo, esfuerzos y construyó un discurso para ocultar, invisibilizar e incluso

condenar a quienes, siendo militantes de sus filas, se preocupaban por estos temas.

Esa Concertación que dijo que el país debía crecer, que los problemas ambientales eran de país desarrollado, que proteger el patrimonio natural y resguardar el medio ambiente era para ricos y que lo importante era el crecimiento económico y los temas sociales. Esa misma Concertación a la que nunca, salvo algunas honrosas excepciones, le importó el tema, ahora se sumó al descontento y fuimos testigos con asombro de declaraciones de los líderes y partidos políticos que antes habían permanecido en silencio.

En el mundo político, sin lugar a dudas el senador por Aysén Antonio Horvath, militante RN, fue el líder y referente en el tema; un parlamentario que durante toda su trayectoria ha demostrado ser constante

**Era evidente que algo estaba pasando, un descontento sin precedentes en materia ambiental. De alguna manera, HidroAysén canalizó la rabia, frustración y enojo de tanta gente que se sintió pasada a llevar por la amenaza de materialización de este proyecto o de otros en su zona**

y por sobre todo con un vasta trayectoria en materia ambiental, siempre preocupado por las causas en defensa del medio ambiente. Horvath, con fama de moderado, en esta batalla se la jugó como nunca, pues la aprobación de este proyecto afecta su región. El senador RN ha sostenido que la legislación ambiental no da las garantías suficientes, y recordó que el Mandatario salió electo gracias a los votos de “muchos ambientalistas que hoy protestan”<sup>10</sup>. En la región de Aysén durante semanas se sucedieron las marchas y tanto el senador Horvath como el Obispo Infanti, ambos férreos opositores al proyecto, estuvieron junto a la ciudadanía.

## Comisión investigadora de la Cámara de Diputados sobre la aprobación de HidroAysén y recursos legales

Tras la aprobación de HidroAysén, el 18 de mayo la Cámara de Diputados aprobó la conformación de una Comisión Investigadora por las irregularidades que pudiesen haber ocurrido durante el proceso de calificación ambiental de este proyecto, comisión que quedó radicada en la Comisión de Derechos Humanos, presidida por el Diputado Sergio Ojeda (DC). El mandato es investigar "eventuales irregularidades en el proceso de aprobación del proyecto de la central hidroeléctrica de HidroAysén, como asimismo recabar antecedentes sobre las actuaciones de la Dirección Regional de Evaluación Ambiental de Aysén"<sup>11</sup>. También incluye "recabar información y efectuar análisis de las implicancias para diversas regiones del país de la etapa relativa a las líneas de transmisión, que suponen más de dos mil kilómetros de tendido eléctrico, con su evidente impacto ambiental"<sup>12</sup>. Los parlamentarios deben realizar su labor en el plazo de 90 días y para su desempeño pueden constituirse en cualquier lugar del territorio nacional.

Además, tras la aprobación del proyecto se presentaron nuevos recursos legales en la Corte de Apelaciones de Coyhaique, que se inhabilitó para conocer estas acciones judiciales, las que fueron trasladadas a la Corte de Apelaciones de Puerto Montt. Ésta decretó el 20 de junio de 2011 una orden de no innovar, lo que en definitiva tiene paralizado el proyecto hasta que no sean resueltos los recursos legales. Como consecuencia no se puede continuar el proceso de reclamación administrativa ante el SEA y tampoco realizar faenas.

### RECURSOS LEGALES QUE TIENE PARALIZADO EL PROYECTO HIDROAYSÉN

**Recurso:** Atentado contra la vida, igualdad ante la ley y derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación por falta de información relevante y esencial del EIA de HidroAysén.

**Recurso:** Atentado contra el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, por amenaza a especie protegida Huemul.

**Recurso:** Atentado al derecho a vivir en medio ambiente libre de contaminación y la igualdad ante la ley, por afectación del Parque Nacional Laguna San Rafael.

**Recurso:** Atentado al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, derecho a la igualdad ante la ley y derecho de propiedad, por afectación del Parque Nacional Laguna San Rafael.

**Recurso:** Atentado al derecho a la igualdad ante la ley, por fragmentación en presentación de proyecto (represas y tendido son presentados de forma separada)

**Recurso:** Atentado al derecho a la igualdad ante la ley, y el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, por falta de consideración de las observaciones ciudadanas de los pescadores artesanales.

**Recurso:** Atentado al derecho a la igualdad ante la ley y a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, por excesivos impactos demográficos no evaluados.

**Nota:** Todos estos recursos fueron presentados en Coyhaique, pero la Corte de Apelaciones de esta ciudad se inhabilitó para conocer de los recursos, por lo que fueron trasladados a Puerto Montt y se acumularon todos en una sola causa, ROL 153-2011

Fuente: [www.patagoniasinrepresas.cl](http://www.patagoniasinrepresas.cl)

11 <http://tele13.13.cl/nacional/camara-de-diputados-aprueba-comision-investigadora-por-hidroaysen>

12 *ibid*

## Formación de comisión técnica asesora eléctrica de gobierno y comisión ciudadana técnico parlamentaria

En el primer semestre de 2011 se agudizó la discusión sobre conflictos en el sector eléctrico y la necesidad de contar con una matriz eléctrica de mediano y largo plazo, que por fin se instaló en la agenda ambiental/energética.

El 3 de mayo de 2011, días antes de la aprobación de HidroAysén y previendo un escenario complejo tras la evidente aprobación de este megaproyecto, el entonces Ministro de Energía Laurence Golborne anunció la conformación de una Comisión Asesora Eléctrica, conformada por: Marcelo Tokman, ex ministro de Energía del gobierno de Bachelet; Vivianne Blanlot, ex ministra de Defensa del gobierno de Bachelet y ex titular de la Comisión Nacional de Energía; Sergio Del Campo, actual subsecretario de Energía y ex gerente de Guacolda; Alejandro Jadresic, ex titular de la Comisión Nacional de Energía del gobierno de Eduardo Frei y actual decano de la Facultad de Ingeniería y Ciencias de la Universidad Adolfo Ibáñez; Jorge Zanelli, ex presidente de la Comisión de Energía Nuclear formada en el gobierno de Michelle Bachelet; Ronald Fischer, académico; Sebastián Bernstein, ex titular de la Comisión Nacional de Energía del gobierno de Augusto Pinochet y consejero de Libertad y Desarrollo; Hugh Rudnick, académico; Renato Agurto, académico; Juan Antonio Guzmán, ex gerente de Gener, consejero de la Sofofa y empresario; Sebastián Vicuña, director ejecutivo del Centro de Cambio Global UC; Nicola Borregaard, ex directora del programa País Eficiencia Energética; Juan Pablo Montero, profesor de la UC e investigador asociado del MIT; e Ignacio Alarcón, académico y secretario de la comisión<sup>13</sup>.

Si bien la mayoría de los integrantes de la comisión tienen experiencia en el sector, en su mayoría son considerados ideólogos o defensores del actual modelo eléctrico chileno, además de haber sido defensores de proyectos como HidroAysén. Por ello y **considerando la poca diversidad en la composición de esta comisión, así como la poca flexibilidad y por ende capacidad de estos técnicos de proponer cambios de fondo al modelo eléctrico chileno, un grupo de organizaciones ciudadanas se unieron a técnicos y parlamentarios y conformaron la Comisión Ciudadana Técnico Parlamentaria [www.energiaciudadana.cl](http://www.energiaciudadana.cl)**. Esta comisión comenzó su trabajo el 30 de mayo y su propósito es realizar un diagnóstico sobre el actual modelo eléctrico chileno, así como generar una propuesta para hacer cambios de fondo en el actual sistema que permitan avanzar hacia una matriz que incorpore transformaciones sustantivas al actual modelo. Además, se plantea analizar otros aspectos de la matriz energética nacional, fundamentalmente en esta primera etapa se incorporará una revisión y propuesta sobre la leña.

Se espera que a mediados del segundo semestre de 2011 ambas comisiones hayan concluido esta primera fase de trabajo y den a conocer sus resultados y propuestas.



## Contaminación de la escuela de La Greda y Bahía de Quintero

A fines de marzo de 2011 y tras un episodio de contaminación que afectó a los alumnos de la escuela de La Greda ubicada en la Bahía de Quintero, el Ministerio de Salud ordenó clausurar la escuela. En esa ocasión, 46 personas resultaron intoxicadas debido a una nube de dióxido de azufre generada por una falla en la planta de ácido de Codelco Ventanas. Entre los intoxicados se contaban al menos 20 alumnos, siete profesores de la escuela de La Greda y un menor de otra escuela<sup>14</sup>.

Este episodio generó alarma pública, a partir de la cual se ha podido develar la tremenda contaminación existente en la zona. Los Ministerios de Salud y Medio Ambiente se hicieron presentes en la zona y ordenaron investigaciones y medidas de contingencia para disminuir o paliar el grado de contaminación en la escuela. Sin embargo, la situación parece ser mucho más dramática, pues durante los últimos tres años se registran 17 sumarios sanitarios contra las empresas que operan en el área, al detectarse derrames de particulados, deficiente manejo de acopios y de residuos peligrosos, entre otros; del total de investigaciones, tres aún están en curso<sup>15</sup> y entre las empresas sumariadas se encuentran Puerto Ventanas, Codelco, Enap Ventanas, Catamutun.

Lo cierto es que esta historia no es reciente, los episodios de contaminación en la Bahía de Quintero -donde se emplazan localidades como Puchuncaví, La Greda, La Chocota, Las Ventanas, Los Maitenes y Campiche, entre otras-, tienen larga data. Hacia fines de la década del 50 y comienzo de los 60, se instalaron allí los primeros proyectos industriales, a partir de lo cual esta Bahía ha sido "privilegiada" para la instalación de diversas industrias contaminantes. Es por esta razón que los habitantes de la zona no consideran que lo que están viviendo sea una situación excepcional, de hecho basta revisar la prensa para encontrarse con una seguidilla de noticias que dan cuenta de lo que ocurre en esta zona: en 2006 un derrame de ácido sulfúrico cerca de Puchuncaví; en 2008, derrame de petróleo en la Bahía de Quintero; 10 de junio de 2008, derrame químico en Puerto Ventanas que obligó a evacuar industrias y un colegio, reporta el diario la Nación; 13 de marzo del 2009, incendio en Puerto de Ventanas, informa El Mercurio de Valparaíso; eventos que forman parte de una larga lista. Los habitantes de la zona claman por mayores regulaciones y fiscalizaciones y solicitan a la autoridad que actúe, aunque al mismo tiempo sienten desconfianza y no creen que su problema vaya a ser atendido adecuadamente, como se recoge de declaraciones en diversos medios de prensa.

En este contexto la Cámara de Diputados constituyó una Comisión Investigadora para determinar la fuente que originó el episodio crítico de marzo último. Esta investigación quedó radicada en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que preside la diputada Andrea Molina (UDI), quien además es diputada por la zona afectada. En lo que va de esta investigación han concurrido a la Comisión en calidad de citados y/o invitados diversos

14 La Tercera, 28.03.2011

15 ibid

representantes de instituciones públicas y privadas, así como de la comunidad afectada. Entre los antecedentes más destacables que se han entregado están los presentados por el Seremi de Salud de Valparaíso, que confirmó la presencia en la escuela de La Greda de los contaminantes arsénico, cobre, plomo y níquel. Además, la autoridad señaló que solo 4 de las 20 industrias que operan en la zona cuentan con permiso ambiental<sup>16</sup>. Por si esto fuera poco, desde 1992 existe un Plan de Descontaminación Complejo Industrial Ventanas que ha sido monitoreado y evaluado por el gobierno al menos hasta el año 2006<sup>17</sup>, pese a lo cual **pareciera que la autoridad sanitaria y ambiental no ha sido capaz de resguardar el derecho constitucional de los habitantes de esta zona a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.**

Desde hace años el Consejo Ecológico de Puchuncaví y la Agrupación Ecológica Chinchimén han levantado una férrea oposición primero a la aprobación y luego a la materialización de la instalación de la central termoeléctrica Campiche, otra industria contaminante que se instalaría en la misma zona. La aprobación ambiental de este proyecto ocurrió durante el gobierno de Bachelet, y no estuvo exento de irregularidades, como denuncia esta agrupación<sup>18</sup>. Además de los históricos cuestionamientos a Campiche, la diputada Andrea Molina rechazó públicamente la posible instalación de otra termoeléctrica en la zona, Río Corrientes, y cuestionó a la empresa a cargo del proyecto<sup>19</sup>. El 30 de mayo la Comisión de Evaluación Ambiental de Valparaíso rechazó la instalación de esta termoeléctrica, la que pretendía construirse a sólo un kilómetro de la escuela de La Greda<sup>20</sup>, aportando más contaminación a una zona que ha sido calificada como una de las más contaminadas de Chile.

## Institucionalidad ambiental, una reforma que no reforma

En enero de 2010 se aprobó una iniciativa legal ingresada el 2008, cuyo propósito fue reformar la institucionalidad ambiental chilena, creando el Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia Ambiental y el Servicio de Evaluación Ambiental. La tramitación y aprobación de esta reforma a fines del gobierno de Bachelet fue posible debido a un acuerdo político entre la Concertación y la Alianza. Mediante este acuerdo de 11 puntos<sup>21</sup> se establecieron los límites de la discusión tanto en la forma como en el fondo. **Con ello los senadores firmantes definieron los temas que serían abordados por la reforma, eliminando toda posibilidad de una discusión abierta, informada y de cara al país sobre el tema.** En la práctica, esto derivó en que se introdujeron muy pocos cambios de fondo y no se resolvieron los problemas

16 Sesión del 20 de julio de 2011 de la comisión investigadora de la Cámara de Diputados

17 <http://www.sinia.cl/1292/w3-article-26298.html>

18 <http://obcchinchimen.blogspot.com/>

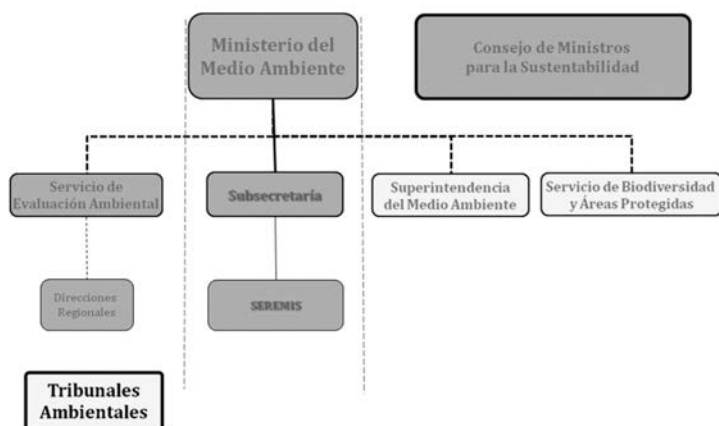
19 <http://www.biobiochile.cl/2011/05/17/molina-udi-rechaza-nueva-termoelectrica-en-puchuncavi-mientras-no-se-aclare-situacion-ambiental.shtml>

20 <http://www.lanacion.cl/comision-de-evaluacion-ambiental-rechaza-termoelectrica-rio-corrientes/noticias/2011-05-30/140803.html>

21 Protocolo de Acuerdo, 26 de octubre de 2009

que originaron la reforma; su foco estuvo en crear nuevas instituciones públicas de mayor jerarquía, cuestión valorable pero insuficiente.

Las modificaciones legales permitieron crear el Ministerio de Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental como una entidad independiente, modificaciones que quedaron consignadas en la ley N° 19.300, mientras que la Superintendencia Ambiental quedó regida por la ley N° 20.417. En tanto, durante el proceso de discusión parlamentaria en la Cámara de Diputados quedó establecido en el proyecto la importancia y necesidad de contar con un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, tema que posteriormente en el senado fue incluido en el acuerdo suscrito entre los senadores de la Alianza y Concertación; además en este acuerdo se pactó la inclusión otra institución pública: los Tribunales Ambientales. Por tanto, en el paquete institucional denominado "Reforma a la Institucionalidad Ambiental", se consignan cinco instituciones públicas: el Ministerio de Medio Ambiente, la Superintendencia Ambiental, el Servicio de Evaluación Ambiental, los Tribunales Ambientales -cuyo proyecto de ley ingresó al Parlamento en octubre de 2009 y está aún pendiente de aprobación-, y el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, proyecto de ley que ingresó al parlamento en enero de 2011.



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente

En octubre de 2010 comenzó a funcionar el Ministerio de Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental y se disolvió la Comisión Nacional del Medio Ambiente CONAMA, que desde el año 1994 había sido la institución encargada de esta materia. El funcionamiento de la Superintendencia de Medio Ambiente quedó condicionado a la aprobación del proyecto de ley que crea los Tribunales Ambientales, lo que en definitiva significa que mientras no se aprueben y entren en funcionamiento los Tribunales Ambientales, la Superintendencia Ambiental no puede entrar en funciones.

Después de varios meses de iniciar sus funciones el Ministerio de Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental, la situación es bastante

confusa. Al disolverse la CONAMA y **mientras no entre en operaciones la Superintendencia de Medio Ambiente, las facultades fiscalizadoras y sancionatorias quedaron en una suerte de limbo, pues se disolvieron junto con CONAMA**; de hecho, el gobierno se vio forzado a ingresar y tramitar una ley en forma urgente para salvar la situación mientras se aprueban los Tribunales Ambientales<sup>22</sup>. Aún así, hoy no está claro quién es el ente público encargado de fiscalizar y sancionar el cumplimiento de las normativas ambientales, pues la ley antes mencionada sólo se remite a las normas y condiciones sobre las cuales se aprobó un proyecto, pero no a la normativa ambiental en general. Así, pareciera que hoy no existe una entidad pública encargada de fiscalizar y sancionar los incumplimientos a las normas de calidad y emisión, así como los planes de descontaminación.

Respecto a la situación actual de la "nueva institucionalidad ambiental", hasta la fecha no se han dictado los reglamentos imprescindibles para hacer operativa la ley, ni existe un cronograma claro de cuándo ocurrirá esto.

Según información entregada por el Ministerio de Medio Ambiente<sup>23</sup>, el listado de reglamentos que deben dictarse, que ya se han dictado o que están en proceso de revisión para hacer operar las tres instituciones actualmente promulgadas por la reforma a la institucionalidad ambiental, son los siguientes:

---

**RESPUESTA A SOLICITUD DE INFORMACIÓN DE LA A TRAVÉS DE LEY N° 20.285<sup>24</sup>**

---

1. Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica - EAE (nuevo)
2. Organismos genéticamente Modificados (nuevo)
3. Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (existe)
4. Reglamento para a la dictación de Normas de Calidad y de Emisión (existe)
5. Reglamento que Fija el Procedimiento y Etapas para establecer Planes de Prevención y de Descontaminación (existe)
6. Reglamento para la Clasificación de Especies (existe).
7. Reglamento del Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente (existe)
8. Reglamento Orgánico del Ministerio del Medio Ambiente (nuevo)
9. Reglamento de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) (nuevo)
10. Reglamento de Áreas Silvestres Protegidas de Propiedad Privada (nuevo)
11. Reglamento de Planes de recuperación, conservación y gestión de especies clasificadas (nuevo)
12. Reglamento para la Determinación del Caudal Ecológico Mínimo (nuevo)

**- En estado de elaboración:**

Reglamento de la Evaluación Ambiental Estratégica y del RETC

22 Ley N° 20.473: Otorga, transitoriamente, las facultades fiscalizadoras y sancionadoras que indica a la comisión señalada en el artículo 86 de la ley N° 19.300, pública en D.O el 09.11.2010

23 Solicitud de información N°1970, mediante uso de la ley de acceso a información N° 20.285

24 Ibid

**- En estado de revisión:**

El Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el de Dictación de Normas de Calidad y de Emisión, el que Fija el Procedimiento y Etapas para Establecer Planes de Prevención y de Descontaminación, del Consejo Consultivo y el Reglamento para la Clasificación de Especies.

Se espera contar con estos reglamentos durante el segundo semestre del 2011.

Actualmente se encuentra en consulta pública el reglamento del SEIA ([www.seia.gob.cl](http://www.seia.gob.cl)) y se espera, próximamente, abrir la consulta pública para los reglamentos de la EAE (durante el mes de Julio en el sitio web [www.mma.gob.cl/eae](http://www.mma.gob.cl/eae)), para la dictación de Normas de Calidad y de Emisión.

**- Ya dictados:**

Reglamento Orgánico del Ministerio del Medio Ambiente.

Los demás reglamentos mencionados anteriormente, aún no han sido dictados.

Respecto de los reglamentos de la Superintendencia del Medio Ambiente, cuya aprobación y vigencia se espera para antes de la entrada en funcionamiento del Tribunal Ambiental:

13. Reglamento para certificación, autorización y control de terceros idóneos debidamente certificados; del Sistema de acreditación del mecanismo de evaluación y certificación de conformidad; Programas de evaluación y certificación de conformidad (en un sólo reglamento).

14. Reglamento de programas de cumplimiento, autodenuncias y propuestas de plan de reparación avaladas por un estudio técnico ambiental (en un sólo reglamento).

15. Reglamento del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental; Registro Público de sanciones; Registro Público de Resoluciones de Calificación Ambiental (en un sólo reglamento).

16. Reglamento de Evaluación sobre la marcha de la institución efectuada por los Altos Directivos Públicos del II nivel jerárquico de la Superintendencia del Medio Ambiente.

Al revisar el listado de reglamentos nuevos que deben dictarse, aquellos que están en revisión y aquellos reglamentos antiguos que se están utilizando en el marco de la nueva institucionalidad ambiental, resulta evidente que existe una gran confusión y que no hay plazos definidos para que esta nueva institucionalidad ambiental pueda comenzar a operar completamente.

Por ello, no es de extrañar que en la evaluación ambiental de proyectos que opera bajo la tutela del Servicio de Evaluación Ambiental, predomine una gran confusión. Por decirlo en lenguaje popular, la calificación ambiental de proyectos está "entre Tongoy y Los Vilos", entre la ley nueva y la antigua, sin reglamentación clara y sin una definición específica acerca de quiénes son los encargados de evaluar estos proyectos y bajo qué normativa. Lo mismo ha ocurrido con los procesos de reclamación administrativa, en proyectos tan importantes y que concitan gran atención pública como Mina Invierno, central termoeléctrica Castilla, centrales Pacífico y Patache, entre otros. Incluso, fue necesario solicitar un pronunciamiento de la Contraloría General de la República<sup>25</sup> para saber a ciencia cierta cómo aplicar la nueva ley en materia de evaluación de proyectos.

Norma de termoeléctricas y PM 2.5

Después de casi doce años de elaboración, revisión y discusión al interior del Ejecutivo en mayo de 2011, el Ministerio del medio Ambiente publicó en el Diario Oficial la Norma de Emisión para Centrales Termoeléctricas, que debe regular las emisiones al aire de centrales térmicas para algunos contaminantes. Si bien esta normativa no solucionará los problemas asociados a la instalación y operación de centrales térmicas, significa un pequeño avance en el marco regulatorio para este tipo de fuentes.

Además, en la misma fecha se publicó en el Diario Oficial la Norma para Material Particulado PM 2.5, cuyo objetivo es aportar a disminuir los niveles de contaminación atmosférica en todo el territorio nacional.

### Conflictos asociados a proyectos de generación eléctrica

En los últimos años hemos sido testigos del surgimiento de numerosos conflictos ambientales asociados a generación eléctrica y obviamente surge la pregunta de qué origina estos conflictos; la respuesta no es fácil pues para entender lo que está ocurriendo es necesario comprender como funcionan las regulaciones ambientales, incluyendo el proceso de evaluación de impacto ambiental. Además de ello es preciso comprender al menos en términos generales como funciona el marco normativo sector eléctrico. Actualmente sabemos que entre enero del año 2000 y junio de 2011, ingresaron al sistema de evaluación de impacto ambiental un total de 222<sup>26</sup> proyectos, esto sin considerar aquellos que fueron rechazados, desistidos o no acogidos a tramitación. Lo que en términos de potencia representa 26. 145 MW, lo que equivale a casi del doble de la potencia actualmente instalada y funcionando (14.878 MW) en el sistema eléctrico. De estos 222 proyectos 153, presentan o presentaron conflictos socioambientales, lo que en términos de potencia equivale a 22.845 MW, es decir más del 85% presenta algún grado de cuestionamiento o rechazo<sup>27</sup>. Basados en esta información podemos decir que evidentemente existe un problema a nivel de política pública y entre las razones que se pueden señalar, tanto desde el ámbito ambiental como energético, se encuentran las siguientes:

Un explosivo crecimiento del Sector entre 1999 y 2008; su capacidad instalada aumentó un 328%, mientras que su generación lo hizo en un 428%<sup>28</sup>

No existe capacidad regulatoria desde el Estado para ordenar y proyectar a mediano y largo plazo la generación eléctrica, esta depende exclusivamente de la planificación de inversiones de las empresas del sector eléctrico

Las empresas generadoras desarrollan el tipo de fuente que consideran la mejor solución costo-efectiva, decir las que dejan mayor rentabilidad económica.

El escenario resulta complejo si se considera que Chile, actualmente, no cuenta con un marco normativo que regule a este sector termoeléctrico en<sup>29</sup>:

emisiones al agua y la normativa para emisiones al aire solo se aprobó en mayo de 2011

no existe exigencias para implementación de tecnología de punta que optimice eficiencia de las centrales

no existe normativa que obligue el retiro del sistema y desmantelamiento de centrales hídricas y/o térmicas viejas, vida útil de los proyectos

en el caso de las termoeléctricas no existe normativa para combustibles sólidos, calidad de los combustibles

### En el contexto de la Institucionalidad ambiental<sup>30</sup>:

—Chile no cuenta con una ley de ordenamiento territorial que defina los lugares en los que se puede instalar las diversas actividades productivas. Después de que fue desistido el proyecto Barrancones, el presidente Piñera le solicitó a la Ministra de Bienes Nacionales la elaboración de un mapa de sitios posibles para el emplazamiento de generadoras.

—Para acoger a trámite de Evaluación de Impacto Ambiental un proyecto

26 APP N° 52 Actualización de catastro de proyecto de generación eléctrica, Rodrigo Bórquez, Fundación Terram, septiembre 2011

27 ibid

28 ADCE N°54: evolución, actualidad y proyección del sector termoeléctrico chileno, Rodrigo Bórquez, Fundación Terram noviembre 2009

29 Minuta: Energía termoeléctrica e institucionalidad ambiental, Las lecciones de Barrancones, Fundación Terram

30 ibid

de generación eléctrica, no se considera si el área está declarada como saturada o latente por uno o más contaminantes, y si cuenta con planes de prevención y/o descontaminación.

—Sólo el 56% de las termoeléctricas en operación ha sido evaluado ambientalmente, por tanto, se necesita una modificación a la ley para regularizar las no evaluadas.

—La participación ciudadana cuando existe, no es vinculante.

—No existen mecanismos para la resolución de conflictos.

—No existe apoyo técnico desde el Estado para que las comunidades locales participen en igualdad de condiciones en la evaluación de proyectos.

—Ni la legislación antigua ni la nueva regulan, prohíben o sancionan la negociación incompatible como forma de compensación o con el propósito de inhibir la participación ciudadana durante el proceso de evaluación ambiental.

## Discurso 21 de mayo y matriz eléctrica<sup>31</sup>

Un tema central en el discurso presidencial del 21 de mayo fue la energía o, más específicamente, la electricidad, a pesar de lo cual no los anuncios al respecto fueron poco claros. Por una parte, **el Presidente se alineó con la campaña mediática que refuerza la idea de una crisis energética y aseguró que podríamos tener problemas en la segunda mitad de esta década. En base a esto argumentó y avaló la aprobación de proyectos hidroeléctricos y termoeléctricos** en las actuales condiciones, sin buscar mejores soluciones en materia de suministro energético. Por otra parte, le dio prioridad a temas como eficiencia energética y la implementación de energías limpias y renovables, conocidas como energías renovables no convencionales (ERNC), pero no realizó ninguna alusión explícita a su compromiso de incorporar un 20% de ERNC para el año 2020. Pero tal vez el punto más difícil de digerir e interpretar fue cuando se refirió a la transmisión y distribución de la electricidad, pues señaló que debe haber una política de estado en esta materia y anunció la implementación de una carretera pública para la electricidad.

## Japón y la central de Fukushima

En el plano internacional, el terremoto y tsunami de Japón marcó un antes y un después en materia de energía nuclear a nivel mundial y también en nuestro país. Previo a desastre japonés, en Chile se debatía con fuerza la posibilidad de instalar centrales nucleares, si bien muchos de los promotores de este tipo de generación eléctrica están o estaban ligados a empresas que promovían este tipo de tecnología, las cosas no eran claras y cada cierto tiempo políticos y/o

31 Discurso del 21 de mayo de 2011, Congreso Nacional

empresarios reflataban una discusión que para muchos no tenía sentido para Chile, pues **mas allá de los argumentos técnicos esgrimidos, lo cierto es que las centrales nucleares están lejos de ser capaces de solucionar los actuales problemas eléctricos del país.** En primer lugar por que Chile no cuenta con las capacidades técnicas ni institucionales para instalar centrales de este tipo, por tanto el tomar una decisión en este sentido significaría que el Estado debía invertir en crear capacidades, cosa que a los detractores les parecía absolutamente inapropiado debido a que el mismo dinero se podía invertir en promover otras tecnologías más limpias y menos riesgosas. El segundo tema siempre en cuestión estaba referido a la situación de Chile, un país sísmico azotado frecuentemente por terremotos y maremotos, lo que sumaba riesgos a una ya cuestionada tecnología como la nuclear, en la que la mayor parte de los reparos dicen relación con los riesgos que implica y los desechos nucleares.

Pero de un momento a otro el tema simplemente dejó de ser tema. El fuerte terremoto y tsunami de Japón y su consecuente desastre nuclear rompió con el imaginario de que "si Japón puede, nosotros también". Las semejanzas geográficas y geológicas con el país de oriente eran evidentes y por tanto los defensores de esta tecnología lo ponían como ejemplo. Pero después de la tragedia esto cambió y poco a poco fueron quedando al descubierto los accidentes nucleares en varias plantas, y luego las falencias, errores e irresponsabilidades de la empresa japonesa. Y así poco a poco se sepultaron las posibilidades en relación a la instalación de este tipo de tecnología en nuestro país.

## Ricardo Lagos y las energías renovables

Durante el primer semestre del presente año, la energía nuclear ha sufrido un duro revés del cual difícilmente se recuperará en el corto plazo. También en este periodo el ex Presidente Ricardo Lagos dio a conocer a la opinión publica el documento "Chile 2030: Siete desafíos estratégicos y un imperativo de equidad. En el séptimo punto de este texto hace un análisis y propuesta sobre el sector eléctrico chileno y propone el fomento a las energías renovables

## Convenio UPOV 91, el debate por las semillas

En abril de 2011 y tras la aprobación en el año 2010 en la Cámara de Diputados de la adhesión de Chile al Convenio UPOV 91, comenzó en el Senado el llamado "debate por las semillas". Este Convenio en primera instancia fue aprobado por la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, pero cuando estaba listo para su aprobación en la sala, fue solicitado para su revisión y análisis por la Comisión de Agricultura de esta Cámara. Con ello comenzó un intenso debate que se desarrolló también a través de las redes sociales.

Esto, que en un comienzo parecía sólo un intercambio de opiniones sobre la aprobación del Convenio UPOV (Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales) y las consecuencias que esta decisión traería para pequeños y medianos agricultores chilenos, concitó la atención de la gente, la que se organizó en grupos de discusión. Se organizaron charlas, debates



y múltiples actividades, tras lo cual el debate llegó a los medios de prensa formales. Finalmente, la Comisión de Agricultura, en votación dividida, aprobó la adhesión a este Convenio, decisión que fue más tarde ratificada en la sala del Senado.

Pero la discusión no se zanjó allí, pues 16 senadores hicieron una presentación ante el Tribunal Constitucional. Tal fue el nivel de atención pública que suscitó la discusión, que **el Tribunal Constitucional decidió abrir un expediente publico para recibir los antecedentes que le proporcionaran diversas instituciones (empresas, sector público, ONGs, organizaciones campesinas e indígenas), tras lo cual emitió un fallo dividido en el cual declaró que la aprobación de la adhesión no es inconstitucional.**

En todo caso, para que este Convenio pueda ser implementado se requiere de la aprobación de una ley específica que está aún en el Parlamento y que probablemente agitará nuevamente los ánimos.

Junto con ello, el gobierno del Presidente Piñera decidió, a inicios de 2011, patrocinar a través de una indicación sustitutiva una moción parlamentaria para autorizar el cultivo de vegetales genéticamente modificados. Esta moción había sido presentada el año 2006 por los senadores Frei, Flores, Coloma, Espina y Allamand

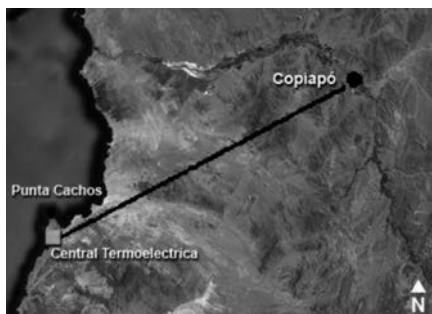
---

## Anexos

---

### Termoelectrica Castilla

#### I. UBICACIÓN GEOGRÁFICA



#### II. EMPRESA

MXP Energía Chile Ltda. de nacionalidad brasilera y filial integral del holding EBX.

### III. MW

Termoeléctrica Castilla pretende generar 3.254 MW. Posicionándose como la central termoeléctrica a carbón más grande de América Latina

### IV. APROBACIÓN

Castilla fue aprobada por unanimidad por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Atacama el día 24 de febrero de 2011.

### V. REPAROS SOBRE EL PROYECTO

La implementación y desarrollo del proyecto implica un daño al ecosistema de la zona en distintas áreas. La utilización de los combustibles fósiles implicará un aumento de 5 veces más de emisión de CO<sub>2</sub>, según un estudio realizado por el Ministerio de Salud, lo cual va en contra a la tendencia mundial para disminuir la emisión de gases de efecto invernadero.

Las costas de Punta Cachos, donde se instalará la termoeléctrica, es una zona con una importante biodiversidad que consta con colonias de tortugas marinas consideradas las más australes del mundo, además de la existencia de poblaciones de pingüinos Humboldt (*Spheniscus humboldti*) y Guanay (*Phalacrocorax bougainvillii*), y de una de las pocas zonas que posee una pradera de pasto marino. Estas especies se verán gravemente afectadas debido a que la central termoeléctrica utilizará agua marina para enfriar sus turbinas lo que implicará un aumento de 8° C de las aguas provocando la muerte y migración de la fauna y flora marítima.<sup>32</sup>

Otro aspecto de impacto ambiental, que no fue considerado en la evaluación del proyecto, es el hecho de que las torres de transmisión pasaran por el desierto florido lo que implicará un perjuicio para especies de la flora chilena única en el mundo.<sup>33</sup>

Estos problemas que provocará la termoeléctrica en la zona repercutirán en el bienestar social de la población. La disminución de recursos marítimos perjudicará la pesca artesanal de la costa de Punta Cachos en la cual se extrae el 90% de algas pardas de toda la región<sup>34</sup>, además de una disminución del turismo debido a que se destruirán las playas vírgenes que son una fuente de turismo sustentable y la afectación del desierto florido, que atrae a miles de turistas de todo el mundo, producto de las cenizas que esparcirá la central.

El proceso previo a la aprobación del proyecto se caracterizó por las irregularidades en la coherencia de los métodos de aprobación de los "proyectos apéndice" de la megacentral, debido a que fueron aprobados

32 La Segunda, *Ambientalistas rechazan aprobación de central termoeléctrica Castilla*, 25 de febrero de 2011. En <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2011/02/628397/Rechazan-aprobacion-de-Central-Termoelectrica-Castilla>

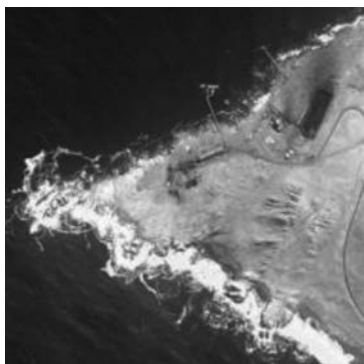
33 Giro País, *¿Qué implica la Termoeléctrica Castilla?*, 25 de febrero de 2011. En <http://www.giropais.cl/content/view/1410869/Que-implica-la-Termoelectrica-Castilla.html>

34 Radio El Mar, *Protesta ciudadana y recursos judiciales contra Termoeléctrica en Atacama*, 28 de marzo de 2011. En <http://www.radiodelmar.cl/?p=4638>

(el puerto para el abastecimiento de carbón, y el proyecto Mina Invierno encargada de extraer carbón para la central) con anterioridad dando una señal decisiva de la inminente aceptación del proyecto por la institucionalidad. A esto se sumó el cambio de calificación del proyecto por parte del SEREMI de salud Nicolás Baeza, de *contaminante* a *molesta*, a pesar de que el estudio realizado por el mismo Ministerio había sido calificado por la SEREMI anterior de *contaminante*<sup>35</sup>. Este giro implicó que la aprobación fuese más fácil debido a que el que la central fuese molesta no impedía la utilización del suelo por parte de la Central Termoeléctrica, cosa que si sucedía con la anterior calificación.

## Termoelectricas pacifico y patache

### I. UBICACIÓN GEOGRÁFICA



### II. EMPRESA

Termoeléctrica Patache pertenece a Compañía Eléctrica Tarapacá S.A. y Termoeléctrica Pacífico a Río Seco S.A.

### III. MW

Termoeléctrica Pacífico generará 350 MW y Termoeléctrica Patache 110 MW.

### IV. APROBACIÓN

Ambos proyectos fueron aprobados por la Comisión de Evaluación Ambiental I región de Tarapacá con 11 votos a favor y la abstención del seremi de economía Néstor Jofré.

### V. REPAROS SOBRE EL PROYECTO

El 14 de octubre del año 2010 la Corema de Tarapacá rechazó el Estudio de Impacto Ambiental de la termoeléctrica Pacífico señalando por irregularidades

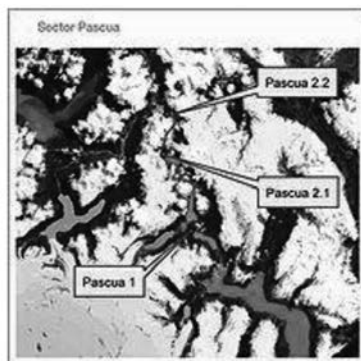
35 Blog Atacama Sin Carbón, Castilla: Termoeléctrica más contaminante de Latinoamérica podría construirse, 20 de febrero de 2011. En [http://atacamasincarbon.blogspot.com/2011\\_02\\_01\\_archive.html](http://atacamasincarbon.blogspot.com/2011_02_01_archive.html)

en la presentación del Estudio debido a que se modificaron aspectos sustanciales del proyecto relacionados con la utilización de agua, modificaciones que afectarían directamente la flora y fauna marina. Esta resolución fue invalidada por el consejo de ministros de la entonces Conama al día siguiente.

En este sentido, además de los reparos en cuanto al impacto ambiental y económico que generarán ambas represas, el Comité de Defensa Madre Tierra-Tarapacá señaló, luego de la aprobación de ambas termoeléctricas, que se cometieron diversas irregularidades como retirar el plan regulador de su tramitación para que no impidiese la aprobación de las centrales, la omisión del rechazo del municipio, el obviar reparos al Estudio de Impacto Ambiental que no fueron contestados, además de no tomar en cuenta la opinión de más de nueve mil vecinos de la comuna de Iquique que se opusieron a la instalación de las Termoeléctricas Patache y Pacífico<sup>36</sup>

## ..... Hidroaysen

### I. UBICACIÓN GEOGRÁFICA



### II. EMPRESA

HidroAysén es un proyecto energético perteneciente a las empresas ENDESA (Italia) y Colbún S.A. (Chile).

### III. MW

Las cinco centrales generarán un total de 2.750 MW.

### IV. APROBACIÓN

El proyecto fue aprobado el 9 de mayo de 2011 por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Aysén con 10 votos a favor y una abstención.

36 Codemat, Declaración del Codemat ante la aprobación de las Termoeléctricas Patache y Pacífico en Iquique », 8 de mayo de 2011, en : <http://codemat.files.wordpress.com/2011/05/110508aprobaciontermoelec-declarac.pdf>

## V. REPAROS SOBRE EL PROYECTO

El proyecto energético HidroAysén tiene un alto impacto tanto ambiental como socialmente. Las cinco represas inundarán un total de 5.910 hectáreas, esta inundación generará la descomposición de los organismos que habitan en el territorio lo cual producirá grandes cantidades de metano e impedirá el flujo de nutrientes que abastecen la fauna y flora marina. Esta extensión territorial no contempla las casi tres mil hectáreas más para la instalación de caminos, rellenos sanitarios, puertos, etc. Las represas generan, además, grandes emisiones de carbono (3.770.000 toneladas) sumadas a las producidas por la extensa línea de transmisión (8.960.000 toneladas)<sup>37</sup>.

La alteración de los ríos generará perjuicios para la fauna local, especialmente para las especies de peces que habitan en ambos ríos, "incluyendo a dos especies en peligro de extinción: *Aplochiton zebra* y *Aplochiton taeniatus*, ésta última especie no ha sido incluida en el EIA, pero se encuentra presente en el estuario del río Baker según datos de SERNAPESCA"<sup>38</sup>.

En la evaluación de impacto ambiental que fue aprobada no se consideró la generación de un tendido eléctrico que será necesario para la transmisión de la energía generada. Este tipo de irregularidades es característico de todo el proyecto, así como la ilegalidad que implica la inundación de 18 hectáreas del Parque Nacional San Rafael y la omisión de un plan en caso de vaciamiento o rompimiento de las respectivas represas.

La posible aprobación del proyecto generó una movilización nacional que llegó a manifestaciones con más de 80 mil personas en la región metropolitana y decenas de miles en el resto del país<sup>39</sup>, además de la realización de plebiscitos en las zonas afectadas donde alcanzaba a un 60% la desaprobación al mega proyecto y a nivel nacional llegó a un 74% pocos días después de su aprobación<sup>40</sup>.

En este momento el proyecto se encuentra paralizado debido al recurso que interpusieron organizaciones medioambientales agrupadas en el Consejo Patagonia Sin Represas ante la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, el cual fue acogido y se encuentra en proceso luego de que los días 6 y 7 de septiembre se presentaran los alegatos de ambas partes<sup>41</sup>.

37 Fundación Terram, "¿Por qué me opongo a HidroAysén? Informativo ciudadano para la correcta defensa de la Patagonia Chilena". 18 de mayo de 2011.

38 Patagonia Sin Represas, « Evaluación de impactos ambientales del proyecto hidroeléctrico de Aysén, HidroAysén » en : [http://www.archivochile.com/Chile\\_actual/patag\\_sin\\_repre/01/chact\\_hidroy-1%2000014.pdf](http://www.archivochile.com/Chile_actual/patag_sin_repre/01/chact_hidroy-1%2000014.pdf)

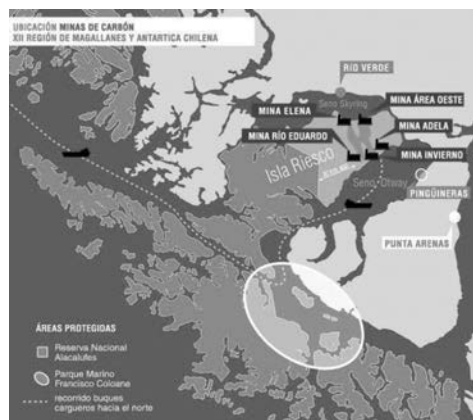
39 Cambio21, « Histórico : 80 mil personas en gigantesca marcha contra aprobación de represas de HidroAysén », 20 de mayo de 2011, en : <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20110520/pags/20110520195513.html>

40 Red Prisma, "Aumenta la desaprobación a HidroAysén: 74% de los chilenos lo rechaza", 15 de mayo de 2011 en: <http://redprisma.org/index.php/somos/255-aumenta-la-desaprobacion-a-hidroaysen-74-de-los-chilenos-lo-rechaza.html>

41 Radio Biobío, « HidroAysén : Corte de Apelaciones de Puerto Montt déjà en estudio recursos de protección », 7 de septiembre de 2011. En : <http://www.biobiochile.cl/2011/09/07/hidroaysen-ministros-de-la-corte-de-apelaciones-de-puerto-montt-decidiran-fallo-tras-alegatos.shtml>

## Mina invierno: Isla Riesco

### I. UBICACIÓN GEOGRÁFICA



### II. EMPRESA

Minera Isla Riesco pertenece a las empresas Copec S.A. (Grupo Angelini) y a Ultramar Ltda. (Grupo Von Appen)

### III. EXTRACCIÓN

La Mina invierno la única aprobada actualmente, correspondiente a la cuarta de las cinco minas del proyecto, pretende extraer 74 millones de toneladas de carbón sub-bituminoso y abarcará 3.900 metros de largo y 1.615 metros de ancho con 180 metros de profundidad.

### IV. APROBACIÓN

El 15 de febrero de 2011 la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Magallanes votó de forma unánime a favor del proyecto carbonífero Mina Invierno.

### V. REPAROS SOBRE EL PROYECTO

La isla donde se pretenden emplazar las cinco minas de tajo abierto posee la Reserva Nacional Alacalufe la cual contiene una "gran biodiversidad formada por bosques, glaciares, valles y humedales que son el hogar de una amplia cadena de ecosistemas marítimos y terrestres"<sup>42</sup>, incluyendo el Ceno Otway que contiene una importante población de pingüinos magallánicos y el delfín chileno que es una especie endémica. Estas especies serán afectadas por la contaminación generada por la extracción de carbón de baja calidad y

42 El Ciudadano, "El negro proyecto que amenaza Isla Riesco" 21 de enero de 2011, en: <http://www.elciudadano.cl/2011/01/21/el-negro-proyecto-que-amenaza-a-isla-riesco/>

altamente contaminante y por el tránsito de los barcos que transportarán el mineral para el resto del país.

Otro de los cuestionamientos a esta iniciativa es el círculo vicioso del incentivo a la carbonización del sistema eléctrico. Como señaló la misma Minera Isla Riesco S.A. la extracción de carbón es para las termoeléctricas que ya están operantes y las que están en construcción, por lo que estaría contribuyendo a la generación energética por medio de termoeléctricas que ya han producido varios conflictos ambientales en diversas zonas del país. Además, el carbón extraído en Isla Riesco es altamente contaminante debido a que es sub-bituminoso y por ende "su poder calorífico es bajo y la cantidad de contaminantes que emite al aire es alta. Concentra mucha humedad por lo tanto, debes quemar mucha cantidad para producir calor y energía para hacer funcionar una termoeléctrica".<sup>43</sup>

43 Observatorio Ciudadano, "Las razones de los opositores a Isla Riesco", 21 de julio de 2011, en: <http://www.observatorio.cl/node/3314>

# Políticas Culturales



10

# Equidad cultural.

## Rendición de cuentas

Marcia Scantlebury

### Resumen

Al alcanzar a casi la mitad del mandato de Sebastián Piñera y llegado el momento de las evaluaciones, las gestiones ministeriales no serán juzgadas por anuncios, inauguraciones y cortes de cintas. El Ministro de Cultura, Luciano Cruz Coke, será uno de los personeros bajo escrutinio presidencial y él está consciente de que su gestión será enjuiciada fundamentalmente por sus logros legislativos. Y todo indica que obtendrá un éxito importante con la aprobación del proyecto que modifica la Ley de Donaciones Culturales. Pero donde las cosas no se perciben tan fáciles es en la tramitación de su proyecto estrella: la creación del Ministerio de la Cultura y el Patrimonio, que podría naufragar en el hemiciclo o esperar hasta que las velas no ardan.

Todo indica que el Secretario de Estado enfrentará un año difícil. Estará bajo la lupa de la Contraloría que investiga contratos firmados en su servicio y que podrían transformarse en acusaciones de fraude al fisco. Y esto, sumado a su tensa relación con la dirigencia de los funcionarios de su repartición, amenazan con rayarle la pintura al Ministro mejor evaluado del Gabinete.

Este fue un año de desgaste para el gobierno de Sebastián Piñera, sin embargo, el Ministro Luciano Cruz Coke mantuvo su popularidad superando, incluso, al Ministro de Obras Públicas, Lawrence Golborne al situarse primero en el ranking de evaluaciones ministeriales.

Tanto es así que, a fines de agosto, Golborne decidió instalarse en el promisorio escenario de los anuncios de buenas noticias en cultura que tanto rédito le ha dado hasta ahora al Presidente Ministro del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA). Frente al imponente edificio del Centro Cultural Gabriela Mistral (GAM) el titular de Obras Públicas apareció ante la prensa desplegando un abanico de proyectos destinados "a relajarse" porque, según comunicó a los chilenos, "la vida no puede ser sólo trabajo y producir".

Golborne informó que las obras de la segunda etapa del GAM se iniciarán a fines de año y que el Parque Cultural de Valparaíso (PCV) estará listo en septiembre. Añadió, además, que su cartera se encuentra recuperando 20 iglesias nortinas y siete teatros regionales.

Sin haber hecho carrera política -o quizás por eso-, Cruz Coke ha seguido subiendo en las encuestas y este año su gestión ha estado marcada por anuncios, inauguraciones, cortes de cintas, homenajes y premiaciones. El titular de cultura reedita así los niveles de adhesión que acompañaron a su antecesora y también artista, Paulina Urrutia durante la administración de Michelle Bachelet.

**Según quienes trabajan con él, el Ministro continúa empeñado en validar a la cultura en la derecha, sector que en los últimos años se ha vinculado más bien a valores como el éxito, la eficiencia y el lucro.**

Su popularidad en los sondeos lo ha blindado hasta tal punto que él se ha permitido, incluso, apoyar públicamente el matrimonio homosexual, gesto que, desde luego, no sacó aplausos en su coalición política.

Aún así, el Ministro de Cultura es un funcionario sensato que, consultado sobre si actitudes como ésta lo ubican entre los díscolos de su sector, desmiente su pertenencia a esta categoría y a sus expresiones que considera "formas de hacerse los interesantes, me parece de una siutiquería enorme". Y va más allá haciendo un espontáneo mea culpa: "Tal vez fue imprudente hacerlo, soy parte de una coalición y es un tema que genera ciertos resquemores en algunos socios, pero también tenemos que entender y aprender de la Concertación que somos una coalición donde hay diversidad de opiniones".

A pesar de las ventajas que ha acarreado a la Alianza el proceso de legitimación de la derecha en la cultura que lidera este actor y gestor cultural, una vez más, en su Mensaje del 2011, el Presidente Piñera dedicó un anorético espacio a este sector. Desplegó, eso sí, algunos anuncios, la mayoría intrascendentes, y entre los cuáles, ¿qué duda cabe? el más impactante fue el que atañe a la creación del Ministerio de la Cultura y el Patrimonio. En la primera sesión del CNCA, después de que asumió el nuevo gobierno, el Ministro Luciano Cruz Coke ya había transparentado sus intenciones al respecto. Y, en este momento, su equipo trabaja aceleradamente con la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Dibam) y la Secretaría General de la Presidencia, elaborando el

proyecto de ley que crea esta instancia y que él espera despachar al Congreso antes de que el año finalice.

A mitad de gobierno, nadie del gabinete se libraría de las evaluaciones que exigen logros más consistentes que eventos, anuncios y proyectos. Y Cruz Coke está consciente de que, parte importante de las cifras azules que deje su gestión, se jugará en la arena legislativa, de allí que ha invertido tiempo y dinero en esta tarea. Sabe también que, a diferencia del proyecto que modifica la Ley de Donaciones Culturales (Ley Valdés), que parece marchar con viento de cola hacia su aprobación en el Congreso, la creación del nuevo Ministerio ha desatado una polémica que apenas comienza y que tomará su tiempo.

## ¿Más Estado?

Apenas se inició el período de transición democrática, la derecha inició una ofensiva frontal hacia lo que entonces calificaba como peligrosos intentos de la Concertación de utilizar la cultura como instrumento de propaganda y control político. A esta se sumaron sus frecuentes advertencias sobre los bemoles del "*dirigismo cultural*".

Durante la Dictadura al régimen le fue imposible conseguir la adhesión de los artistas, muchos de cuyos exponentes más conocidos habían salido al exilio o sufrido la cárcel, la tortura, el ostracismo y, en varios casos, como el de Víctor Jara, hasta la muerte.

“

**A pesar de las ventajas que ha acarreado a la Alianza el proceso de legitimación de la derecha en la cultura, en su Mensaje del 2011 el Presidente Piñera dedicó un anoréxico espacio a este sector. Desplegó, eso sí, algunos anuncios, entre los cuales el más impactante fue el que atañe a la creación del Ministerio de la Cultura y el Patrimonio**

Acosados por la censura, la represión y el *Toque de Queda*, los creadores encabezaron en Chile los primeros brotes de resistencia a la tiranía. Mientras tanto, el gobierno había decidido enfrentar el tema por la única vía que veía posible: estimulando el mecenazgo empresarial. Así, poderosos sectores del mundo económico vinculados al oficialismo comenzaron a destinar recursos a lo que la oposición denominaba con ironía "el arte seguro". Esta categoría incluía, fundamentalmente, al realismo en las artes plásticas, a la música clásica, melódica o instrumental, al teatro clásico y los grupos folklóricos.

En ese período se multiplicaron los grupos de "amigos de..." museos, teatros, bibliotecas y centros culturales cuyos directorios, integrados fundamentalmente por empresarios o sus familiares, calificaban el mérito de los proyectos que se presentaban y donaban o gestionaban recursos para materializarlos. En

ese escenario, indudablemente, las propuestas transgresoras o que implicaban cuestionamiento al *status quo*, tenían escasas posibilidades de prosperar.

El triunfo del *No* marcó un hito en el panorama cultural y los aires democráticos soplaron a favor del cambio y del espíritu crítico. Durante el gobierno de Patricio Aylwin se crearon los fondos concursables y, entre estos, el potente Fondo de Desarrollo de la Cultura y las Artes (Fondart).

La polémica que se produjo, recién asumido el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, en torno a un proyecto de aeropostales realizado por el colectivo Escuela de Santiago y financiado por el Fondart, fue una prueba de fuego para la transición cultural.

Una imagen de Simón Bolívar mestizo y transvestido realizada por Juan Dávila (que se firmaba Juana Dávila), desató iracundos ataques de los políticos y de la prensa de derecha. Se cuestionó el financiamiento a este tipo de proyectos y se desató una solapada caza de brujas destinada a identificar la militancia política e incluso las opciones sexuales de los autores de los proyectos seleccionados.

Aunque no faltaron las tensiones y un agitado debate al interior del propio gobierno, las autoridades de cultura optaron por reiterar su posición de apoyo irrestricto a la libertad de creación y de expresión<sup>1</sup>. Así, este episodio marcó un hito y fue una potente señal de que la censura comenzaba a quedar atrás.

Durante el gobierno de Ricardo Lagos, cuando todavía la máxima instancia cultural del Estado era la División de Cultura del Ministerio de Educación, en el Congreso se discutió la idea de crear un Ministerio, pero fue rechazada, fundamentalmente y con vehemencia por la derecha.

La Ley 19.891 que en el año 2003 creó el CNCA, fue precedida por años de debate, consultas, encuentros masivos en el mundo de la cultura y pasó por tres comisiones en el Parlamento. En estas instancias se establecieron las prioridades del sector y, finalmente, se optó por el Consejo, un servicio autónomo que cuenta con un directorio colegiado y cuyo Presidente ostenta el rango de Ministro.

El quehacer de esta institución se concentró, fundamentalmente, en la creación de infraestructura, el desarrollo de audiencias y la gestión cultural, utilizando el mecanismo ya vigente de concursos destinados a distribuir los recursos públicos y dirimidos por jurados de artistas. Como otra de sus responsabilidades, se estableció la evaluación y actualización de las políticas culturales. Con el propósito de solucionar problemas de seguridad y espacio, hace unos días, 180 funcionarios del CNCA de Santiago se trasladaron con camas y petacas desde la calle Fray Camilo Henríquez hasta Ahumada esquina de la Alameda Bernardo O'Higgins, donde ocupan hoy tres plantas de un

<sup>1</sup> La autora de este artículo dirigía entonces el organismo que precedió al Consejo, la División de Cultura del Ministerio de Educación.

céntrico edificio. Sin embargo, Luciano Cruz Coke opina que lo que el Consejo no ha superado es la dispersión de recursos y competencias.

"Las comisiones, que en 2003 dieron pie a su conformación, pretendían tener bajo un mismo alero a todas las instituciones del desarrollo cultural: industrias creativas y fondos concursables, la *Dibam* y el Consejo de Monumentos Nacionales (CMN). Esa aspiración no se logró", explicita.

Hoy, algunos de estos organismos responden a las políticas del *Ministerio de Educación* y, según el titular de Cultura, sólo se coordinan cuando existe buena voluntad de las partes. Agrega que, en lo que respecta a Vivienda, Obras Públicas, Salud y Cancillería pero, sobre todo, en el caso del CMN y la *Dibam*, se superponen funciones. Y se queja de que esto repercute en forma negativa, sobre todo, en áreas como la de fomento de la lectura, patrimonio e internacionalización de la cultura.

El Ministro ya ha tomado algunas medidas al respecto. Como anunciar el envío al Congreso de una modificación a la Ley de Premios Nacionales que sustituye al Ministro de Educación por el de Cultura en aquellas disciplinas de este ámbito, como Literatura, Artes de la Representación, Artes Musicales y Artes Escénicas. Ha aprovechado de reiterar también la necesidad de la presencia del CNCA en los jurados que asignan los recursos del Consejo Nacional De Televisión (CNTV).

Luciano Cruz Coke postula un Ministerio con un organigrama que reúna a las distintas instituciones bajo la tuición ministerial y que disponga de políticas que apunten todas en la misma dirección.

**Aunque no desconoce las ventajas que ha significado para el sector su presencia en los gabinetes presidenciales, afirma que, en estricto derecho, la categoría que la ley otorga al Presidente del Directorio del CNCA es la de jefe de servicio.** Y, a su juicio, "dicha situación, junto con limitar su actuación administrativa, incide directamente al momento de suscitar los apoyos suficientes para conseguir el financiamiento adecuado que el sector cultural requiere, debido a la limitante que el hecho de ser un servicio público supone, delegando, en la práctica, las grandes decisiones en materia cultural al Presidente de la República de turno".

Quienes apoyan la idea de un Ministerio coinciden con Cruz Coke en que, si bien este Jefe de Servicio es la autoridad máxima del sector y tiene rango de Ministro, en la práctica no lo es y le faltan las atribuciones para operar como tal. Recibe los honores del cargo, pero no puede realizar los actos administrativos que le corresponden a un jefe de cartera y, desde esa perspectiva, su tarea como autoridad se ve seriamente limitada.

La ex Directora de la *Dibam*, Nivia Palma, no ve la utilidad de tener una institucionalidad cultural fragmentada y sin suficiente poder y autonomía. Afirma que todo Chile, incluidas las autoridades, piensan que el Consejo es Ministerio y le exigen como tal, pero que realmente no lo es y no puede dar

cuenta de la amplitud de las políticas culturales, que siempre rozan lo patrimonial.

"Al fin se le otorgan a estos trascendentes aspectos de la vida nacional una institucionalidad como corresponde" escribió en una carta a El Mercurio, el Director del Museo Precolombino, Carlos Aldunate. A su juicio, "resulta absurdo y menoscabante que el Ministro de Cultura sólo tenga el nombre de tal y para la dictación de decretos tenga que recurrir al Ministerio de Educación". Además, estimó incomprensible que los dos grandes aspectos de la vida cultural de un país- creación y patrimonio- permanezcan segregados en reparticiones diferentes.

Su opinión es que una tarea fundamental del nuevo ministerio será dar la cabida que se merece al mundo privado en el desarrollo cultural del país con una Ley de Donaciones Culturales más eficiente que la actual. Y coordinar las labores del Consejo de Monumentos, "institución que sobrevive casi sin fondos y que no puede responder a las urgentes tareas que la ley le exige cumplir, como encargado de la tuición de los bienes patrimoniales".

Quienes se oponen a la creación de una nueva cartera, reconocen las carencias de la institucionalidad vigente, pero se inclinan más bien por modificar el *CNCA* otorgándole autonomía respecto del Ministerio de Educación y concediéndole más atribuciones a sus órganos colegiados. Dicen temer que un **ministerio esté condicionado por los cambios políticos y que se debiliten las instancias de participación que hoy funcionan en el CNCA**. En este punto advierten que las últimas manifestaciones sociales en el país y en el mundo reivindican claramente la necesidad de sociedades más participativas.

El detractor más radical de la propuesta de Cruz-Coke ha sido Agustín Squella, artífice de la actual institucionalidad cultural durante la gestión del Presidente Ricardo Lagos. Dice estar consciente de que la separación del *CNCA* y las demás instituciones es problemática, pero considera que crear un Ministerio para remediarlo es pagar un precio demasiado alto porque el Directorio del Consejo perdería sus atribuciones resolutivas, especialmente la de aprobar políticas culturales.

"Los problemas que existen podrían resolverse con una mejor coordinación entre las instituciones. Si todos los organismos del Estado están obligados a coordinarse por disposición constitucional, ¿por qué no lo hacen?; ¿tiene que venir un Ministro provisto de un látigo para que lo hagan? ", reclama categórico.

”

Quienes se oponen a la creación de una nueva cartera, reconocen las carencias de la institucionalidad vigente, pero se inclinan más bien por modificar el *CNCA*... Dicen temer que un ministerio esté condicionado por los cambios políticos y que se debiliten las instancias de participación

"El anuncio presidencial puede ser seductor para quienes en el mundo artístico y cultural gustan de las apariencias porque la palabra "Ministerio" tiene más status que "Consejo", dice. Y califica el proyecto de populista, cazabobos y retroceso.

Para él es una iniciativa que busca aplausos y que se ha presentado como algo mejor que el *CNCA*. Pero defiende con vehemencia a este servicio público autónomo, en el cuál hay mayoritaria presencia de la sociedad civil.

"Un Ministerio sólo tiene competencia para proponer políticas al Presidente de la República, autoridad que es la que resuelve en definitiva", concluyó en *The Clinic*, añadiendo que, de concretarse el proyecto ministerial, el Consejo pasaría a tener un rol meramente consultivo.

La Asociación Nacional de Funcionarios del Consejo de la Cultura y las Artes (*Anfucultura*) se inclina a favor de la actual institucionalidad cultural y fustiga públicamente "la incompetencia y falta de visión y voluntad política de las anteriores administraciones", a las que sindicó como responsables de que la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas en cultura, no se haya desplegado en todo su potencial.

**"Esta cualidad de profunda raigambre democrática, en cualquier circunstancia debe mantenerse y evitar propiciar una regresión autoritaria expresada en una nueva orgánica concentrada, centralista, y vertical", advierte.**

Álvaro Pacull, Director de la carrera de Teatro en la Universidad del Desarrollo (*UDD*) se pregunta en carta a *El Mercurio*, si la participación ciudadana en el *CNCA* ha sido tal y llama a "un cambio de actitud que nos lleve a ver con humildad esta propuesta de cambio, donde la serenidad nos aleje de la arrogancia de defender lo que en su momento creíamos bueno. Hay que tener claro que hubo errores y ellos son la oportunidad de volver a intentar acciones para mejorar".

El Director del Museo de Arte Contemporáneo (*MAC*) Francisco Brugnoli ha expresado también su preocupación por el destino del Consejo: ¿Va a ser una especie de directorio asesor?". Pero matiza, deslizándose una autocrítica: "Durante la administración de Bachelet podríamos haber evaluado el funcionamiento del Consejo, y no se hizo".

Squella se pregunta **cómo reaccionará la Alianza ante el proyecto: "¿Votará en contra, coherentemente con su posición de siempre, o confesará que la creación de semejante ministerio, mala cuando era oposición, es buena en el momento en que pasó a ser gobierno?"**

Carlos Aldunate desestima la posibilidad de que la creación de un Ministerio se preste para manipulación: "¿Por qué no se dice lo mismo con aspectos tan importantes como la educación, salud o la seguridad nacional?" Y Palma piensa que los miedos que algunos tuvieron por el posible carácter dirigista de un Ministerio de Cultura, se han esfumado, en parte por el rol fiscalizador



permanente del Parlamento, de los medios de comunicación, de los creadores y de la propia comunidad cultural.

Luciano Cruz Coke descarta la incompatibilidad entre el proyecto y la participación, asegurando que la tendencia en los estados democráticos es adoptar el modelo de ministerio. Y menciona los casos de Brasil o Colombia, "cuyos modelos ministeriales cuentan con consejos nacionales, regionales o sectoriales, es la fórmula que asegura de mejor manera la participación e integración efectiva de la sociedad".

Otro de los partidarios de un ministerio es el integrante del Directorio del CNCA, Pablo Dittborn. Una de las razones que lo inclinan por esta opción es que considera "de una burocracia horrorosa" la institucionalidad actual. Dice que hay casi 40 consejos consultivos y que eso hace que el Consejo sea inoperante: "Los miembros del Directorio no tenemos dedicación exclusiva. Yo voy una vez al mes a una reunión y me dan el tema. A veces no tengo idea, no tengo tiempo para estudiar la legislación ni de consultar a expertos, pero luego igual tengo que opinar y votar..."

La opinión del sociólogo José Weinstein, primer titular del CNCA, es que la nueva propuesta se hace cargo de un problema real: la falta de potestad del CNCA respecto de los organismos dedicados al patrimonio. "No contar con museos, archivos y bibliotecas hace que la labor se haga extraordinariamente cuesta arriba".

La Directora de la *Dibam*, Magdalena Krebs, estima que la creación de un ministerio "es un gran paso que facilitará nuestro trabajo". Trabajo que hasta la fecha no ha sido fácil porque el CNCA ha debido enfrentar la compleja relación de competencia en las funciones patrimoniales con la *Dibam* y el Consejo de Monumentos, no estando éstas disponibles para ceder protagonismo.

Palma opina que debiera crearse un ministerio, tal como existen en Colombia, España, Francia, Brasil o Italia. "Si unimos los profesionales y personal del CNCA, la *Dibam* y el CMN, no sólo llegaremos a más de dos mil personas trabajando unidas en todo el país, sino potenciaremos los diálogos interdisciplinarios y la colaboración interna, hoy casi inexistente".

En septiembre, el Ministro de Cultura terminó abruptamente su cuenta durante la Convención de la Cultura en Arica, al enterarse del accidente aéreo en el archipiélago de Juan Fernández donde desaparecieron dos funcionarias del Consejo. En esta Cruz Coke reiteró la necesidad de terminar con la fragmentación en el mundo cultural, pero se pronunció a favor de ampliar la participación en la formulación de las políticas culturales.

Según algunos de los asistentes al encuentro, este planteamiento habría obedecido a que los debates en las mesas de consulta de la Convención Nacional mostraban una tendencia mayoritariamente adversa a la creación del nuevo Ministerio.

**La polémica en torno a la creación del Ministerio de la Cultura y el Patrimonio apenas comienza. El proyecto aún no ha tomado forma de articulado y aún no concluye la consulta a la comunidad cultural.** La culminación de este proceso está prevista para octubre de este año y, en el mejor de los casos, la normativa se enviaría en diciembre a trámite legislativo. De allí que sea poco probable que llegue a puerto antes de que expire el mandato del Presidente Sebastián Piñera.

## Se amplía la Ley Valdés

El momento de gloria del Ministro Presidente del CNCA durante la Convención de Arica coincidió con el momento en que aludió en su cuenta al proyecto de modificación de la Ley de Donaciones Culturales. Este, que lleva varios años de discusión, fue avanzando rápidamente en la comisión de la Cámara de Diputados y el 6 de julio se acogió a tramitación en esa instancia.

El objetivo de esta normativa, que tiene ya 21 años de vida, es ampliar el universo de donantes y de beneficiarios, reducir las restricciones a la ejecución de los proyectos y simplificar los procedimientos. Según el Ministro, "lo que buscamos es diversificar la matriz del financiamiento cultural que hoy, en casi un 90 por ciento le corresponde al Estado". Y agrega que los cambios, que su cartera ha analizado con la Dirección de Presupuestos (Dipres), contemplan incentivos reales para estimular las donaciones de los privados.

En lo central, este proyecto introduce modificaciones al artículo 8° de la *Ley N° 18.985* e incorpora incentivos atractivos para las donaciones al cine y al patrimonio inmobiliario histórico. Incluye, además, como posibles beneficiarias a las empresas de menor tamaño con giro exclusivo artístico o cultural.

**La Ley Valdés, en su versión original estableció franquicias tributarias para los aportes del mundo privado a la cultura, lo que representó en su momento un paso inédito para el precario desarrollo cultural chileno.** Gracias a ella, diversas iniciativas culturales han recibido entre los años 1991 y 2010, 250 millones de dólares del mundo privado.

La nueva propuesta introduce modificaciones al Comité Calificador de Donaciones Privadas, que en la actualidad está integrado por el Ministro de Cultura o su representante, un delegado del Consejo de Rectores, uno de la Confederación de la Producción y del Comercio, uno del Senado y otro de la Cámara de Diputados. La nueva ley propone que estos últimos sean elegidos por los dos tercios de cada Cámara, y agrega un representante del Presidente y otro del Ministerio de Hacienda.

Obliga a los beneficiados por donaciones culturales a informar antes del 31 de diciembre al Comité sobre el estado de avance de los proyectos aprobados. Y asigna a esta instancia la facultad de solicitarles la información que estime necesaria para verificar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el proyecto.

La nueva normativa establece, además, que los espectáculos financiados total o parcialmente con donaciones, podrán exigir un pago por parte del público, en la medida que el beneficiario de la donación cumpla con la retribución cultural a la comunidad (funciones o exhibiciones gratuitas y/o rebaja del precio de las entradas). Así mismo, cuando los proyectos contemplen la publicación de libros, un porcentaje de estos podrá venderse.

Introduce también una serie de ampliaciones a la base donante, incluyendo a los contribuyentes del impuesto global complementario, no solo a los que declaran rentas efectivas, como hacía la ley anterior. A los contribuyentes del impuesto único de segunda categoría, a los del impuesto adicional (directores de sociedades anónimas, sociedades extranjeras con establecimientos permanentes en Chile e inversionistas, todos sin domicilio ni residencia en Chile) y a los del impuesto a las herencias.

Los futuros herederos o legatarios del donante tendrán la posibilidad de imputar como crédito contra el impuesto a las herencias que grave la asignación que los beneficie, una suma equivalente al 50 por ciento del monto de la donación, sin importar el tiempo que transcurra entre la fecha de esta y la muerte. Y otra alternativa permite las donaciones con fines culturales a las sucesiones hereditarias.

En una carta enviada en marzo por el ex senador Gabriel Valdés, autor de la normativa actual, este valora la incorporación de las donaciones con cargo al impuesto a la herencia: "De esta forma el destino de colecciones de distintos tipos de objetos artísticos no será su fragmentación y dispersión entre los herederos, sino que ellas pueden ser entregadas con beneficio tributario, como un todo".

Coincide con esta apreciación Magdalena Krebs, quien agrega que éstas suelen terminar dispersas porque sus propietarios no las declaran, para eludir el alto costo de los impuestos que las gravan.

Al permitir que personas naturales puedan donar con cargo a este impuesto, se agrega una fuente adicional de financiamiento a la cultura, que en otros países ha sido significativa. Por esta vía, museos, bibliotecas públicas y salas de arte y teatro han obtenido cuantiosos recursos.

Sumando como potenciales donatarios a las pequeñas y medianas empresas de giro cultural - productoras de cine, de artes visuales, de música o de patrimonio-, siempre que sus proyectos sean aprobados por el Comité de Donaciones Culturales, se fortalece desde la base la institucionalidad cultural y se ofrece una oportunidad de desarrollo a nuestra incipiente industria cultural.

El CMN y la Dibam están empeñados en impulsar la modificación de la Ley de Monumentos, que piensan, podría saldar la deuda que el país tiene con su patrimonio. Para quienes se ocupan de temas patrimoniales, resulta fundamental la ampliación de los ámbitos de acción de la Ley 17.288 que

concederá más instrumentos para colaborar en la preservación del patrimonio material e inmaterial.

Celebran también que se establezcan como beneficiarios de donaciones a los inmuebles declarados monumentos nacionales o situados en zonas típicas, porque así se incentiva su conservación y se compensa el costo que hoy implica su mantención para los propietarios.

El parecer del Secretario Ejecutivo del CMN, Emilio de la Cerda, es que la incorporación de los monumentos y zonas típicas como beneficiarios de esta ley "es un paso acertado en la protección efectiva del patrimonio".

Sin embargo, no todo ha sido miel sobre hojuelas. Y la Asociación Chilena de Barrios y Zonas Patrimoniales sostiene que esta propuesta implica un retroceso: **"Plantear como eje central el aumento de la inversión privada deja en las empresas la decisión sobre qué conservar. Toda política cultural y patrimonial debe tener al centro el rol del Estado con la participación de la ciudadanía"**.

Esta instancia considera que "la incorporación de los dueños de inmuebles en zonas típicas como beneficiarios debe ser en función de una política pública y no sólo de una iniciativa que dependa de las políticas empresariales".

Como las donaciones privadas a la cultura requieren incentivos tributarios, que copan una parte del presupuesto público para estos efectos, en general, el mundo cultural coincide en la necesidad de que se dé un equilibrio razonable entre la asignación del Estado y la que realizan los privados.

No faltan tampoco quienes acusan al aparato cultural del Gobierno de estar privatizando la cultura, con todos los riesgos que ello implica. Por eso, y en respuesta a esta inquietud, la Unión Nacional de Artistas (UNA)<sup>2</sup> fijó su posición en un documento donde releva la importancia de eliminar las prohibiciones u obligaciones que desalientan la participación de los privados. Pero advirtió que esto "en ningún caso puede derivar en un debilitamiento de la responsabilidad del Estado respecto del sector cultural".

El *Senador* Juan Pablo Letelier, que el 27 de mayo lanzó el libro, "Balance de la reconstrucción: patrimonio cultural inmueble y vivienda rural", considera que no basta con "la filantropía" para defender el patrimonio: "Aquí se requiere una política pública". Y agrega: "Basta de beneficios tributarios solamente, que es un mecanismo a través del cual el Estado se desliga de su responsabilidad".

La UNA ha solicitado a los legisladores transparentar la información sobre las donaciones culturales. Inquietud esbozada también por el diario La Tercera:

2 *Política cultural 2011-2016: La voz de los artistas*. Este documento es resultado del trabajo realizado en el Encuentro Nacional "Soy Artista" convocado por la *Unión Nacional de Artistas, UNA* y celebrado el 4 de diciembre de 2010 en la ciudad de Santiago. Participaron en la jornada las directivas de los gremios artístico-culturales y sociedades de gestión colectiva, directores de carreras artísticas, presidentes de centros de alumnos de estas carreras y destacados artistas, los que sumaron alrededor de 100 personas.

"En definitiva, esa transparencia y sanciones a quienes infrinjan la ley serán los mejores controles al buen uso de los beneficios tributarios".

Si se observa el alto grado de consenso generado en torno a esta propuesta que modifica la actual normativa, todo parece indicar que, antes de completar su mandato, el Presidente Sebastián Piñera la verá convertida en Ley. Según el Gestor Cultural e integrante del Directorio del Consejo, Arturo Navarro, a diferencia de otras iniciativas de este tipo, detrás de este proyecto conducido por el Ministro Presidente del CNCA, **"hubo muchos meses de reflexión, evaluación de la legislación a perfeccionar y, sobre todo, un afán de profundizar lo existente y no comenzar de cero**, reemplazándolo o sencillamente retrocediendo en lo logrado previamente".

---

## Lenta reconstrucción y dura competencia

Dando a conocer su intención de poner el patrimonio al centro de las preocupaciones del Estado, Juan Pablo Letelier publicó un balance bastante pesimista, donde califica como "desoladora" la visión de los pueblos en el suelo a raíz del terremoto del 27 de febrero. Y critica la lentitud del gobierno en dar respuesta a esta situación.

A juicio de Letelier no se está haciendo nada para proteger el patrimonio, más allá del anuncio del Presidente de que estos temas están en el Ministerio de Cultura. Sostiene que no hay una definición tangible, concreta sobre qué entendemos por patrimonio, tanto mueble como inmueble, tangible como intangible.

*"Se necesita definir qué debe modificarse en la ley de monumentos nacionales, no sólo lo referido a la composición del Consejo -porque es verdad, que un funcionario de Carabineros esté en esta instancia es bastante discutible, por ponerlo suave- sino también el alcance de la declaratoria de monumento, la responsabilidad del Estado, no puede ser que el único compromiso sea no cobrar contribuciones. Necesitamos una modificación radical de los instrumentos, una institucionalidad nueva, pues tenemos una dispersión institucional absoluta."*

En su libro menciona la necesidad de generar un catastro único de lo que hay que reconstruir o reparar. "Sin un catastro no hay como hacer una evaluación, no hay como fijar una priorización, y ese es el gran drama que tenemos hoy, no hay priorización en los temas patrimoniales".

El Ministro de Cultura dio a conocer en estos días, la extensión del Programa de Reconstrucción Patrimonial, creado por el Consejo para enfrentar la devastación que dejó el 27 F. En su primera etapa se entregaron más de 2.300 millones de pesos estatales y el otro 50 por ciento del financiamiento fue aportado por privados a través de fundaciones y corporaciones utilizando la Ley de Donaciones Culturales. Así, se reunieron más de \$5.500 millones.

El respaldo del Ministerio de Hacienda a esta iniciativa que, en su segunda etapa, amplía las intervenciones a todo el país e incluye más recursos -la anterior beneficiaba sólo a las zonas afectadas por la catástrofe- ha sido interpretado por la comunidad artística como un gesto del ejecutivo para reforzar las atribuciones del CNCA en el sector del Patrimonio.

"Se vuelve necesario modificar nuestra legislación en materia patrimonial y la *Ley de Donaciones Culturales* para que la sociedad civil pueda intervenir en lo que le pertenece por derecho", manifestó Cruz Coke en el mes de marzo durante una visita destinada a fiscalizar las obras de la Parroquia San José, en Constitución.

Más de la mitad de los proyectos, que se encuentran en las regiones de Valparaíso, la Región Metropolitana, O'Higgins, el Maule y Bío Bío están en proceso de ejecución. El santuario San Sebastián de Yumbel y la Iglesia Las Carmelitas de Viña del Mar se terminaron las faenas y abrieron sus puertas. El ejecutivo ha adelantado que es posible que para Semana Santa se celebren los oficios en iglesias restauradas y reconstruidas.

Cerrado desde el terremoto de febrero, el Museo Histórico Militar abrirá sus puertas en diciembre y en el año 2012 iniciará un gran proyecto de renovación tecnológica.

Otro de los proyectos estrella de Piñera en el área patrimonial será la reconstrucción completa del Museo de Historia Natural (MNHN) que este año cumple 180 años.

Este museo, uno de los más antiguos de América, fue fundado en 1830 por el naturalista Claudio Gay y, desde 1876, ocupa el Palacio de Exposiciones construido por el arquitecto francés, Paul Lathoud, para la Primera Exposición Internacional de 1875.

Incluida en el Plan Bicentenario, su reconstrucción estaba prevista por la *Dibam* desde antes del terremoto del 27 de febrero y la meta para su entrega era el año 2018. Sin embargo, el sismo lo dejó en tan malas condiciones que fue necesario cerrarlo e iniciar de inmediato su restauración.

La refacción total del edificio concluiría en 2018 y tendría un financiamiento proporcional al que el Estado a través de la *Dibam* ya invirtió en el Museo de la Memoria (US\$25 millones) o en el Centro Gabriela Mistral (US\$65 millones).

En los últimos años, la disputa por los recursos para el financiamiento de los espacios culturales ha creado una solapada tensión entre los museos estatales y los gestionados por corporaciones o fundaciones sin fines de lucro que, en gran medida, dependen también de estos recursos.

A juicio de algunos gestores de museos públicos, estos museos y centros culturales son sólo teóricamente autónomos y terminan logrando presupuestos superiores. Citan los casos del Centro Cultural Estación Mapocho, el Centro Cultural Palacio de la Moneda, el MIM, el GAM, el Teatro Regional de Talca,

Matucana 100, Balmaceda Arte Joven o el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos.

A raíz de la renuncia de su Director, Milan Ivelic, el Museo de Bellas Artes estrenará el próximo año un nuevo Director elegido por el Sistema de Alta Administración Pública (SAAP). Según Krebs, hoy la museología es muy distinta de hace 20 años y el nuevo funcionario, debe tener una visión actual "y formular una política clara de colección, adquisición e investigación".

Krebs señala que, de crearse el Ministerio de la Cultura y el Patrimonio, sería conveniente que también los directores de los otros dos museos nacionales, el de Historia Natural, el Histórico Nacional y los de la dirección de la Biblioteca Nacional y el Archivo Nacional fuesen designados por el SAAP.

**El presupuesto del Museo de Bellas Artes es de \$500 millones. Estos recursos sirven para costear el funcionamiento del edificio y montar una parte de las muestras programadas. Por eso, sus autoridades deben recurrir a auspicios de la empresa privada local que, con honrosas excepciones, a juicio de sus beneficiarios es innovadora en sus sistemas productivos, pero conservadora para destinar recursos al arte porque lo siguen considerando un gasto y no una inversión.**

La titular de la *Dibam* describe como tarea pendiente para este espacio, la ampliación del espacio para los depósitos del museo. Y cuenta que se ha avanzado en las conversaciones con la Universidad de Chile para crecer hacia el Museo de Arte Contemporáneo (MAC). "Espero que desde el primer día el nuevo director establezca un diálogo con el director del MAC. Me encantaría verlos haciendo exposiciones juntos", expresa.

Frente a la realidad presupuestaria del establecimiento, afirma que es muy restrictiva y que es tarea suya y será la del nuevo director, transparentar a la ciudadanía que los museos de la Dibam están en desventaja frente a otras entidades creadas con posterioridad y que también tienen financiamiento público.

Advierte que por falta de recursos y de personal especializado, la Biblioteca Nacional y el Archivo Nacional están colapsados. Y que aunque la ley mandata a la institución que dirige para que acoja la producción intelectual del país y los archivos de la administración pública, "no tenemos los depósitos ni los espacios para hacerlo".

En este momento los nuevos museos en el mundo son espacios vivos. Han pasado a ser las plazas y su desafío es convocar, ofrecer espacios de participación, visibilizar sus propuestas a través de la red y ajustar su discurso a nuevos lenguajes.

De aprobarse el proyecto de ley que modifica la Ley Valdés, las autoridades confían en que crecerán los aportes de la empresa privada a los museos. Saben que en muchos países el financiamiento cultural proviene, en gran medida, del mundo empresarial y que, incluso los grandes museos europeos, que tienen

una larga tradición de aportes estatales, están persiguiendo y logrando el aumento de los aportes privados.

## Repartiendo cultura

La carencia de espacios culturales sigue siendo dramática en muchas ciudades del país. De allí que el 21 de mayo, además de anunciar la recuperación de los teatros de Iquique y Punta Arenas, el Presidente se comprometió en su discurso a habilitar nuevos recintos en el Biobío, Coquimbo y O'Higgins.

Su intención es articular, por ejemplo, una red de teatros regionales que apunten a la descentralización de la infraestructura cultural del país. Con su moderno edificio que dispone de una capacidad para 1.122 espectadores, moderna tecnología y excelente programación, el Teatro del Maule, inaugurado en 2005, parece ser un poderoso punto de referencia para este programa de edificación cultural. Y Cruz Coke ya da por hecho que uno de los espacios anunciados por el Primer Mandatario, el Teatro Regional del Bío Bío, abrirá sus puertas en 2013.

Sin embargo los anuncios del nuevo gobierno, no han ido de acuerdo al ritmo prometido. En el 2007 el gobierno de Michelle Bachelet diseñó un plan para construir al menos un centro cultural en todas las comunas con más de 50 mil habitantes del país. Varios se construyeron durante esa administración y la mayor parte de los anunciados por el Ministro Cruz Coke siguen pendientes.

Las actuales autoridades de cultura se han comprometido a construir cinco teatros regionales y 15 centros culturales lo que, señalan, permitirá avanzar hacia la equidad en infraestructura, acortando la brecha que todavía existe entre Santiago y las regiones.

A pesar de que el desarrollo cultural no suele figurar como prioridad en la inversión de los municipios de la capital, en los últimos años, la construcción o ampliación de espacios artísticos llama al optimismo. Un catastro realizado por el CNCA en el año 2010 consigna que hoy en la capital existen 389 espacios públicos y privados (cines, teatros, salas de exposiciones, galerías de arte y bibliotecas) destinados a acoger actividades culturales.

**El Director de la Escuela de Arte de la Universidad Diego Portales (UDP), Ramón Castillo, aplaude la construcción de más equipamiento, pero advierte que la descentralización sólo será realidad cuando las distintas comunas puedan administrar y elaborar un programa cultural contundente. Además, no cabe duda de que aún está pendiente el financiamiento para la gestión de estos espacios. Así se consigna en "Soy Artista" un documento donde un grupo de creadores solicita la asignación por parte del Estado de los recursos económicos indispensables para estos propósitos.**

Durante su incursión cultural, el Ministro Golborne anunció la próxima inauguración del Parque Cultural Valparaíso, que será uno de los espacios culturales más modernos de Latinoamérica. Emplazado en la cárcel del puerto y



frente a un parque donde se plantaron 325 árboles y unos cuatro mil arbustos, su restauración incluyó la Galería de Reos y la Casa de la Pólvora.

Este centro cultural tendrá diez mil metros cuadrados, costará más de nueve mil millones de pesos, tendrá un multiteatro de 307 butacas, salas para artes visuales, danza y música, talleres para artistas y un espacio para el circo. Será gestionado por una corporación y su Director será el crítico de arte, Justo Pastor Mellado.

Aunque las obras se entregarán a fin de año, iniciará su marcha blanca en estos días. En noviembre, en el marco del encuentro de reflexión, Puerto de Ideas, acogerá a intelectuales como los antropólogos Marc Augé, la semióloga, Julia Kristeva y el artista audiovisual, Alfredo Jaar.

Su remodelación estuvo precedida de una polémica que enfrentó a la comunidad de Valparaíso con el gobierno regional y con uno de los arquitectos más famosos del mundo, el brasilero, Oscar Niemeyer. En el 2007 este presentó un proyecto que no tomaba en cuenta el valor histórico del lugar levantado en 1890 como almacén para la pólvora. Y el desenlace fue un rechazo tajante de la población. Luego de un concurso público por parte del MOP, en el año 2009 la firma *HLPS* se adjudicó el diseño del lugar.

El Centro Gabriela Mistral (*GAM*) celebra en septiembre su primer aniversario. Y todo indica que su puesta en marcha ha sido exitosa: hoy suma casi 500 mil visitantes, cifra inédita para un espacio cultural en Chile. En sus instalaciones Isabel Allende presentó su novela, *El cuaderno de Maya*. También tuvo lugar la exposición de las fotografías de Koen Wessing con tomas de los días posteriores al golpe de 1973 que fue vista por 28 mil personas.

En septiembre se presentaron muestras destinadas a dar cuenta del pasado y del presente de la actividad circense y se montó una exhibición de fotografías que formaba parte de un proyecto Bicentenario del Circo del Mundo. Se instalaron dos carpas y la Escuela de Espectadores ofreció charlas alusivas a esta actividad recién incorporada al Fondart.

Desde 1857, fecha en que se abrió el *Teatro Municipal*, que no se inauguraba en Santiago un edificio especialmente diseñado para exhibir espectáculos de artes escénicas y que contase con un equipamiento de excelencia.

Su directora ejecutiva, Alejandra Wood comenta que mensualmente 48 mil personas visitan este centro cultural. Pero subraya que la mayoría de ellas acude a exposiciones gratuitas. Y, por eso, menciona entre sus desafíos pendientes conseguir un socio corporativo del mundo privado. "Me fue mal, porque este edificio estaba pilucho. Llegué tarde para los presupuestos de este año", dice.

Con un presupuesto de 2.470 millones de pesos, de los cuales 1.550 son aportados por el *CNCA*, Wood reconoce que necesita otros \$ 300 millones para operar con tranquilidad. Y que su plan inmediato para el 2012 es conseguir esos recursos a través del Consejo de la Cultura.

Su modelo de financiamiento supone que, una vez que se termine la segunda etapa del proyecto, que comenzará a construirse en diciembre de este año, y será entregada a fines de 2013, el *GAM* logre generar más ingresos propios. Mientras se construye esta segunda etapa, la apuesta de Wood es conseguir recursos de privados por otras vías.

Operando en esta dirección, el *GAM* abrió un restaurante y la cafetería Gabriela, veta gastronómica que no sólo busca atraer otro perfil de visitantes sino buscar financiamiento mediante concesiones.

En 2013, este emblemático centro cultural dispondrá de una sala para dos mil personas destinada a albergar espectáculos de primer nivel que muchas veces no llegan al país porque no existe un espacio adecuado para sus presentaciones. Este espacio tendrá forma circular y estará cubierto de cristales multicolores. El escenario será removible y permitirá realizar dos o más presentaciones durante el mismo día.

Por último, el proyecto contempla una tercera etapa que incluye la remodelación de la torre donde se ubica el Ministerio de Defensa y que arrendándose generaría recursos para administrar el Centro.

## Miedo a lo nuevo

Si se quiere dar una mirada a la plástica, es fácil constatar que el primer año de gobierno de Sebastián Piñera transcurrió sin exposiciones de relevancia o de talentos jóvenes que llamasen la atención del público y la crítica. Y, a juicio de Luis Prato, Director de la Escuela de Arte de la Universidad Católica, es posible observar una clara disminución de las muestras internacionales que en años anteriores se presentaron en el Bellas Artes o en la Fundación Telefónica.

La explicación podría ser que, como estas muestras se financian fundamentalmente con presupuestos de la empresa privada y del exterior, cuando se debilita el mercado mundial, estos recursos escasean. Otra razón es que Chile está fuera de las redes internacionales de las exposiciones relevantes, que en América del Sur se presentan en ciudades como Sao Paulo, Lima o Buenos Aires.

**El panorama que entregan hoy nuestros museos y galerías de arte es bastante anoréxico, el público escasea y no se visualizan artistas que impresionen con nuevas propuestas. Esto no significa que no existan, pero no están disponibles en los circuitos oficiales sino en galerías menos masivas.** Por otra parte les cuesta más conseguir recursos de la empresa privada. Y, por eso, el público no identifica a una sólida generación de recambio.

Otro de los problemas es, según los críticos, que no se imparte educación artística en los colegios. Según un estudio de la Universidad de Chile, los liceos vulnerables que, desde el año 2007, forman parte de un programa del CNCA que les permite contar con talleres culturales, pasaron a ser parte del 30 por ciento con mejor Simce en el 2009. De allí que haya sido bien recibido el

anuncio del Ministro Cruz Coke sobre la ampliación del *Fondart* a las escuelas artísticas y centros culturales.

Se percibe poco dinamismo en lo que se refiere a la exportación. Esta situación no sintoniza con los propósitos hechos públicos por el Ministro de Cultura, de internacionalizar las expresiones audiovisuales.

Sin embargo, este año se presenta más promisorio para el sector. En estos días en el Museo de Bellas Artes se está presentando la exposición Brasil Brasileiro que reúne 79 obras de 50 artistas cariocas y que recorre la plástica de los siglos XIX y XX. Está organizada por el Banco do Brasil y el país visitante recibirá el próximo año una muestra de obras del museo chileno.

Y para el centenario de Roberto Matta, se anuncia la mayor muestra del pintor surrealista, "*Matta 11-11-11*" en el Centro Cultural Palacio de la Moneda (CCPM). En este mismo espacio, se montará el próximo año una exposición del Guggenheim de Venecia.

En la primera quincena de septiembre se instaló en el Centro Cultural Estación Mapocho la tercera versión de la Feria *ChACO* que reunió a connotados invitados extranjeros como los curadores Gerardo Mosquera, Fabio Castelli y Chus Martínez. Estos ofrecieron charlas y realizaron recorridos por el Museo de Artes Visuales (Mavi) y Matucana 100, visitaron talleres de artistas en Santiago y Valparaíso y organizaron concursos y eventos en la calle.

El encuentro reunió a diez galerías locales, lo que pareció dar cuenta de un buen momento para nuestro galerismo; sin embargo, el cierre de las galerías Animal y Moro planteó serias dudas sobre la verdadera situación del mercado local. La desaparición de la galería de Juan Pablo Moro, que estaba acogiendo a muchos artistas jóvenes, fue especialmente negativa.

El Curador de Arte Guillermo Machuca puso en discusión en la prensa la existencia de una historia del arte chileno, la excesiva autorreflexión y hermetismo que se percibe en el escenario de las artes visuales y, especialmente en los últimos años, la urgencia por internacionalizar el arte chileno.

A propósito de la incursión de nuestro país en la Bienal de Venecia con la obra de Fernando Prats sobre el terremoto, Machuca ironizó en *El Mercurio* a "... los políticos hablando de cómo se presenta la imagen turística del país y promociona las bellezas del sur de Chile. Estupideces". Opinó: "...falta una lectura más crítica y espesa del terremoto y no a Prats mostrando una cosa estetizada y bonachona de Chile".

El crítico comentó que en nuestro medio se está dando un enfoque prejuicioso frente a la cultura de masas, la publicidad, la televisión. "La teoría, pienso, acumula un malestar muy fuerte frente a la cultura de la entretención. No hay alumno ahora, cuando le pides un trabajo, que no aclare estar en contra de los signos del capitalismo.... Es de buen tono y signo de inteligencia. Sobre todo el prejuicio contra la televisión. Lo que es divertido, porque no ven televisión, pero todos tienen internet. O sea, son más integrados que yo, que no tengo".

Para Enrique Matthey, Director de Artes Visuales de la Universidad de Chile vivimos un momento en que la atención está en el espectáculo que es más fácil de vender y digerir. "Los jóvenes y adultos funcionan visualmente con por lo menos tres pantallas: celular, computador y televisor..."

No cabe duda de que las nuevas generaciones funcionan en el marco de la cultura audiovisual. Y según las encuestas de consumo cultural, el cine es la primera opción de los chilenos en esta materia. Y es también aquella por la cual el público está más dispuesto a pagar.

Datos para constatar que la industria cinematográfica pasa por un buen momento es que al 11 de junio se habían vendido 7,1 millones de entradas en nuestro país y sus representantes han manifestado que esperan llegar a 16 millones este año. Por otra parte, los operadores planean abrir más de 60 salas de ahora al 2013 y pronostican un alza de entre 20 y 30 por ciento en ingresos y cantidad de espectadores frente al 2010.

Este avance estará determinado por la mayor frecuencia con que los chilenos van al cine y la masificación de las salas 3D. Así, los ingresos del sector podrían llegar a \$50 mil millones.

Sin embargo esta situación poco o nada tiene que ver con lo nuestro y el año 2010 fue el más dramático de la década en lo que se refiere a la taquilla del cine nacional. Se estrenaron 10 películas y sólo un 3,9 por ciento del público fue a verlas. Aunque lo irónico es que la filmografía local es cada vez más valorada en los festivales internacionales.

Después de este oscuro panorama los realizadores chilenos se enfrentaron a la difícil disyuntiva de capturar al público haciendo cine más comercial o terminar haciendo películas destinados sólo a brillar en los festivales internacionales.

Este año, sin embargo, el escenario parece más alentador. A pesar de estar calificada para mayores de 18 años, *"Baby Shower"* logró la cifra nada despreciable de 73 mil espectadores. Luego, *"03:34"* sólo en sus primeras dos semanas convocó a 120 mil personas y terminó siendo un gran éxito de público. Tampoco les fue mal a *"Qué pena tu vida"*, *"La vida de los peces"*, y *"Gatos viejos"*.

En estos días la película *"Violeta se fue a los cielos"* arrasa con la taquilla y representará a Chile en los premios Oscar, de Hollywood y Goya, de España, según informó el Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes.

A cinco años de *"Fuga"*, la productora Fábula de los hermanos Pablo y Juan de Dios Larraín, vive un buen momento: ha realizado series de televisión en alianza con cadenas internacionales y marcado presencia en festivales de cine clase A.

El afán de introducirse en el concierto internacional los llevó también a financiar *"4:44, last day on earth"*, la película del veterano director italiano Abel Ferrara, que protagonizó Willem Dafoe. Este mismo propósito será determinante para el itinerario de *"No"*, la cinta de Pablo Larraín que cuenta con la presencia del

actor mexicano Gael García Bernal en el rol de un publicista de la campaña del No.

En agosto la industria perdió a Raúl Ruiz, el cineasta más talentoso e internacional del país, cuya muerte en París que desató una seguidilla de festivales y homenajes.

---

## La guerra de los libros

Todo indica que el consumo cultural chileno está en alza, pero sigue siendo bajo y acusa enormes brechas de desigualdad. Uno de los sectores más afectados por esta situación es el mundo de la lectura: Chile lee poco. Y más de la mitad de sus habitantes reconoce no haber leído ningún libro el último año: un tercio aduce falta de tiempo y el 26 por ciento confiesa falta de interés.

Las últimas estadísticas indican que, si bien a los diez años el 30 por ciento de los niños lee libros para entretenerse, a los 14 esta cifra baja al 12 por ciento.

En el año 2010 se observó una leve alza de la lectura entre los santiaguinos: el 43,4 por ciento leyó al menos un libro. Es decir, 3.5 puntos más de lo que leyeron en el 2005. Los expertos atribuyen este repunte a factores diversos. Entre estos, a la apertura de 62 bibliotecas públicas en la ciudad, ocho más que las que existían hace seis años.

Y las bibliotecas privadas también han hecho lo suyo. A partir del 2003, se han instalado seis sedes de Biblioteca Viva en los Mall Plaza. Y, de acuerdo a estudios del CNCA, en muchos casos estas se han consolidado como epicentros culturales con cuenta cuentos, teatro y espacios de conversación.

Leer es, así mismo, una actividad que crece entre los usuarios del Bibliometro, iniciativa que suma ya 17 mini bibliotecas que, instaladas en las estaciones del Metro, prestan libros a los usuarios de este medio de transporte. Los pasajeros pueden solicitarlos en préstamo y leer todo lo que quieran por sólo tres mil pesos anuales. Y para este año se anuncia la apertura de tres nuevos bibliometros.

Finalmente, para fomentar la lectura se creó el proyecto Dibamóvil, consistente en buses que recorren el país repartiendo libros a domicilio y que el año pasado distribuyó más de 11 mil ejemplares.

”

---

**Tenemos el Iva al libro más alto del mundo” afirma el recién elegido Presidente de la Cámara del Libro, Arturo Infante. Para él resulta indispensable que el Estado reconozca que “esta industria es distinta a la que fabrica quesos” y que se elimine o reduzca este impuesto al libro**

**"Tenemos el Iva al libro más alto del mundo" afirma, sin orgullo, el recién elegido Presidente de la Cámara del Libro, Arturo Infante. Para él resulta indispensable que el Estado reconozca que "esta industria es distinta a la que fabrica quesos" y que se elimine o reduzca este impuesto al libro.**

Infante sostiene que durante muchos años la Cámara ha librado esta batalla, pero a pesar de que muchas autoridades suelen mostrar sensibilidad frente al tema, cuando esta reivindicación llega a ciertas instancias, generalmente relacionadas con el Ministerio de Hacienda, las cosas se detienen.

Sostiene que sus grandes tareas como dirigente serán volver sobre el IVA, hacerse cargo de lo que viene con el libro electrónico, revitalizar la Feria del Libro y generar lazos con los editores independientes.

Según él, en Chile existe la mitad de las librerías que debieran existir. ¿El motivo? Juan Carlos Fau, dueño de *Qué Leo*, considera que una de las razones es la falta de una organización de los libreros: "Hay más editoriales chilenas que en ningún minuto, y a su vez, es el minuto en que menos librerías existen".

A su juicio en esto influye que la Cámara Chilena del Libro haya estado tomada por las editoriales. "Entonces yo creo que los libreros tenemos muy poco espacio, muy pocas cosas que hacer dentro de una organización como ésta".

Arturo Infante ha tenido una exitosa trayectoria como editor, director, gerente y dirige la editorial independiente *Catalonia*, lo que ha despertado amplias expectativas sobre la posibilidad de que sea capaz de articular a los distintos sectores.

Nuestro país se prepara para ser el invitado de honor en la Feria del Libro de Guadalajara, uno de los eventos literarios más importantes del mundo hispano-hablante. En este espacio se reúnen 1.900 casas editoriales de 40 países. Y los actores involucrados en el mundo del libro y la lectura esperan que no se repita lo sucedido en el 2007 en Colombia. En esa oportunidad Chile se presentó con un stand donde se exhibían pocos libros y muchos licores.

La industria editorial en el mundo está cambiando, pero poco se sabe en realidad de lo que sucede en Chile. ¿Cuántos libros se importan, cuántos se exportan? Existen algunos datos sobre la cantidad de libros que se publican, pero no sobre su circulación o la participación que tienen las librerías y las editoriales en el mercado. Tampoco hay información sobre el mercado de los libros electrónicos.

¿Quiénes son responsables de hacer un diagnóstico sobre el sector? Naturalmente, las asociaciones de empresas vinculadas a la industria del libro local como la Cámara Chilena del Libro y la Asociación de Editores Independientes. Sin embargo, ellos tampoco disponen de muchos datos sobre el mercado editorial. También los organismos del Estado que diseñan las políticas públicas para el sector y necesitan cifras para medir su impacto.

De acuerdo a la información disponible en el portal Mercado Público, el CNCA contrató al Centro Microdatos de la Universidad de Chile para realizar la "Primera Encuesta Nacional de Lectura y Consumo de Libros", un estudio imprescindible para conocer el punto de partida del programa de fomento lector y medir sus repercusiones.

Según las bases de licitación para este estudio, se esperan tres productos en un plazo de ocho meses. Una encuesta de comportamiento lector a nivel nacional que pueda responder "qué, cómo, cuándo, cuánto y para qué leen los chilenos". Segundo, un estudio de línea base que cruce los datos sobre desarrollo económico y lectoría, en el entendido de que ambos están relacionados y que Chile, en el contexto de la OCDE, tiene unos índices de lectura incoherentes con sus niveles de ingreso. Y, por último, una prueba de comprensión lectora, que mida esta capacidad entre los chilenos.

---

### Se corta el hilo ...

Además de interrumpir dramáticamente la Convención de Arica, lo que las autoridades del CNCA no podían prever es que, sumado al momento de duelo y reflexión, la dolorosa búsqueda de las dos funcionarias del Consejo derivaría en un conflicto de proporciones que dista mucho de ser el primero que enfrenta el Ministro desde que asumió el cargo.

**El académico de la Universidad de Chile y padre de la comunicadora audiovisual, Galia Díaz, fallecida en la tragedia, Héctor Díaz, aseguró que su hija abordó el "vuelo maldito" luego de vivir un largo episodio de acoso laboral. Precisó que dicho hostigamiento se había convertido en una verdadera pesadilla con el cambio de gobierno y la llegada de Macarena Barros, hija de la ex Ministra de Educación, Mónica Jiménez, a la jefatura del Departamento de Ciudadanía y Cultura.**

Pidiendo reserva de su identidad por temor a represalias, varios funcionarios confirmaron a los medios esta persecución laboral agregando que habían echado a todos los funcionarios del equipo de esa sección menos a Galia porque ella se encontraba con fuero maternal. Señalaron que, cuando volvió de su posnatal, se encontró con que no tenía computador y "le quitaban funciones, no le contestaban los correos".

Alrededor de un mes antes de la tragedia, Galia Díaz había sido trasladada desde el CNCA ubicado en Valparaíso hasta las oficinas del Consejo Regional de Cultura en Quillota. Y el día del accidente había viajado en compañía de su colega Romina Irarrázabal al archipiélago con el propósito de capacitar a los isleños para postular a los fondos de cultura en su nueva modalidad, ya que ahora el proceso se realizará *on line*.

Días después de la desaparición del avión, el CNCA informó en un comunicado que el Ministro de Cultura, Luciano Cruz Coke había ordenado instruir un



proceso disciplinario para aclarar el denunciado acoso laboral que habría sufrido Díaz.

Marianela Riquelme, Presidenta de la *Anfucultura*, calificó de tardío e improvisado el anuncio y agregó: "...nos parece grave que recién hoy el ministro se preocupe de esta situación, y a propósito de las declaraciones del padre de Galia, y aun habiendo estado enterado hace más de un mes" en alusión a que la funcionaria habría entregado una carta al subdirector del CNCA, Gonzalo Martín, denunciando lo que sucedía.

La *Anfucultura* solicitó a la Contraloría que indagase estos hechos y también el por qué Galia Díaz viajó a 674 kilómetros del continente, vulnerando el artículo 206 del Código del Trabajo relacionado con el irrenunciable derecho a alimentar a los hijos (su niña tiene sólo ocho meses).

Declaró, además en su comunicado, no confiar en la investigación anunciada por el Ministro y le solicitó dar un paso al costado "pues en reiteradas oportunidades la autoridad ha faltado a la verdad e incumplido sus públicos compromisos". Agregó que hace tiempo viene denunciando la instalación de un sistema de abusos y arbitrariedades en el CNCA por parte de Cruz Coke y su gente: "Hemos recurrido al Presidente de la República, a la Organización Internacional del Trabajo, a los Tribunales de Justicia y a la propia Contraloría para denunciar los graves atropellos que vivimos sin, hasta ahora, ser escuchados".

Señaló no querer seguir oyendo "declaraciones vacías, frías y calculadas" y lamentar que, a raíz de una tragedia de estas proporciones que ha costado la vida de dos de sus compañeras, la opinión pública conozca los abusos atropellos y arbitrariedades que afectan al personal del Consejo desde que asumió la nueva administración.

**Denunciaron "más de 120 despidos injustificados, prácticas antisindicales, agresiones, seguimiento a los dirigentes de la asociación, cierre eléctrico de accesos, reforzamiento de la guardia interna,** entre otras prácticas, que nos han llevado a calificar a Cruz Coke como Ministro de la Cultura del Terror".

En la declaración acusan a las nuevas autoridades de haber abusado de la indefensión y la precariedad del empleo público, precariedad que en el caso del CNCA, sostienen, "afecta a más del 90 por ciento de los funcionarios." Galia Díaz Rizzo, como muchos otros trabajadores del Estado, quedó entregada a su suerte, al capricho y antojo de las jefaturas por las circunstancias de haber estado contratada, como lo estaba".

En los últimos años, el Ministerio de la Cultura y de las Artes ha sido observado con la lupa por la Contraloría. En 2009, durante la gestión de la entonces Ministra Paulina Urrutia, esta instancia fiscalizadora publicó un informe que concluyó con sumarios, solicitudes de devolución de fondos e, incluso, con una sanción administrativa al entonces Subdirector, Arturo Barrios.

Luciano Cruz Coke, el Secretario de Estado mejor evaluado del gabinete, logró sacar al Consejo de *Dicom*, pero hoy enfrenta a una situación bastante



compleja que, a diferencia de la anterior, apunta directamente a su gestión y podría rayarle la pintura.

Las denuncias fueron presentadas al Contralor Ramiro Mendoza por parlamentarios de la Concertación y por la *Anfucultura*, que mantiene una tensa relación con los ejecutivos del *CNCA*. Y, a mediados de julio, un grupo de funcionarios de la Contraloría se instaló en una oficina del quinto piso del Ministerio en Valparaíso. Se trata de la misma Unidad de Auditorías Especiales de la Contraloría que indagó la compra del puente mecano sobre el río Biobío y el acuerdo entre el Ministerio de Vivienda y la empresa Kodama.

¿Su propósito? Revisar y recopilar antecedentes de varios contratos suscritos por el Ministro y el Subdirector, Gonzalo Martin de Marco, compañero de colegio y hombre de confianza del titular de Cruz Coke. El caso es seguido de cerca por altos personeros de La Moneda.

La anomalía que se investiga apunta al pago de comisiones al asesor Miguel Ángel Navarro, que fue contactado por el *CNCA* para generar un sistema nacional de pagos a proveedores, transferencias electrónicas y la negociación con bancos para conseguir productos que aumentasen los ingresos de Cultura. Los convenios por alrededor de \$400 millones fueron hechos mediante tratos directos y, aunque el titular de la cartera de Cultura ha guardado silencio, en su entorno comentan que está preocupado y que sus relaciones con Gonzalo Martin pasan por momentos de tensión.

Cuando el actor asumió el cargo, una de sus prioridades fue ordenar y renovar el área de administración del *CNCA* que maneja un presupuesto anual de más de \$60 mil millones. Esta tarea quedó en manos de su entonces Jefe de Gabinete, Gonzalo Martin. Ex gerente de empresas informáticas, este se fue convirtiendo en su "mano derecha", por eso, fue natural que el 10 de septiembre del 2010 Cruz Coke lo designase Subdirector en reemplazo de Nicolás Bär.

El 13 de julio la Contraloría solicitó copias de los contratos del Consejo con Navarro, un ex funcionario del BancoEstado que había sido contactado para una consultoría. El 14 de octubre de 2010 Navarro había firmado su primer contrato con el Ministerio de Cultura. En este se le asignaba un sueldo de \$3.111.111 y una comisión del diez por ciento por concepto de obtención de auspicios, aportes o regalías a favor del Consejo que resultasen de la negociación con los bancos. Entonces se le fijaba un tope de \$20 millones.

Según sostienen funcionarios del Ministerio, la gestión del consultor habría logrado que el Banco firmara un convenio para administrar la cuenta corriente de esta repartición y que se comprometiese a pagar intereses por el manejo de estos fondos. Pero, luego de que Navarro sellara este acuerdo, su contrato fue modificado y el monto máximo de sus comisiones subió a \$92 millones.

En la Contraloría sostienen que existen suficientes datos como para solicitar al menos un sumario administrativo. Y, si se presume la existencia de fraude al Fisco, el organismo fiscalizador enviaría los antecedentes al Consejo de Defensa del Estado(CDE) y al Ministerio Público y las cosas podrían ponerse

color de hormiga. “Los antecedentes que hay ameritan una muy buena explicación. Y a mí me parece que es muy difícil que la den”, comentó el Diputado DC Jorge Burgos, quien hizo una presentación sobre este tema a la Contraloría en los primeros días de agosto.

En el caso en cuestión el *CNCA* podría ser acusado de varias irregularidades. La primera es que la tarea encomendada a Navarro debió haber estado a cargo de un funcionario público. Además, en el Estado está prohibido trabajar con comisiones, las que en este caso específico comprometió porcentajes mucho más elevados que los que cobran las principales corredoras del mercado (entre 2 y 3 por ciento). Así mismo, podría cuestionarse la modificación del contrato, que aumentó hasta cuatro veces el límite del monto del pago.

**Por otra parte, de acuerdo a la Ley de Bases del Estado, los organismos públicos están obligados a “cumplir sus cometidos coordinadamente” y es una anomalía que se pague a un intermediario por hacer gestiones entre una repartición pública y el BancoEstado.**

Martin justifica lo obrado afirmando que la gestión de Navarro generó grandes ganancias para la institución. “Luego de su gestión, el *CNCA* pasó de pagar cerca de cinco millones de pesos mensuales a la banca por sus servicios a recibir \$55 millones por concepto de intereses. Esto significa que de aquí al 2014 el *CNCA* recibirá la suma aproximada de dos mil 640 millones de pesos”, asegura.

Otro de los problemas detectado por el organismo fiscalizador fue la existencia de asignaciones a empresas sin que se hubiese llamado a licitación. De allí que se esté investigando, entre otras, tres órdenes de compra de artículos computacionales con la empresa *ECM Consulting* por un valor de \$229 millones, y seis contratos con la firma de auditorías *IMG Consultores*, por \$53 millones. En este último caso, también se indaga una licitación por \$78 millones otorgada a esta firma, en circunstancias de que su competidor, Fortunato y Asociados, había presentado una oferta por casi la mitad de esta suma.

Martin de Marco se defiende explicando que *ECM* era la única empresa en Chile que tenía el software requerido por el *CNCA* y que, además, ya había contratado la administración anterior: “Cuando hay proveedor único, la ley permite contratar en forma directa”.

Por otra parte, la relación de *Anfucultura* con Gonzalo Martin ha sido especialmente compleja. A pesar de que este asegura que todo se hizo en forma correcta, los dirigentes sindicales cuestionan, por ejemplo, la rapidez (19 días después de la renuncia de Bär) con que el Subdirector, nacido en Argentina, obtuvo la nacionalidad chilena.

El entorno de Cruz Coke dice ver en las acusaciones una clara intencionalidad política y sospecha que algunos funcionarios de la asociación serían responsables de filtraciones durante la investigación. Pero Marianela Riquelme sale al paso a estos rumores argumentando que lo que desean es que la

investigación finalice lo antes posible. Dice esperar sí que “de haber sanciones, la justicia caiga también en quienes toman las decisiones”.

**Esta no es la primera vez que el Ministro ha pasado malos ratos por hechos que involucran a su personal cercano. El jueves 4 de septiembre, en medio de las manifestaciones estudiantiles, la Secretaria Ejecutiva del Consejo del Libro y la Lectura, Tatiana Acuña, escribió en twitter: “Se mata la perra y se acaba la leva”.**

La frase fue interpretada por los usuarios de la red social como un ataque a la dirigente universitaria Camila Vallejos y, aunque Acuña, que disfruta de fuero maternal, borró la alusión a los pocos minutos, el daño ya estaba hecho. A 24 horas de lo ocurrido, a través de una carta pública al Ministro de Cultura, 150 artistas expresaron su rechazo a los dichos de Acuña. Y, horas después, el Secretario de Estado la desautorizó públicamente y formalizó su remoción del cargo.

La funcionaria debió explicar sus dichos ante la Corte de Apelaciones de Santiago, luego de que la familia de la dirigente presentara un recurso de amparo preventivo por las amenazas que Camila ha recibido por la red social. Y el Ministerio, a su vez, decidió poner los antecedentes en manos de la justicia.

Sabemos que en materia de cultura en Chile aún queda mucho por hacer. Aunque es innegable que en los últimos veinte años se ha avanzado. A principios de esta década para nadie era evidente que leer un libro, ir al cine o escuchar un concierto, podía influir en la calidad de vida o en la superación de la pobreza. Pero los tiempos han cambiado y, según cifras de la Encuesta Nacional de Participación y Consumo Cultural del 2009, el 40 por ciento de la población dijo que consideraba importante gastar parte del dinero de su canasta familiar en cultura. Y más del 66 por ciento afirmó, al ser consultado, que acceder a la cultura era más fácil que cinco años antes.

Sin embargo, en el año 2012 el gobierno y su ministro estrella se jugarán su credibilidad en el mundo cultural y en el país. Tendrán que arreglar la casa mejorando la relación con sus propios funcionarios, materializar anuncios y promesas y probar que, después de inauguraciones, lanzamientos y cortes de cinta las cosas funcionan. De no ser así, peligra el terreno colonizado en este campo por la administración de Sebastián Piñera y la popularidad del ministro mejor evaluado del gabinete.





