

Cae el telón.

El último año del gobierno de Sebastián Piñera

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

**Barómetro de
política y equidad**

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

Fundación Equitas

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

Fundación Friedrich Ebert

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

Diseño Gráfico y Diagramación

Luis Iturra Muñoz
www.luisiturra.com

Cae el telón.

El último año del gobierno
de Sebastián Piñera

lope

Barómetro de
política y equidad

Fundación

EQUITAS

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

Índice

		Presentación
		p. 6
1	Política	La derrota gubernamental y la crisis de la derecha
		Augusto Varas
		p. 10
2	Economía	A superar la inercia de las políticas públicas
		Hernán Frigolett Córdova
		p. 48
3	Política Social	La herencia de Piñera en AFP y Salud: los grandes problemas siguen pendientes
		Eugenio Rivera Urrutia
		p. 68
4	Empleo y Protección Social	Y no pasó nada...
		Patricia Silva Meléndez
		p. 92
5	Educación Superior	Promesas incumplidas en Educación Superior bajo el gobierno de Piñera
		Luis Eduardo González, Oscar Espinoza Díaz
		p. 112
6	Género	Desigualdad de género: de la ignorancia a la invisibilidad
		Pamela Díaz-Romero Monreal
		p. 132
7	Pueblos Originarios	¿Se puede confiar en un Nuevo Trato con los pueblos indígenas de Chile?
		Domingo Namuncura
		p.
8	Medios de Comunicación	Fin de la transmisión
		Bet Gerber
		p. 168
9	Ciudad y Reconstrucción	Lo que queda por hacer
		Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez
		p. 188
10	Medio Ambiente	De conflictos, judicialización y candidaturas presidenciales
		Flavia Liberona
		p. 212
11	Políticas Culturales	Explosiva memoria
		Marcia Scantlebury
		p. 236

Presentación

Pronto a terminar el gobierno del Presidente Piñera, un balance provisorio de su administración, desde la perspectiva de la equidad, dista mucho de ser exitoso.

Políticamente, el Presidente Piñera no solo no fue capaz de traspasarle el mando a la candidata de su coalición, sino que debilitó esa candidatura al tiempo que se distanciaba, e incluso antagonizaba, cada vez más con los partidos de la Alianza. Tal situación contrastó con el ordenamiento de la Concertación, bajo la influencia de Michelle Bachelet, y su transformación en Nueva Mayoría. Igualmente, la movilización electoral del electorado oficialista en las primarias presidenciales desmereció significativamente frente a la desplegada por la oposición.

Por otra parte, los resultados de la elección presidencial y parlamentaria pusieron en cuestión la estrategia piñerista de refundar la derecha, creando una nueva bajo su liderazgo. La inhabilitación de la candidatura del ex ministro Luciano Cruz-Coke y la elección senatorial de José Manuel Ossandón y Andrés Allamand -particularmente la de este último, portador de una tesis diferente a la del Presidente respecto a la refundación de la derecha-, ejemplifican las dificultades de la estrategia presidencial. Si a esto se le suma el distanciamiento de la UDI, producto del débil apoyo de La Moneda a la candidatura aliancista, el diseño inicial de Piñera deberá reformularse profundamente.

Sin embargo, sería un error concluir que su derrota política resume la totalidad de su gestión. Las principales realizaciones del Gobierno se evidenciaron de mejor forma en la reversión de las políticas de las administraciones concertacionistas orientadas al reconocimiento por parte del Estado de derechos económicos y sociales, las que fueron redefinidas como contraprestaciones a cambio de una amplia gama de bonos. Piñera profundizó el rol subsidiario del Estado y redefinió su acción externalizando servicios a proveedores privados, incluso en materia de fiscalización como en el caso de las políticas habitacionales. A pesar de las movilizaciones estudiantiles, en educación superior no se modificaron los parámetros centrales del esquema neoliberal, subsidiando principalmente la demanda. Los derechos de las mujeres se vieron reemplazados por programas orientados a su habilitación laboral y los temas de género fueron retematizados al interior del tradicional esquema de la familia patriarcal. Ejemplo de ello fue la campaña contra la violencia intrafamiliar, la que

puso el énfasis en conductas individuales más que en las estructuras de poder existentes al interior de la familia. En la misma línea, vetó la ley de TV digital y el nuevo reglamento de consulta indígena, que margina a los pueblos originarios de las evaluaciones de impacto ambiental, son otros ejemplos de cómo el Ejecutivo ha favorecido al sector empresarial en desmedro de los intereses colectivos.

Al mismo tiempo, expandió los mecanismos de mercado y las posibilidades de incremento del lucro y rentas privadas. Impulsado por el consumo, gracias a generosos créditos -que llegaron a alarmar a las autoridades monetarias por una posible aparición de burbujas, particularmente en sector inmobiliario-, el país observó positivas tasas de crecimiento del producto, así como un aumento del empleo. En este marco, mantuvo una política de protección de los consumidores conteniendo algunos groseros excesos del empresariado.

Con todo, su administración dejará al país con un balance estructural deficitario, déficit de balanza comercial, aumento de la deuda pública, un consumo que crece más que el producto, y un restrictivo presupuesto para 2014 que podría desacelerar aún más la economía. Igualmente, las reformas y los problemas que enfrenta el país en el campo de la salud y la previsión siguen pendientes. Las bajas pensiones que genera el sistema de AFP así como los cuestionamientos que recibe el sistema de ISAPRES, unido a un descontento creciente en la población afiliada a ese sistema exigen reformas significativas. En el área habitacional ha aumentado el déficit, el promedio de viviendas iniciadas anualmente es menor que en gobiernos anteriores, y se ha reducido la magnitud de los programas de mejoramiento de barrios, por lo que la situación del stock de vivienda social ha continuado deteriorándose.

Su diagnóstico inicial de la democracia chilena como envejecida y sin vigor, no sufrió cambios significativos durante su gestión. La alta abstención en la elección presidencial recién pasada (51%) es prueba elocuente de su falta de acción en estas materias. Sus intentos de modificación del binominal y nueva ley de partidos políticos no llegaron a puerto y la oferta política se mantuvo estancada.

No obstante, independientemente de la gestión gubernamental, en este último período ha sido posible apreciar nuevas formas ciudadanas de

interés y asociatividad política -algunas aún restringidas a determinadas elites- al margen de las estructuras partidarias e institucionales. Así, a las nueve candidaturas presidenciales con sus respectivos apoyos partidarios o miles de firmas que las suscribieron, se observó la creación de nuevas organizaciones o asociaciones con manifiesto interés público. Así, Marca tu Voto, Ciudadano Inteligente, Educación 2000, Iguales -que siguió al MOVILH-, Evópolis, Horizontal, Espacio Público, Izquierda Autónoma, Chile Ciudadano, Fuerza Pública, Nodo XXI, Revolución Democrática, además del ya creado Partido Progresista, muestran una recuperación del interés político, particularmente en las nuevas generaciones. Por su parte, la exitosa postulación de destacados dirigentes estudiantiles y regionales al Congreso revela la capacidad de cooptación de las instituciones políticas, las que criticadas acerbamente aún desempeñan un papel clave en la política nacional.

La conmemoración de los cuarenta años del golpe de Estado y el aniversario del triunfo del NO en el plebiscito de octubre de 1988 desataron una inesperada explosión de memoria colectiva, delineándose una nueva configuración socio-cultural mayoritariamente condenatoria de las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura.

Todo lo anterior muestra que, a pesar de los reiterados intentos del gobierno de Piñera por desplazar el eje político nacional hacia la derecha, despolitizando el debate público y redefiniendo políticas públicas, la ciudadanía ha decidido cambiar el rumbo, retomando y profundizando la senda perdida.

Pamela Díaz-Romero - Augusto Varas

Editores

Política

1

La derrota gubernamental y la crisis de la derecha

Augusto Varas*

*Presidente del Directorio de Fundación Equitas

Introducción

Los triunfos de Michelle Bachelet y la Nueva Mayoría en las elecciones de fin de año cerraron un nuevo capítulo en la decepcionante saga política del Presidente Piñera, quién no pudo (hay quienes dicen, no quiso) entregar el mando del Gobierno a la candidata de su sector.

La derrota previa de la Alianza y del Gobierno en las elecciones municipales de 2012 fue una alerta temprana de la debacle que enfrentarían a fines de 2013, crisis agudizada por sus divisiones y conflictos internos, lo que dejó a la derecha en una crítica situación.

Efectivamente, después de su último Mensaje, el Ejecutivo continuó siendo incapaz de darle coherencia a su gestión, ordenar sus apoyos partidarios y transmitir una visión de futuro basada en un sólido legado político. Así, en medio de una reñida primaria -incluyendo el retiro del ganador y la nominación de una nueva candidata-, una ácida disputa por cupos parlamentarios, recriminaciones y perdones por haber apoyado la dictadura, las contradicciones evidenciadas en el seno de la Alianza desde el inicio de la gestión Piñera continuaron profundizándose.

Por su parte, la gradual intensificación de la competencia electoral amplió y creó nuevos espacios a la oposición para plantear sus propuestas de cambio, y la ciudadanía volvió a adquirir protagonismo gracias a una masiva y sorpresiva participación en las elecciones primarias, así como en la organización de diversas agrupaciones interesadas en el futuro político del país.

La presentación de una amplia gama de propuestas de reformas políticas, económicas y sociales por parte de las diversas candidaturas y organizaciones de la sociedad civil repusieron en la agenda temas claves de política pública, reformas estructurales, intereses y derechos colectivos, en suma, se privilegió lo público por sobre los intereses privados. Esta variedad de propuestas se vio incrementada por la presentación de nueve candidatos a la presidencia, hecho inédito en la historia política chilena. Una oferta política, si bien numerosa, mostró baja calidad y alta segmentación de su ciudadanía objetiva, escenario en el cual se perdió relativamente de vista lo nacional, predominando la protesta sobre la propuesta.

Dándole un tono de crispación a esta etapa, la catarsis colectiva observada a los 40 años del golpe militar empapó la dinámica electoral. Los medios de

Una primera explicación radicaría en la decisión del electorado de continuar con el proceso de largo aliento iniciado por las administraciones concertacionistas, el que la derecha había interrumpido. Más que un cambio de ciclo político, se estaría en presencia de la voluntad de continuar con uno interrumpido. De hecho, la elección de Sebastián Piñera fue producto de la derrota de Eduardo Frei más que del triunfo del primero

comunicación difundieron inéditos testimonios de violaciones masivas a los derechos humanos durante la dictadura, e inesperados *mea culpa* volvieron a reponer las aún no totalmente aclaradas responsabilidades militares y civiles en ellas.

Gobierno

Afectado por la derrota en las municipales de 2012, la reacción del Presidente fue incrementar sus críticas a la gestión de Bachelet desplegando, por una parte, una estrategia de trinchera de manera de contener el avance opositor y, por la otra, el despeje de rivales para una eventual repostulación en 2017.

En esta dirección se orientó el incremento del protagonismo presidencial, la abierta participación e intervención electoral del Ejecutivo, la campaña contra las propuestas de cambios de Bachelet y el intento de retomar la iniciativa política anunciando un desorbitado conjunto de 21 urgencias a iniciativas legislativas.

Activismo legislativo

Con la convicción de una elección presidencial perdida y la necesidad de fortalecer o mantener intacta la presencia de la derecha en el Congreso, el Ejecutivo se involucró decididamente en la campaña aliancista, trató de aunar opiniones con dirigentes políticos y empresariales, al tiempo que, intentado retomar la iniciativa, anunció una agenda desproporcionada de proyectos de ley para los pocos meses de gestión que le quedaban.

Este involucramiento fue reconocido por la ministra Secretaria General de Gobierno, Cecilia Pérez, al decretar el fin de la prescindencia del Ejecutivo en la campaña indicando que para La Moneda no le era "indiferente" la elección presidencial y que "en los horarios libres" se desplegarían por el candidato de la Alianza¹. Y, apoyando públicamente la precandidatura de Andrés Allamand en la primaria de la Alianza, entró directamente en la campaña señalando que la reforma tributaria de Bachelet "produce incerteza" y puede afectar el crecimiento. "Creemos que cuando existe 'incerteza' en materia institucional es cuando efectivamente se puede ver afectado el crecimiento particularmente y es en el crecimiento cuando se generan más y mejores empleos, es en el crecimiento donde las PYMES pueden tener reutilidades que les permitan salir adelante sin tener que verse siempre ante la negativa de un crédito bancario"².

Por su parte, contradiciendo su propia anticipación de un enfriamiento de la economía en 2013, el ministro de Hacienda, Felipe Larraín, entró derechamente en la contienda electoral señalando que propuestas como la asamblea

1 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/07/01/606791/vocera-de-gobierno.html>

2 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/06/17/la-moneda-dice-que-reforma-tributaria-de-bachelet-produce-incerteza-y-puede-afectar-el-crecimiento/>

constituyente, cambios en el sistema de AFP y alzas de impuestos “ya han provocado efectos negativos”³.

El involucramiento del Gobierno en la campaña aliancista percutió, a comienzos de junio, un nuevo cambio de gabinete. Roberto Ampuero y Bruno Baranda asumieron los ministerios de Cultura y Desarrollo Social, reemplazando a Joaquín Lavín y Luciano Cruz-Coke, respectivamente, los que renunciaron para incorporarse, el primero, al comando de Pablo Longueira como su jefe de campaña y el segundo al de Andrés Allamand, cambios que despertaron la crítica del vicepresidente de Renovación Nacional quién afirmó que esa era “una mala señal”, ya que la labor de un ministro era “más importante” que una campaña⁴.

La “puerta giratoria” Gobierno-campaña continuó a fines de julio cuando el Presidente tomó juramento al ex subsecretario de Vivienda, Juan Carlos Jobet, como ministro de esa cartera, en reemplazo de Evelyn Matthei. Este había sido subsecretario de Vivienda hasta noviembre de 2012, tras lo cual dejó ese cargo para asumir como jefe de proyectos programáticos de Andrés Allamand.

Igualmente, intentando posicionarse en vistas a 2017, Piñera promovió al ministro Cruz-Cocke, cercano colaborador, como candidato a senador por RN en Antofagasta, postulación que fue cuestionada por el PS toda vez que el ex ministro no había renunciado en tiempo reglamentario. Dada su condición de jefe de servicio, su postulación fue aprobada por el Tribunal Electoral, pero el Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel), dejó sin efecto su candidatura senatorial por la Región de Antofagasta al acoger los recursos de impugnación presentados por el PS y del candidato independiente Daniel Guevara.

Con posterioridad al Mensaje, las iniciativas gubernamentales se multiplicaron, cayendo el Ejecutivo en lo que podría calificarse de “grandilocuencia legislativa”. Algunas de estas medidas, anunciadas el 21 de mayo, fueron severamente criticadas incluso por la prensa extranjera. Tal fue el caso de *The Economist*, que calificó el anuncio de un bono por tercer hijo como “soborno por niño [...] Sus críticos dijeron que fue diseñado para recompensar a las familias adineradas, conservadoras, famosa por su fecundidad prodigiosa. También indicaron que hay formas más constructivas para alentar a las mujeres a tener familias más grandes, como los de atención infantil”⁵.

Y, a comienzos de junio anunció un plan de 21 medidas intersectoriales para revertir caída en la tasa de natalidad -algunas de las cuales habían sido iniciativas ya adoptadas en otro marco de políticas- entre las cuales se destacaron medidas en salud, vivienda, educación y trabajo⁶.

3 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/06/07/economistas-salen-al-paso-de-dichos-de-larain-la-politica-tiene-poco-que-ver-con-la-actual-caida-de-la-inversion/>

4 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/06/06/602479/ossandon.html>

5 *The Economist*, May 30, 2013.

6 <http://www.gob.cl/destacados/2013/06/06/presidente-pinera-para-nuestro-gobierno-el-tema-de-la-fertilidad-la-familia-y-la-vida-ha-estado-en-e-htm>

En esta misma línea, anunció un proyecto de ley para proporcionar sala cuna a todas las trabajadoras del país, no sólo en empresas donde trabajaran 20 o más mujeres.

En relación a estos temas, y frente al caso de Belén, la niña de 11 años violada reiteradamente por su padrastro y embarazada, el Presidente Piñera, alabó su intención de tener la guagua: "Nos sorprendió con palabras que demostraban una profundidad y una madurez"⁷. Declaración que fue retransmitida internacional y críticamente por *The Washington Post*, la *BBC* y *El País*, entre otros⁸. Por su parte, el diputado UDI, Issa Kort, afirmó que Belén: "Ya está preparada para ser madre"⁹. Con todo, el sondeo CEP de octubre de 2013 informaba que un 63% de los entrevistados apoyaba la despenalización del aborto terapéutico y el mismo nivel de apoyo se observaba para casos de violación¹⁰.

Siguiendo la política de anuncios e iniciativas, a mediados de junio el Presidente entregó 6 mil subsidios habitacionales para la clase media y anunció una reforma previsional para mejorar las pensiones de los trabajadores rebajando las comisiones de AFP, incrementando el retorno de las inversiones, aumentando las cotizaciones y prolongando los años de trabajo¹¹. Posteriormente, en septiembre, entregó 5.640 subsidios habitacionales a familias de la Región Metropolitana.

A mediados de junio, promulgó la Ley de Tuición Compartida que permite que tanto padres como madres puedan hacerse cargo del cuidado de sus hijos en forma más igualitaria. Igualmente, reimpulsó la ley del lobby y, a comienzos de julio, le dio suma urgencia al proyecto de Acuerdo de Vida en Pareja, lo que nuevamente despertó reparos de la UDI y de la jerarquía de la Iglesia Católica.

En una nueva acción legislativa, el 19 de agosto el Gobierno anunció que le daría prioridad, en el corto plazo que le restaba, a 21 proyectos de ley entre los cuales se contaba la llamada "Ley Hinzpeter", la ley que sanciona el maltrato a Carabineros y el control preventivo de identidad, la obligatoriedad del kínder, la subvención para estudiantes de clase media, la creación de la Superintendencia de Educación Superior y un nuevo sistema de acreditación, la modificación al sistema privado de las Isapres incorporando un plan de salud garantizado, cambios a la ley de fármacos que asegure el acceso a medicamentos a través de las góndolas en supermercado (lo que motivó un nuevo enfrentamiento entre el ministro de Salud, Jaime Mañalich, y los diputados, al acusarlos de ceder ante un supuesto lobby de las farmacéuticas), un proyecto que crearía un procedimiento para otorgar concesiones eléctricas y la creación de una carretera eléctrica pública, la interconexión del SIC

7 <http://www.theclinic.cl/2013/07/09/pinera-pide-a-manalich-que-se-preocupe-personalmente-de-la-salud-de-belen-la-nina-de-11-anos-embarazada-por-su-padrastro/>

8 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20130710/pags/20130710145737.html>

9 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20130709/pags/20130709131039.html>

10 http://www.cepchile.cl/PDFs_CEP/encuestaCEP_sep-oct2013-completa.pdf

11 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2013/06/856940/Pinera-anuncia-reforma-previsional-para-mejorar-las-pensiones>

(Sistema Interconectado Central) y el SING (Sistema Interconectado del Norte Grande), la factura electrónica, un estatuto laboral para jóvenes estudiantes, la nueva subsecretaría de derechos humanos, el INE autónomo, la regulación del lobby, probidad en la función pública, el perfeccionamiento de la ley de transparencia, la reforma al sistema binominal (anunciada en octubre de 2011 y sepultada en enero de 2012 por el propio Presidente) y el fortalecimiento de la regionalización.

A fines de agosto, el Presidente Piñera firmó un proyecto de ley que incentivaría el reciclaje y continuó con la política de apoyo a los consumidores. Al respecto, en julio, el ministro de Economía había presentado un reglamento que contemplaba varios métodos -como mensajes de texto- para dar consentimiento a las repactaciones, pero las asociaciones de consumidores y usuarios advirtieron que el reglamento de "Consentimiento Expreso" no terminaba con las cláusulas abusivas. Fernando Arancibia, Presidente de la Fundación Chile Ciudadano, señalaba que:

"el proyecto no sólo es ilegal sino que inconstitucional, ya que en nuestro derecho la regulación de la formación del consentimiento es de dominio legal y no puede estar entregada a un acto administrativo; que el uso de medios electrónicos y de comunicación a distancia exponen a enormes incertidumbres a los consumidores y siempre será necesario una confirmación expresa por escrito; y criticamos, también, la inaceptable facultad de terminación unilateral del contrato por parte del proveedor, si no se aceptan las modificaciones de un contrato indefinido que (;el mismo proveedor!) propone"¹².

El activismo legislativo continuó con la promulgación de la ley que agrava penas contra pedófilos y, como una manera de debilitar el papel de las comunidades indígenas, se dictó una nueva norma del SEA -que entrará en vigencia en diciembre de 2013- sobre la consulta no vinculante de proyectos medio ambientales en territorios ancestrales de pueblos originarios.

Después de cinco años de trámite legislativo se despachó la ley de televisión digital, la que incluyó los conceptos de pluralismo y obligatoriedad de promover contenidos, lo que generó diferencias entre parlamentarios, llevando la UDI el tema al Tribunal Constitucional ya que, según este partido, tal ley atentaría contra la libertad de los medios. El Ejecutivo vetó 14 aspectos de la ley, especialmente el concepto y obligación de promover el pluralismo y campañas públicas.

Como salario mínimo el gobierno presentó una base de \$207.000, trabajadores y economistas exigían \$250.000, ante lo cual el Gobierno cedió y propuso un reajuste del sueldo mínimo de \$ 210.000 para asegurar su aprobación en el Congreso. Y, en línea con la propuesta de la candidata de la Alianza, días antes

12 <http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/10/28/consentimiento-expreso-otra-casi-derrota-para-los-consumidores/>

de las elecciones presidenciales, el Gobierno anunció un proyecto que limitaría el pago de contribuciones para los adultos mayores.

Casi al finalizar el año, el Ejecutivo presentó su propuesta de Presupuesto 2014 centrado en siete ejes: crecimiento, educación y salud, lucha contra la delincuencia, superación de la pobreza, apoyo a la familia, desarrollo regional y reconstrucción. Dispuso de un fondo de libre disposición de US\$ 600 millones para iniciativas que determine su sucesor/a. Al respecto, Andrés Zaldívar (DC) y Ricardo Lagos Weber (PPD) advirtieron sobre la alta deuda que dejaba el gobierno y criticaron el alza del gasto de solo 3,9%, la segunda menor en diez años.

A pesar de la aprobación, puesta en marcha o anuncio de tantas iniciativas, el Ejecutivo no pudo implementar algunas políticas públicas pro mercado. Así, en el mes de agosto la Corte Suprema anuló la decisión del Consejo de Ministros que aprobó la termoelectrica Punta Alcalde. En el mes de julio, considerándola como una privatización encubierta de los servicios de salud, diputados de oposición e independientes rechazaron el proyecto de ley que creaba los hospitales clínicos de Maipú y La Florida, en la Región Metropolitana, acusándola proyecto de "privatización encubierta" de la salud pública. En materia agraria, el Gobierno pretendió extender el subsidio a empresas forestales por 20 años, pero críticos de esta política plantearon que en los 38 años de existencia del subsidio se habían entregado cientos de millones de dólares a las grandes empresas del sector sin considerar los daños para el medio ambiente y las comunidades rurales.

Por su parte, manifestantes protestaron contra la Ley de Obtentores Vegetales que privatizaría las semillas y potenciaría los cultivos transgénicos -"Ley Monsanto"¹³- favoreciendo a la multinacional de ese nombre que elabora productos transgénicos. La familia de la senadora UDI, Ena von Baer, estaría involucrada en el negocio por lo que la llamaron a inhabilitarse en la votación

13 Treinta organizaciones ciudadanas y campesinas se manifestaron en contra de este proyecto de ley, estableciendo que: " No estamos de acuerdo con esta ley que da nuevas atribuciones y garantías para que las empresas (obtentores) sigan aumentando sus registros de semillas 'certificadas', 'híbridas' o 'mejoradas' y expandiendo la monopólica industria agroquímica. Ello constituye una amenaza de apropiación del patrimonio natural y biológico con fines de lucro por parte de empresas transnacionales particulares, gobiernos, institutos o universidades. Los nuevos 'derechos de obtentor' contenidos en esta ley liquidan los derechos ancestrales de los campesinos a guardar la semilla, intercambiarla y disponer libremente del producto de su cosecha. De ser aprobada la ley, los obtentores podrán ejercer acciones judiciales contra quienes sean acusados de usar libremente esa semilla. Nos oponemos tajantemente a aquello. No admitimos la expansión de monocultivos, ni de semilleros transgénicos de exportación por que atentan contra la vida, los ecosistemas, el bienestar y el desarrollo de generaciones futuras. Sostenemos que los cultivos transgénicos no deben coexistir con los cultivos agroecológicos u orgánicos por el peligro de contaminación derivado de aquellos, pues ha sido comprobado en episodios como la contaminación del maíz y de la miel por transgénicos. Así mismo, cualquier alimento que contenga transgénicos debe llevar un rótulo que lo identifique (etiquetado) para hacer efectivo el derecho del consumidor a elegir libremente cómo alimentarse". <http://www.elciudadano.cl/2013/11/08/98438/declaracion-publica-por-proyecto-de-ley-monsanto/>

del Senado donde hubo un triunfo parcial de la ciudadanía contra esta ley, ya que 21 senadores ya la rechazaban. Al respecto, Michelle Bachelet afirmó que:

“el sentido original del proyecto era promover el desarrollo tecnológico para aumentar la productividad y competitividad del sector agrícola. Y nuestro interés era también resguardar y respetar tanto el patrimonio biológico y genético como los conocimientos tradicionales chilenos [...] en estos 5 años el contexto ha cambiado. Hemos visto nuevos antecedentes y presenciado un debate sobre la pertinencia de esta ley y sus riesgos. No podemos hacer oídos sordos a esto, y a lo que la ciudadanía a través de organizaciones, campesinos y mundo académico están alertando sobre los riesgos que conlleva este proyecto de ley [...] vamos a revisar ese proyecto de ley escuchando todas las opiniones”¹⁴.

Otro episodio embarazoso para el Ejecutivo ocurrió en agosto, a propósito del proyecto sobre votación de reos, cuando la ministra de Justicia, Patricia Pérez, que lo promovía, fue desautorizada públicamente por el ministro del Interior.

Deterioro de instituciones públicas

El deterioro o erosión del prestigio de las instituciones públicas tuvo nuevos episodios. Así, en el mes de julio y tras el escándalo de la condonación de deuda tributaria a Jonhson´s, la Contraloría determinó que el SII debía instruir un proceso disciplinario en la Dirección de Grandes Contribuyentes (DGC) por la no abstención de su Director en el proceso que benefició a esta empresa con una rebaja de US\$119 millones, ya que este fue socio de PwC, la firma que asesoró a la multitienda en la estrategia tributaria que la enfrentó con el SII. Por tales razones, el Director, Julio Pereira, presentó su renuncia. Además, Pereira le arrendaba en \$89 millones de pesos mensuales un terreno al dueño de esa empresa, Horst Paulmann. Simultáneamente, el Comité Penal del CDE acordó querrellarse contra Pereira por negociación incompatible. El informe de Contraloría había detectado condonaciones del SII a nueve empresas de las que Julio Pereira era accionista¹⁵.

A las críticas que el Sename no estaba cumpliendo los estándares requeridos, se sumó la recomendación de la comisión revisora del Censo 2012 –que costó US\$ 60 millones– de volver a hacerlo, ante lo cual el Presidente reconoció los errores y pidió “humildemente perdón a todos los chilenos”. No obstante, a fines de noviembre, la comisión internacional revisora del censo invalidó las sugerencias de expertos locales de repetirlo. Con todo, Michelle Bachelet aseguró que lo repetiría.

En octubre, debido al paro de funcionarios del Registro Civil por 18 días hábiles y tras una nueva falla del sistema computacional recién instalado, su Director,

14 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/09/05/618289/bachelet-en-temuco.html>

15 <http://www.theclinic.cl/2013/07/15/informe-de-contraloria-habria-detectado-condonaciones-del-sii-a-nueve-empresas-de-las-que-julio-pereira-era-accionista>

Rodrigo Durán, fue removido del cargo. Despido que no resolvió todos los problemas ya que en noviembre se observó que el sistema confundía huellas dactilares y fotos del carnet de identidad, entregando documentos errados a los solicitantes.

Críticas al Poder Judicial

Continuando con la batida contra el Poder Judicial, por su supuesto rol en el aumento de la delincuencia, la derecha abrió fuego contra lo que llamó el "activismo judicial", noción que fue rechazada por la Asociación de Jueces. El ministro de la Corte Suprema, Milton Juica, respondió a las críticas contenidas en un libro de Libertad y Desarrollo¹⁶, señalando: "Eso es un eslogan para afectar la independencia del Poder Judicial"¹⁷. El ministro consideró una "contradicción" las críticas en materia medioambiental ya que "precisamente lo que se judicializó fue la política ambiental. No solamente se hizo, sino que se crearon Tribunales Ambientales y ¿para qué se crean?, ¿para controlar a la gente? No, sino para controlar al Estado en sus políticas ambientales. Entonces parece un contrasentido hablar de activismo judicial"¹⁸.

Por su parte, el Presidente recogió la propuesta de la candidata presidencial de la Alianza y, afirmando que "algunos jueces piensan que importan más los derechos de delincuentes que de los inocentes", y anunció la creación de un "Observatorio Judicial" el que sería implementado por la Universidad Adolfo Ibáñez. La iniciativa fue calificada por el Presidente subrogante de la Corte Supera, Milton Juica, como "una intromisión muy fuerte", luego de lo cual la propia Corte Suprema cuestionó la constitucionalidad del observatorio. Ante las críticas del Poder Judicial y expertos constitucionalistas, el Ejecutivo informó que el Gobierno no financiaría el observatorio.

La detención en España de Mónica Caballero y Francisco Javier Solar, absueltos de en 2012 en el "Caso Bombas", acusados de poner una bomba en la Basílica del Pilar de Zaragoza de Barcelona, reavivó la ofensiva del Ejecutivo contra el Poder Judicial. Ante esta información el ministro del Interior, Andrés Chadwick indicó que:

"pudo haber apresuramientos en otras instancias en el pasado, que quizás impidieron desarrollar un juicio con más tiempo [...] no queda bien nuestro Sistema Procesal Penal cuando ocurren estas situaciones [...] sería bueno la explicación de algunos tribunales, quienes descartaron el 60% de las pruebas que puso a disposición el Ministerio Público (...) eso puso un obstáculo a la investigación".

16 <http://www.lyd.com/libros/libros-de-lyd/2013/08/activismo-judicial-en-chile-¿hacia-el-gobierno-de-los-jueces/>

17 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/09/02/milton-juica-y-el-activismo-judicial-eso-es-un-eslogan-para-afectar-la-independencia-del-poder-judicial/>

18 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/09/02/milton-juica-y-el-activismo-judicial-eso-es-un-eslogan-para-afectar-la-independencia-del-poder-judicial/>

La dura respuesta del Poder Judicial no se dejó esperar. El presidente subrogante de la Corte Suprema, Milton Juica, respondió que con tales comentarios:

“De alguna manera se está quebrantando lo que dispone el artículo 76 de la Constitución que le entrega el ejercicio único de la jurisdicción a los tribunales de justicia y que prohíbe al Presidente y al Congreso hacer revivir procesos fenecidos o hacer apreciaciones que vayan contra el contenido y fundamento que tomaron los jueces [...] es una falta de deferencia, hacer un comentario sobre una situación ya resuelta [cada poder del Estado] tiene un grado de competencia privativa en la que los otros órganos no se pueden involucrar [...] el Poder Judicial no comenta lo que hacen otros órganos del Estado [...] lamentablemente eso se ha perdido [...] La causa se terminó, bien o mal, esa es la verdad jurídica y hay que respetarla”¹⁹.

Derechos Humanos

Los derechos humanos continuaron bajo el asedio de una política gubernamental represiva, pero la oposición fue capaz de contenerla, legal y simbólicamente.

En materia de pueblos originarios, el “Informe de Observación” del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), detectó graves insuficiencias en los procedimientos y representatividad de la denominada “Mesa de Consenso” sobre reglamentación de la Consulta a Pueblos Indígenas, al “carecer de metodologías claras y consensuadas previamente que permitan generar un diálogo fluido”; improvisación; plazos poco flexibles; carencia de moderador competente e imparcial; ausencia de actas; ausencia y retiro de actores relevantes, por lo que afirmaba que “se cierne la duda de la legitimidad de los acuerdos alcanzados”²⁰. Y, a fines de julio, el Relator Especial de derechos humanos de la ONU, Ben Emmerson, instó afirmó que “ley antiterrorista debiera suspenderse hoy”²¹.

A pesar de estas críticas, Carabineros continuó haciendo un uso desproporcionado de la fuerza. Tal fue el caso del ingreso a la Universidad de Chile. Ante lo cual su rector, Víctor Pérez, denunció que tales hechos “han roto una tradición de respeto [...] Es inaceptable lo que ha hecho Carabineros en la Casa Central”, y anunció denuncias a través de la Dirección Jurídica

19 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/11/14/escala-conflicto-entre-la-moneda-y-la-suprema-por-imputados-del-caso-bombas-detenido-en-espana/>

20 <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/chile-ddhh/noticias/1664-indh-informe-01-mesa-consenso.html>

21 <http://www.theclinic.cl/2013/07/31/andres-chadwick-asegura-que-recomendacion-de-relator-de-la-onu-de-terminar-con-la-ley-antiterrorista-carece-de-fundamento/>

de la Universidad. Ante esta situación el ministro del Interior replicó: "no necesitamos pedir permiso"²².

A mediados de junio un video mostró la fuerte represión policial contra un joven participante en protestas estudiantiles, el que quedó inconsciente tras golpes de efectivos de Fuerzas Especiales²³. La UNICEF rechazó públicamente la violencia y brutalidad policial contra secundarios, ante lo cual, la ministra de Educación, Carolina Schmidt señaló que se debía investigar si Carabineros actuó en forma correcta. No obstante, el Presidente Piñera, en claro apoyo a Carabineros y su proceder, informó que enviaría al Congreso un proyecto para establecer la identificación preventiva en caso de desórdenes. Por su parte, Carabineros creó un grupo especial de intervención rápida -"Fenix"- para detener a encapuchados.

Y a comienzos de septiembre, las alcaldesas Josefina Errázuriz y Carolina Tohá exigieron a Carabineros la reinstalación de los lienzos que recordaban a desaparecidos, puestos en puentes sobre el río Mapocho por parte de la ONG Londres 38, señalando que contaban con su apoyo.

Las irregularidades alcanzaron a la PDI, donde diez de sus miembros fueron imputados por tráfico, apremios, detenciones ilegales y abusos

En este contexto, en el mes de julio se registró un alza significativa del índice de victimización en la Región Metropolitana (39,8%), particularmente en sectores de más bajos ingresos, donde el aumento fue de 5 puntos porcentuales.

Un revés a la política de endurecimiento de la represión política fue el rechazo en la Comisión de Constitución de la Cámara a la llamada "ley mi cabo" que penalizaba el insulto a Carabineros, propuesta de ley que ya había recibido críticas por parte de Amnistía Internacional. Igual suerte corrió el proyecto de ley conocido como "ley Hinzpeter", que endurecía las penas a encapuchados, el que fue rechazado por el Senado.

Simbólicamente, la alcaldía de Punta Arenas anunció que apagaría la última "Llama de la Libertad" que ardía durante todo el año y usaría los \$3 millones anuales que pagaba en gas en otras prioridades. Inaugurada en 1982, por el centenario de la Batalla de La Concepción, era parte de la iniciativa inaugurada en 1975 por Pinochet en la Plaza Bulnes de Santiago

A su vez, gracias a la sostenida movilización ciudadana, el Concejo Municipal de Providencia reemplazó el nombre de "Avenida 11 de Septiembre", por el original existente en su creación: "Avenida Nueva Providencia".

22 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/06/13/carabineros-ingresa-a-casa-central-de-la-u-de-chile-tras-incidentes-con-manifestantes>

23 <http://www.theclinic.cl/2013/06/13/video-muestra-brutal-represion-policial-contra-joven-que-queda-inconsciente-tras-golpes-de-efectivos-de-fuerzas-especiales/>

Imagen presidencial

El eje central de la estrategia piñerista, de lograr altas aprobaciones ciudadanas, siguió dando pobres resultados.

Si bien el viaje del Presidente a Canadá, EE.UU., Salvador y Panamá, permitió la promoción de inversiones en Chile y exploración de contratos de importación de gas, la nota que dominó el viaje fue lo que el *Daily Mail* consideró como conducta "vergonzosa" de Piñera al salirse del protocolo y sentarse en el escritorio del Presidente Obama en la oficina oval. Luego, "empeoró las cosas" al justificar su actitud diciendo que su hija había nacido en EE.UU.

El sondeo de Adimark de mayo le dio un 40% de apoyo al Presidente, pero en julio mostró una nueva baja. Por su parte, la encuesta de septiembre de la UDP le dio un 33%. Salud, educación y delincuencia siguieron siendo los temas que más preocupaban a la ciudadanía, y la encuesta CEP de octubre le dio solo un 34% de aprobación. No obstante, el nuevo sondeo Adimark de noviembre informó un 43%, superando el 40% observado en mayo. Ninguna de las cifras anteriores fueron cambios muy significativos en comparación con el gran esfuerzo desplegado para remontar en la esquivada aprobación popular.

Empresarios

Políticamente, el empresariado mostró un bajo perfil en este período electoral, adoptando la tradicional táctica adaptativa ante el nuevo escenario de 2014. Tal situación incluso llevó a la candidata de la Alianza a señalar que, "o los empresarios apoyaron a Bachelet o no sé de dónde son las platas [...] Bachelet ha tenido tres veces más dinero que nosotros"²⁴.

Igualmente, la falta de ética de algunos empresarios continuó evidenciándose. Así, el SAG detectó 43 mil kilos de carne contaminada de pollos con dioxinas en una planta de Agrosuper, propiedad de Gonzalo Vial, en Requínoa. Antes fue su planta en Freirina la que reconoció tal situación, pero adujo que los pollos contaminados representaban solo el 0,3% de su producción²⁵.

A fines de junio, 3.000 afiliados recurrieron a la justicia por alzas AUGE en las Isapres, las que se sumaron a 7.000 presentaciones por aumento de precios base durante ese mes.

CELCO Arauco, del Grupo Angelini, no apeló al fallo del Tribunal Civil de Valdivia que lo condenó por la catástrofe ambiental en el Santuario de la Naturaleza, Carlos Anwandter, del río Cruces, causada por sus residuos tóxicos

24 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/11/674-550863-9-evelyn-matthei-o-los-empresarios-apoyaron-a-bachelet-o-no-se-de-donde-son-las.shtml>

<http://diario.elmercurio.com/2013/11/09/nacional/politica/noticias/CFB10A8F-CE21-4E07-AD18-F885A5EEF965.htm?id=%7BCFB10A8F-CE21-4E07-AD18-F885A5EEF965%7D>

25 <http://www.diariorreddigital.cl/index.php/medioambiente/48-medioambiente/245-agrosuper-lo-hizo-de-nuevo-sag-detecto-pollos-contaminados-con-dioxinas-en-planta-de-requinoa>

evacuados al humedal, y cuyos venenos dieron muerte -en 2004- a especies emblemáticas como el cisne de cuello negro, taguas, huillines y coipos, entre otras²⁶.

En el área de los medios de comunicación, el dueño del diario *Estrategia*, Víctor Ojeda, fue multado con 15.000 UF por publicar información falsa en 2004, provocando en un día un alza de 419% en el valor de las acciones de Schwager S.A. La información le redituó a Ojeda \$183 millones en ganancias. La multa fue solicitada por Habitat, Provida, Cuprum, Capital y Planvital²⁷.

Algo parecido sucedió en la minería. Entre 2009-2011 se realizaron cientos de transacciones con títulos de Calichera A, Oro Blanco y SQM-B, vendiendo, por parte de las 'cascadas', algunos de estos títulos a sociedades ligadas a Julio Ponce, Guzmán Lyon, Leonidas Vial o Alberto Le Blanc, a precios bajo el nivel de mercado y luego la reventa a las 'cascadas' a precios sobre la cotización del momento. Esto generó ganancias para Ponce, amigos y socios, y pérdidas para las "cascadas". León Vial (socio de LarrainVial y vicepresidente de la Bolsa de Comercio), BanChile, Citigroup, Celfin y otros empresarios estaban involucrados²⁸. Según informe de la Superintendencia de Pensiones, las AFP tenían US\$ 758 millones en las "cascadas" de Julio Ponce y SQM.

Y en el *retail*, producto del fallo de la Corte Suprema en abril, a comienzos de octubre Cencosud comenzó a devolver el aumento unilateral del cobro de las comisiones a más de 700 mil clientes de este año.

Lloviéndole sobre mojado al candidato a senador por la zona oriente, Laurence Golborne, su hija Ignacia Golborne, candidata a diputada de la UDI por el distrito de Pedro Aguirre Cerda, San Miguel y Lo Espejo, apareció en la nómina de beneficiarios con subsidios de interés territorial otorgados a comienzo de 2010. El subsidio no retornable es para la compra de una vivienda económica en Zonas de Renovación Urbana y en Zonas de Desarrollo Prioritario, hasta un total de 200 UF.

Frente a este cúmulo de engaños y abusos, ese mismo mes, el presidente de la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), Hermann von Mühlenbrock, al inaugurar la cena anual de la Industria advirtió que "ser socialmente responsable requiere un comportamiento ético. Es por esta razón que condenamos con fuerza aquellos casos, donde empresarios, víctimas de la codicia o del egoísmo, han traspasado los límites de la confianza y han actuado con falta de ética o derechamente han caído en la estafa"²⁹.

26 <http://www.elciudadano.cl/2013/08/22/79343/historico-celco-reconoce-responsabilidad-en-catastrofe-ambiental/>

27 <http://ciperchile.cl/2013/09/02/corte-de-apelaciones-ratifica-millonaria-multa-a-dueno-del-diario-estrategia/>

28 <http://www.elmostrador.cl/negocios/2013/10/03/devastador-informe-de-svs-implica-a-los-actores-mas-poderosos-del-sistema-financiero-chileno-en-caso-cascadas/>

29 http://www.df.cl/sofofa-condena-casos-de-empresarios-con-falta-de-etica-o-que-han-caido-en-la-estafa/prontus_df/2013-10-16/235442.html

Este cierre clasista de la derecha chilena fue comentado por James Robinson, profesor de Harvard invitado al lanzamiento de Espacio Público, quien observó que “la mitad de los presidentes de las 100 empresas más grandes de Chile viene de 5 colegios privados [...] instituciones informales que controlan el acceso y el ejercicio del poder político”³⁰. En el contexto anterior, tales afirmaciones significaron una velada crítica a las elites económicas chilenas.

Finalmente, el endurecimiento político de la derecha en el período post elecciones municipales también se dejó sentir con el cambio del director del Centro de Estudios Públicos (CEP), donde a comienzos de junio fue removido su director, Arturo Fontaine, y nombrado en su reemplazo el ex ministro de educación y antiguo miembro de la institución, Harald Beyer, a quien Fontaine no había apoyado explícitamente en su accidentada gestión educacional.

De la misma forma, desde el mudo empresarial se criticó abiertamente al gobierno. Hors Paulmann reprochó que este cuestionara a los empresarios, afirmando que “no puede ser que se les critique, que son la base del país [...] El desprestigio que se les ha hecho en el último tiempo es increíble, no es justo, no corresponde, porque el crecimiento de Chile y el trabajo que se ha dado a mucha gente es porque estos empresarios locos y malos, como dicen muchos, han creado algo distinto”³¹.

Protagonismo Ciudadano

Aun cuando las movilizaciones sociales no tuvieron la magnitud de años de 2011 y 2012 y a pesar de la alta abstención en la elecciones presidenciales de noviembre, la ciudadanía mostró un nuevo interés político al participar masivamente en primarias presidenciales oficiales y parlamentarias informales, así como en la conformación de diversos grupos que promovieron importantes temas de relevancia política nacional.

Primarias

Con la aprobación, a fines de junio, de la ley que estableció la franja televisiva de primarias, se dio inicio a un proceso inédito que sorprendió a los actores políticos.

Las primarias fueron testigo de un nuevo protagonismo ciudadano electoral que se pensaba inexistente, dada la baja participación observada en las elecciones municipales y el voto voluntario. No obstante, en esa oportunidad se observó una notable participación ciudadana cercana los 3 millones de electores -22,6% del padrón electoral-, los que favorecieron en dos tercios a

30 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/08/03/la-mitad-de-los-presidentes-de-las-100-empresas-mas-grandes-de-chile-viene-de-5-colegios-privados/>

31 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/11/02/paulmann-reprocha-al-gobierno-de-pinera-por-cuestionara-empresarios-y-dice-que-no-puede-ser-que-se-les-critique-que-son-la-base-del-pais/>

los candidatos de la Nueva Mayoría (71%), con una proporcionalmente mayor participación en comunas ricas en comparación con las más pobres; gran apoyo transversal y regional a Bachelet (73,05%), con un 85,16% en Dichato, la zona más afectada por el maremoto de 2010.

Los principales perdedores fueron los partidos internamente divididos: PR (5,06%) y PDC (8,86%), versus el "centro liberal" de Andrés Velasco (13%). Lo mismo sucedió en la Alianza, la que observó una baja participación, ganando Pablo Longueira a Andrés Allamand por mayor votación en los reductos más fuertes de la UDI: Vitacura, Las Condes y Barnechea. La votación de Allamand (48,62%) en comunas ricas fue menor que la de Longueira (51,37%). Allamand trató de ganar retóricamente la derecha dura, pero perdió la derecha liberal a favor de Velasco. Los resultados también fueron una derrota del gobierno, su permanente intervención electoral y los ataques a Michelle Bachelet.

Paralelamente, la Nueva Mayoría realizó primarias voluntarias y parciales en 11 distritos, compitiendo 33 candidatos y convocando a 50.000 personas, las que votaron el 4 de agosto. El Partido Socialista y la Democracia Cristiana se quedaron con cinco escaños cada uno (el primero presentó 11 candidatos y el segundo siete), mientras que el PPD obtuvo tres (postulaba siete). El PRSD logró imponer a dos de sus cinco postulantes, mientras que el PC triunfó con sus dos nombres.

Con todo, las primarias no fueron utilizadas en todos los distritos en disputa, y la Nueva Mayoría terminó omitiéndose a favor de la candidatura de Giorgio Jackson en Santiago centro y le entregó de hecho los cupos a Guillermo Teillier en Lo Espejo y a Camila Vallejo en La Florida, al incluir en su lista candidatos de menor tonelaje. El PC había dado su apoyo sin condiciones a la candidatura de Michelle Bachelet.

Cambios al binominal versus asamblea constituyente y nueva constitución

Intentando de retomar el control de la agenda pública con la propuesta abandonada en 2010 de cambios al binominal, a inicios de julio senadores de RN y de la Concertación suscribieron un acuerdo para modificar partes del sistema. En enero de 2012, RN ya había suscrito un acuerdo con la DC. Entre los puntos que se pretendían modificar, destacaba el aumento de 120 a 150 los diputados y de 38 a 48 los senadores, donde algunos de ellos serían "nacionales". Distritos, de 60 pasarán a 28, que tendrán entre 3 y 8 legisladores Circunscripciones senatoriales, 40 senadores regionales elegidos por binominal y 8 nacional elegidos proporcionalmente.

Frente a esa propuesta, el Gobierno intervino con su propia iniciativa, la que consistía en mantener la elección de 120 diputados pero en 30 distritos que elegirían un número variable de 2, 4 o 6 diputados. Los nuevos distritos se conformarían mediante la unión, dentro de cada región, de los actuales distritos

sin modificar su territorio. Se elegirían 38 senadores en 14 circunscripciones senatoriales que elegirían un número variable de 2 ó 4 senadores. Se unirán las circunscripciones senatoriales que actualmente forman parte de una misma región y se contemplaba la posibilidad de presentar listas y pactos electorales y adicionalmente subpactos de partidos políticos, con el objeto de sumar los votos de un mismo pacto y subpacto para la determinación de los elegidos, de una forma similar al sistema vigente de concejales. Los electos en cada distrito o circunscripción senatorial se determinarían según el método proporcional de D'Hondt o de cifra repartidora³².

Una tercera iniciativa fue presentada por los senadores Eugenio Tuma, Ricardo Lagos Weber, Jaime Quintana y Juan Pablo Letelier, la que establecía un sistema proporcional y rebajaba los quórum respecto a aquellas leyes donde era muy alto.

A pesar del acuerdo Gobierno-RN-Concertación para avanzar en cambios al binominal y pese al inicial respaldo del presidente de la UDI, Patricio Melero, diputados de su partido se opusieron a la propuesta de La Moneda y, posteriormente, la propia comisión política de la UDI ratificó decisión de no aumentar el número de parlamentarios.

Una respuesta diferente desde la sociedad civil, ahora para el cambio de la *totalidad* del sistema binominal, fue realizada por más de 200 personalidades quienes propusieron la realización de un plebiscito que permitiría organizar una asamblea constituyente que elaboraría una nueva constitución³³. De acuerdo a la encuesta MORI, en junio de 2013, un 64% apoyaba una Asamblea Constituyente. Sin embargo, producto de la fuerte campaña en contra, el sondeo del CEP de octubre, solo arrojó un 45% de acuerdo con ella, particularmente entre los adultos jóvenes (50%) y, paradójicamente, en los niveles socio-económicos altos (55%).

Las diferencias respecto a la necesidad y posibilidad de generar una Asamblea Constituyente, junto a temas como las AFP y la gratuidad universal en educación superior, fueron objeto de divergencias al interior de la Nueva Mayoría. Al respecto, Michelle Bachelet, sancionó el tema al ratificar la necesidad de una constitución "nacida en democracia", pero afirmando: "quiero que los cambios constitucionales se hagan por la vía institucional. Yo me quedaría hasta ahí"³⁴, postura que se reiteraría en su *Programa de Gobierno, 2014-2018*³⁵.

32 <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/reformas-constitucionales/asi-es-la-reforma-electoral-del-gobierno/2013-07-15/205925.html>

33 http://www.manuelantonioigarretton.cl/documentos/2013/plebiscito_florenia.pdf

34 *El Mercurio*, 14 de agosto, 2013.

35 <http://michellebachelet.cl/michelle-bachelet-presenta-programa-de-gobierno-con-énfasis-en-una-reforma-estructural-la-educacion/>

Movilizaciones

Dado el creciente protagonismo electoral y la confrontación entre los candidatos, las movilizaciones y protestas ciudadanas no tuvieron la misma magnitud e intensidad de los años anteriores.

Entre mayo y septiembre diversas comunidades se movilaron en regiones para protestar por las malas condiciones de vida. A fines de mayo fue Quellón que, luego de la muerte de dos mujeres, exigió mejores condiciones en la atención de salud en Chiloé. Le siguió Tocopilla. En Vallenar, Huasco y Freirina se realizaron protestas por la mala calidad del agua.

A fines de junio, la marcha con más de cien mil personas en las calles de Santiago, estudiantes, trabajadores del cobre y portuarios apoyó la decisión de mantener en toma sus colegios y pedir el retiro de los proyectos de ley sobre Educación. Desalojados de forma pacífica los colegios como lugares de votación antes de las primarias presidenciales, éstos acogieron a cerca de tres millones de personas el domingo 30 de junio, lo que debilitó la postura de los estudiantes que aseguraban una masiva fatiga electoral. Manifestaciones y huelgas de empleados municipales y fiscales continuaron hasta las elecciones de mediados de diciembre. De acuerdo a algunos de sus dirigentes, esas protestas tuvieron como interlocutor de hecho a la futura Presidenta, Michelle Bachelet, más que a Piñera.

Como colofón a las diferencias al interior de los estudiantes, se produjo una fuerte diferencia entre liceos emblemáticos y el resto de los liceos por el uso de las notas en el puntaje final para ingreso a las universidades, lo que debilitó aún más al movimiento estudiantil.

Finalmente, las elecciones de las federaciones de alumnos de la Universidad Católica y Chile mostraron en la primera, la mantención de la "Nueva Acción Universitaria" (NAU) y, en la segunda, el triunfo de la lista de izquierda "Luchar", ambas declarándose escépticas a los anuncios de la candidata de la Nueva Mayoría sobre una reforma universitaria y anunciaron nuevas movilizaciones para 2014.

La crisis de la derecha

Además de los pobres resultados en las elecciones presidenciales y parlamentarias de noviembre, en este período se observó una mayor polarización al interior de la Alianza y una reacción defensiva, de trincheras, de la derecha más dura, consistente con la "declaración" de guerra a la Nueva Mayoría por parte de Carlos Larraín después de la destitución de Harald Beyer en la cartera de Educación³⁶.

36 <http://www.cnnchile.com/noticia/2013/04/18/las-consecuencias-politicas-de-la-destitucion-de-harald-beyer>

El embrollo de la candidatura presidencial

La renuncia del candidato aliancista, Pablo Longueira, a su candidatura producto de una depresión clínica, profundizó la crisis de la Alianza. El veto de la UDI a Allamand como su reemplazante y el interés de Piñera por sacarlo de la cancha para el 2017 derivaron en la nominación de Evelyn Matthei como candidata de la coalición, la que fue apoyada por el 80% de los diputados RN. Con todo, Carlos Larraín rechazó integrar el comité estratégico ampliado de Matthei. Y como una muestra más de las profundas divisiones en la Alianza, en plena campaña y a una semana de la elección presidencial, el propio Carlos Larraín, afirmó públicamente: "Fue un error bajar a Golborne"³⁷.

Las razones del apoyo RN a Matthei se deben encontrar en la mayor cobertura territorial de la UDI respecto a RN; su mayoría de 40 diputados versus los 18 de RN; la mayor capacidad económica de la UDI para enfrentar campañas caras, de hecho cuando ésta gasta 7, RN gasta 3; RN era un partido quebrado que dependía económicamente de Carlos Larraín y muchos resentían tal situación; y la permanente disputa de liderazgo en RN. Por tales razones, Allamand percibió el mayor rechazo en la UDI que el de Matthei en RN, al tiempo que se hacía insostenible la insistencia de Carlos Larraín de nominar a Manuel José Ossandón o Francisco Chahuán en reemplazo de Allamand. Todo lo cual llevó a este último a postular como senador por Santiago Oriente compitiendo con Pablo Zalaquett (UDI), quién esperaba ser el triunfador frente a la anteriormente nominada candidata RN, Catalina Parot, ex jefa de campaña de Allamand.

Así, al ganar Allamand su senaduría podría constituirse en la principal figura de la nueva oposición en el Senado, lo que lo posicionaría para 2017. Su diseño estratégico ya lo había anunciado en el mes de julio: "El objetivo político debe ser una alianza con la DC"³⁸. Y el 11 de agosto había propuesto la creación de una nueva "Coalición Popular", a partir de noviembre, que incluiría a la DC, al PRI y "a los votantes que se identifican con la candidatura de Franco Parisi"³⁹.

Los "40 años" del golpe militar.

A contrario de lo estimado a fines de los noventa, respecto de que la transición había terminado y que la fisura dictadura-democracia ya no era el eje ordenador de la política nacional, la conmemoración de los 40 años del golpe militar visibilizó la indeleble fractura que ha dividido la sociedad chilena, la que se ha constituido en un alineamiento político-cultural de alta resiliencia.

37 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/11/674-551106-9-carlos-larrain-presidente-de-nfue-un-error-bajar-a-golborne.shtml>

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

39 <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id=%7B4d3cbc4d-d969-43da-93a7-203eded1d78c%7D>

De acuerdo con Carlos Ominami, "A la manera de los naufragios, poco a poco han ido emergiendo a la superficie los fragmentos que pueden permitir reconstituir la verdadera historia que condujo al golpe de septiembre del 73"⁴⁰. En efecto, al acercarse los "40 años", surgieron nuevos antecedentes de violaciones masivas a los derechos humanos en dictadura involucrando a importantes personeros de la derecha y fuerzas armadas. El caso del general en retiro, Juan Emilio Cheyre -que forzó su renuncia a la presidencia del Servicio Electoral- y los reportajes con altísima audiencia de Chilevisión, con videos inéditos de brutalidad miliar⁴¹, fueron hitos paradigmáticos de la permanencia del tema, mostrando el carácter intergeneracional de esta resiliencia. Ante el silencio de los cómplices civiles de la dictadura se generó una fuerte reacción ciudadana demandando transparencia y el fin del pacto de silencio castrense sobre detenidos desaparecidos. En este marco, incluso Agustín Edwards prestó declaración por el financiamiento de la CIA a *El Mercurio* ante el juez Mario Carroza, en calidad de testigo por la causa que este lleva adelante sobre los gestores del golpe de 1973.

Dándole más dramatismo al período, a fines de julio se encontraron en las costas de Caldera los rieles usados para arrojar a ejecutados políticos al mar, gracias a un militar que participó en los lanzamientos de cadáveres y confesó antes de morir. Era el segundo hallazgo de este tipo, tras el realizado en Quintero en 2004⁴².

En ese contexto, la Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos y la Fundación Víctor Jara iniciaron la búsqueda de respaldos para un proyecto de ley que degradaría a militares condenados por crímenes de lesa humanidad. El proyecto modificaba el Código de Justicia Militar y fue presentado por el parlamentario DC, Gabriel Ascencio. Públicamente se solicitó "la degradación militar y la pérdida de todos sus grados, honores y reconocimientos"⁴³.

La reacción social ante los nuevos testimonios fue de tal magnitud que llegó a impactar a personeros de derecha, como el senador UDI, Hernán Larraín, quién en el lanzamiento del libro *Las voces de la reconciliación*, editado junto al ex senador PS Ricardo Núñez, pidió perdón por "omitir lo que debía hacer" tras el

40 Carlos Ominami, "Allende y su infinita soledad", *La Tercera*, 11 de septiembre, 2013.

41 A diferencia de Chilevisión, TVN no emitió "Nostalgia de la Luz", de Patricio Guzmán, otro capítulo de una larga serie de censuras y problemas con documentales, películas e investigaciones que no se han transmitido- como el "Diario de Agustín de Agüero/Villagrán", o se han dado en forma incompleta o en horarios de amanecida.

42 "Según declaraciones judiciales de suboficiales y mecánicos del Comando de Aviación del Ejército, entre octubre de 1973 y agosto de 1977, al menos 500 cuerpos fueron arrojados al mar desde helicópteros. Varios declarantes coinciden en que al menos hubo 40 vuelos, con entre ocho y quince cuerpos transportados en cada uno. Los cadáveres eran puestos en sacos, cosidos con alambre y después a cada uno le amarraban un trozo de riel. Cuando se conmemoran 40 años del golpe militar, aún hay familias que nunca supieron del destino de sus familiares". *El Ciudadano*, 3 de agosto, 2013.

43 Santiago Escobar, "La locura moral de las FF.AA. y la urgente degradación de Pinochet y Contreras". <http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/09/17/la-locura-moral-de-las-ffaa-y-la-urgente-degradacion-de-pinochet-y-contreras>

golpe militar, o el presidente de RN, Carlos Larraín, que declaró: "Debí haber estado sensibilizado" a los derechos humanos "y no lo hice"⁴⁴.

Sorprendentemente, este clima se extendió a personeros de izquierda, como el senador Camilo Escalona, quién pidió perdón por haber sido "parte de la polarización" en los años previos al golpe [...] Por el grano de arena que involuntariamente yo pude haber colocado en la agudización de las contradicciones, naturalmente que debo pedir perdón"⁴⁵. Declaraciones que fueron contestadas por el ex Presidente Lagos, quién afirmó "no estoy de acuerdo en que hay que pedir perdón por lo que hizo Allende"⁴⁶. Por su parte, el diputado Fidel Espinoza recalcó que "no tenemos por qué pedir perdón si nosotros fuimos víctimas del terrorismo de Estado. Nosotros no matamos a nadie, no generamos el miedo. Los que tienen que pedir perdón son los que dirigieron el país en ese tiempo"⁴⁷.

Los perdones se pidieron incluso en el Colegio de Matronas, que lo pidió por el rol que tuvo el gremio en la dictadura. Por su parte, la Asociación de Magistrados pidió perdón a las víctimas de violaciones a los derechos humanos y emplazó a la Corte Suprema a "reflexionar" sobre su rol en dictadura⁴⁸. Ante este emplazamiento la Corte Suprema no pidió perdón, pero reconoció la "omisión de jueces de la época" para evitar violaciones a los derechos humanos en dictadura, asegurando que "el Poder Judicial y, en especial, la Corte Suprema de la época, claudicaron en su labor esencial de tutelar los derechos fundamentales y proteger a quienes fueron víctimas del abuso estatal"⁴⁹. En este marco, asignó dedicación exclusiva a jueces que investigan causas de derechos humanos.

Simultáneamente a los pedidos de perdón se revivió la polémica sobre el papel de los partidos integrantes de la Nueva Mayoría en el golpe, producto de lo cual el presidente de la DC criticó las declaraciones del Secretario General del PS, Osvaldo Andrade, sobre las responsabilidades demócrata cristianas, acusándolo de "autocomplaciente" y que sus dichos carecían de "auto reconocimiento de sus responsabilidades", ante lo cual Andrade replicó que su colectividad había hecho la "más feroz autocrítica de su conducta", y que a la DC le faltaba eso: "Creo que intentar defender la conducta de los partidos uno comete el error de no darse cuenta de los errores cometidos, de los propios

44 <http://www.lanacion.cl/larain-debi-haber-estado-sensibilizado-a-los-ddhh-y-no-lo-hice/noticias/2013-09-08/214532.html>

45 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/09/674-540856-9-escalona-pide-perdon-por-ser-parte-de-la-polarizacion-en-los-anos-previos-al.shtml>

46 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/09/674-541380-9-lagos-no-estoy-de-acuerdo-con-aquellos-que-creen-que-hay-que-pedir-excusas-por.shtml>

47 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20130904/pags/20130904170656.html>

48 *El Mostrador*, 4 de octubre, 2013.

49 <http://www.theclinic.cl/2013/09/06/corte-suprema-no-pide-perdon-pero-reconoce-omision-de-jueces-de-la-epoca-para-evitar-violaciones-a-los-ddhh-en-dictadura/>

también⁵⁰. A esas declaraciones se sumó el ex diputado DC, Andrés Aylwin, quién declaró: "Patricio [Aylwin] equivocadamente aceptó el golpe"⁵¹.

Finalmente, la candidata de la Nueva Mayoría, Michelle Bachelet, calmando la polémica estableció que

"Chile no supo sopesar el gigantesco cambio que significaba pasar de una democracia reducida, a una democracia genuinamente de masas y sufragio extendido. Los canales de participación se hicieron estrechos. El pueblo muchas veces pasó a organizarse de manera espontánea, porque en el sistema tradicional tenía poca cabida. Surgieron, incluso, voces críticas a la institucionalidad, llamada con desdén "democracia burguesa". Mientras, del otro lado, las fuerzas conservadoras mostraban renuencia absoluta a cualquier tipo de adaptación del sistema. Esa es una primera lección que debemos extraer. O la democracia se asume en permanente proceso de expansión, o sencillamente los hechos la irán superando"⁵².

Ante estas manifestaciones, la reacción de los personeros de la derecha más dura fue de trinchera, como en el caso de Evelyn Matthei, la que declaró: "Yo no tengo que pedir perdón"⁵³, aun cuando antes había señalado: "El golpe militar es uno de los hechos más traumáticos de la historia de Chile"⁵⁴. Por su parte, Alberto Cardemil, declaraba que: "Pedir perdón por lo ocurrido en el régimen militar no aporta en nada"⁵⁵, o Iván Moreira que insistía en que "no hay que olvidar que el 73 eran ellos o nosotros"⁵⁶. No obstante, la candidata de la Alianza se vio posteriormente obligada a declarar que "Nunca se debe usar la violencia para alcanzar el poder [...] las violaciones a los derechos humanos no son aceptables nunca"⁵⁷.

..... La respuesta de Piñera

En este contexto, retomando su estrategia *presidencialista plebiscitaria* y separándose de la extrema derecha, Sebastián Piñera se manifestó en contra del golpe, pero equiparó la dictadura militar con la crisis política durante el gobierno de la Unidad Popular.

50 <http://www.iberoamerica.net/chile/prensa-generalista/elmostrador.cl/20130908/noticia.html?id=r8MtMMM>

51 <http://buscador.emol.com/noticias/Andres+Aylwin>

52 Discurso de Michelle Bachelet en acto de conmemoración por los 40 años del golpe de Estado.

53 <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/dd-hh/evelyn-matthei-yo-no-tengo-que-pedir-perdon/2013-08-27/111742.html>

54 <http://www.elmercurio.com/blogs/2013/07/27/13866/esta-no-sera-una-campana-testimonial-hemos-partido-a-full.aspx>

55 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/09/09/618786/alberto-cardemil-en-las-circuntacias-actuales-no-creo.html>

56 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/09/03/moreira-udi-no-hay-que-olvidar-que-el-73-eramos-ellos-o-nosotros/>

57 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/09/674-541844-9-matthei-tras-acto-por-40-anos-del-golpe-nunca-se-debe-usar-la-violencia-para.shtml>

A fines de agosto y preparando el terreno para la conmemoración de los "40 años", el Presidente hizo fuertes declaraciones, señalando que "hubo muchos que fueron cómplices pasivos" de la dictadura y las violaciones masivas a los derechos humanos, y criticó a la prensa y al Poder Judicial por su actuación durante la dictadura militar⁵⁸. En ceremonia realizada el 9 de septiembre en La Moneda, -sin la presencia de los ex presidentes que se marginaron del acto oficial y con solo tres candidatos presidenciales- implícitamente se sumó a los pedidos de perdón indicando que "los que pudimos hacer más por los derechos humanos tenemos una cuota de responsabilidad". No repitió lo de los "cómplices pasivos" y no habló de "dictadura militar" sino de "gobierno" o "régimen militar", y volvió a endosarle la responsabilidad del golpe a la Unidad Popular, elogiando el proceso de transición como "ejemplar". No obstante, el 4 de noviembre insistió en la existencia de "cómplices pasivos", e implícitamente cuestionando a Evelyn Matthei, señaló que fue un "error" votar Sí: "Si hubo civiles que tuvieron poder y tuvieron información y no actuaron con la fuerza que se debió (en materia de derechos humanos), ellos tienen también una cuota de responsabilidad"⁵⁹.

Tales declaraciones profundizaron aún más las divisiones entre el Ejecutivo y la UDI, cuyo presidente criticó los dichos de Piñera y lo culpó anticipadamente de una eventual derrota de la derecha⁶⁰. El rechazo de la UDI a Piñera llegó al punto que el diputado, Felipe Ward, afirmó que no volvería a votar por Sebastián Piñera, en caso que este se repostulara el 2017⁶¹. Por su parte, Jovino Novoa cuestionó a quienes pretendían "refundar la derecha" y llamó a defender la dictadura de Pinochet. Y el diputado UDI, José Antonio Kast, respondiendo las afirmaciones del ministro de Defensa, Rodrigo Hinzpeter, señaló que no estaba dispuesto a "hacer la pérdida del gobierno militar"⁶².

Un episodio adicional se sumó a los anteriores cuando la comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados declaró inconstitucional el proyecto presentado por los diputados Jorge Ulloa (UDI) y Mario Bertolino (RN), que buscaba otorgar libertad inmediata a condenados y procesados por delitos de lesa humanidad ocurridos en Chile entre el 11 de septiembre y el 10 de marzo de 1990⁶³. En esos momentos el Comandante en jefe del Ejército, general Juan Miguel Fuente-Alba, en una desafortunada intervención pidió una mirada "humanitaria" para los ex uniformados involucrados en casos de derechos humanos⁶⁴, ante lo cual la Agrupación

58 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/08/674-540379-9-pinera-y-los-40-anos-del-golpe-hubo-muchos-que-fueron-complices-pasivos.shtml>

59 <http://www.lanacion.cl/pinera-insistio-en-complices-pasivos-y-en-que-fue-error-votar-si/noticias/2013-11-03/235915.html>

60 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/10/06/melero-critica-la-ofensiva-de-pinera-por-conmemoracion-del-golpe-y-lo-culpa-anticipadamente-de-un-eventual-derrota-de-la-derecha/>

61 *El Mostrador*, 26 de septiembre, 2013.

62 *El Mostrador*, 1 de octubre, 2013.

63 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/06/05/602280/comision-declara-inconstitucional-proyecto-que-buscaba-ammnistiara-condenados-por-delitos-de-lesa-humanidad.html>

64 <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2013-07-14&NewsID=149069&dtB=14-07-2013%2000:00:00&BodyID=3&Paginald=9>

de Familiares de Detenidos Desaparecidos repudió sus dichos y afirmó que este debería ser dado de baja. De esta forma se reabrió el tema del Penal Cordillera, acumulándose los pedidos de su cierre, así como el de Punta Peuco. La senadora PS, Isabel Allende, se sumó a los pedidos de las agrupaciones de derechos humanos, fustigó al gobierno por los privilegios de esos detenidos, y el ex Presidente Ricardo Lagos pidió el cierre inmediato del Penal Cordillera por violar el decreto de su creación.

Ante esta nueva situación, el Presidente encargó al ministro de Justicia detalles del funcionamiento del recinto lo que fue analizado en el comité político. A su vuelta de Naciones Unidas, donde reiteró su apreciación al proceso pacífico de transición democrática. Argumentando la igualdad ante la ley, la seguridad de los internos y el normal y más eficiente funcionamiento de Gendarmería, finalmente anunció el cierre definitivo del penal Cordillera y el traslado de los condenados a Punta Peuco.

Esta medida enfrentó, una vez más, al Ejecutivo con los partidos de la Alianza. Así, Carlos Larraín rechazó por "inoportuno" el cierre del Penal Cordillera, ya que tal decisión tendría como "efecto colateral" un perjuicio a la campaña de Evelyn Matthei y presentó una queja por escrito al Gobierno. El presidente de la UDI, Patricio Melero, confesaba que "muchos nos preguntamos si era estrictamente necesario y oportuno en estos momentos"⁶⁵, y la UDI en pleno calificó de "error" el cierre. Un inesperado episodio fue el suicidio del general en retiro, Odlanier Mena, recluido en ese penal, en dramática protesta por el trato que ese traslado significaría a su dignidad como oficial superior.

Este conjunto de acciones y reacciones al interior de la Alianza mostraron que al fondo de ellas seguía incubándose la rechazada fórmula estratégica del Presidente de crear una "nueva derecha", lo que volvió al tapete público con la renuncia a RN de su cercano colaborador, Daniel Platovsky, quién formuló la tesis de que el *piñerismo* se rearticularía fuera del partido⁶⁶, en claro desafío a la propuesta de Andrés Allamand de crear una "Coalición Popular".

Candidaturas

Las candidaturas de Michelle Bachelet y Evelyn Matthei elaboraron sus respectivos programas de gobierno teniendo presente las demandas de sus mundos políticos y electorales. De acuerdo a la encuesta CEP de septiembre-octubre 2013, los principales temas que preocupaban a la población eran la salud, la delincuencia y drogas, la educación, y el empleo y pobreza. A continuación un apretado resumen de las principales medidas propuestas.

65 *El Mercurio*, 30 de septiembre, 2013.

66 *El Mostrador*, 14 de octubre, 2013.

Nueva Mayoría.

Las propuestas de la candidata Michelle Bachelet, entregadas sucesivamente, fueron sistematizadas en el documento *Chile de Todos. Programa de Gobierno. Michelle Bachelet 2014-2018*, el que fue antecedido por los *50 Compromisos para los primeros 100 días de Gobierno*. En su *Programa de Gobierno*, la candidata separaba las reformas de fondo, las que incluían reforma educacional, reforma tributaria y nueva constitución, y otras políticas sectoriales⁶⁷.

Reformas de fondo

En las reformas de fondo se destacaban:

i. Reforma Educacional. Propuso "un cambio del paradigma de cómo entendemos la educación, es decir que pase de ser un bien de consumo a un derecho social", lo que implicaría educación gratuita en un plazo de 6 años y la creación de dos universidades estatales en regiones de O'Higgins y Aysén; educación preescolar: 4500 nuevas salas cunas para llegar a 90 mil niños de entre 0 y 2 años además de 34 mil cupos nuevos en salas ya existentes para niños hasta 5 años; terminar progresivamente con el lucro y el financiamiento compartido en la educación, mayor incentivo al trabajo de profesor y acceso real a capacitación continua; educación superior, garantizar financiamiento, acceso y calidad en 4 años, desde que la ley se apruebe, cubrir al menos a los estudiantes pertenecientes al 70% alcanzando la gratuidad en un máximo de 6 años; congelamiento de los aranceles para universidades, centros de formación técnica e institutos, además de un nuevo sistema de acreditación para las entidades de educación superior⁶⁸.

Ante estas propuestas, atemorizados personeros de derecha llegaron a exclamar: *¡La educación no es un derecho!* "La educación, aunque el dogma de moda diga lo contrario, es un bien económico, y no un derecho. Los bienes económicos por definición son escasos y satisfacen necesidades o deseos. La educación claramente cuadra con esa definición"⁶⁹. Por su parte, los representantes de secundarios y universitarios -ACES y Confech-, se mostraron escépticos ante los anuncios de la ex Presidenta⁷⁰.

67 En las que se destacaban las referidas al programa económico (buena economía y responsabilidad fiscal; energía; ciencia, tecnología e innovación; modernización del Estado; protección y defensa de los consumidores; competencia y transparencia; agricultura; pesca y turismo; minería y recursos hídricos; inversión pública y concesiones; y emprendimiento de micro, pequeña y mediana empresa); protección y oportunidades (salud; trabajo; pensiones; seguridad ciudadana; y justicia); descentralización, territorio y desarrollo (descentralización; ciudad, vivienda y territorio; medio ambiente; cultura; deporte; transporte y telecomunicaciones; municipios; defensa; y relaciones exteriores); derechos ciudadanos (superación de la pobreza; derechos humanos; equidad de género; pueblos indígenas; infancia y jóvenes; discapacidad; igualdad y no discriminación y participación e inclusión; adultos mayores).

68 <http://www.lanacion.cl/bachelet-profundiza-sobre-educacion-gratuita-garantizaremos-financiamiento-acceso-y-calidad/noticias/2013-06-08/125429.html>

69 <http://www.elmercurio.com/blogs/2013/06/18/12722/La-educacion-no-es-un-derecho.aspx>

70 <http://www.elmostrador.cl/dia/2013/10/29/confech-no-le-compra-propuesta-educacional-a-bachelet-y-anuncia-un-2014-con-movilizacion-callejera/>

ii. Reformas Políticas. "Chile requiere una nueva Constitución, que no frene los anhelos de cambio de la mayoría y que garantice los derechos económicos, sociales y culturales. Esta nueva Carta Magna, nacida en democracia, debe poner fin al sistema binominal y estar acorde a las necesidades y opiniones de los ciudadanos del Chile del siglo XXI [...] Tenemos que introducir mecanismos (...) como plebiscitos y referéndum".

Como se ha visto más arriba, diversos grupos de opinión propusieron un plebiscito para la organización de una asamblea constituyente que redactara esta nueva constitución. Frente a esta demanda, afirmó: "Yo quiero que sea por la línea institucional, que sea participativa, representativa, y que incorpore la historia y tradición de nuestro país. Que no sea un proceso de cuatro paredes"⁷¹.

iii. Reforma Tributaria. Una reforma tributaria para alcanzar alrededor de 3 puntos del PIB para financiar estos y otros cambios, incluía, entre otras medidas, la propuesta de reforma tributaria considera la eliminación en cuatro años del Fondo de Utilidad Tributable (FUT); la inclusión de un sistema de depreciación instantánea, con el que las empresas podrán descontar íntegramente de las utilidades la inversión total del año en curso; la exención de impuestos a las personas por las ganancias percibidas con el ahorro que realicen en instrumentos financieros; y modificaciones al sistema simplificado bajo el cual tributa la PYME -establecido en el artículo 14 de la Ley de la Renta, mediante una ampliación del beneficio a todas las empresas con ventas anuales inferiores a 14.500 UTM, entre otras medidas.

La propuesta de reforma tributaria fue criticada acerbamente desde el Presidente Piñera hasta los comandos de las pre candidaturas de la Alianza afirmando que esta significaría un freno al desarrollo y estancamiento nacional. Igualmente se escucharon voces críticas desde la oposición. De acuerdo a Carlos Ominami y Eugenio Rivera, "No se aclara, sin embargo, por qué la eliminación del FUT se hará en el cuarto año y no se diseña un cronograma de cierre del FUT en un plazo razonable [y] muy negativo es la propuesta de reducir la tasa marginal del impuesto a las personas de 40 a 35%. ¿Qué sentido tiene rebajarles los impuestos a 23 mil chilenos que ganan más de \$ 6.000.000 al mes? Ello no haría más que acentuar el carácter regresivo del sistema tributario"⁷².

A estas medidas claves se le sumaron otras como el reconocimiento de los pueblos indígenas y creación del Ministerio de Asuntos Indígenas; matrimonio igualitario; despenalización del aborto terapéutico y en casos de violación; gratuidad para los centros de formación técnica; 30% de presencia de energías renovables al año 2030; revisión de la "Ley Monsanto"; no apoyo a hidroeléctrica en cuenca del río Achibueno; reforma a las FF.AA. y eliminación definitiva del Cosena; programa de reconstrucción efectiva para terminar con

71 <http://diario.elmercurio.com/2013/09/03/nacional/politica/noticias/B42E1321-B356-4FA2-B4AD-3E6EE7C1FF1E.htm?id=%7BB42E1321-B356-4FA2-B4AD-3E6EE7C1FF1F%7D>

72 <http://diario.latercera.com/2013/06/21/01/contenido/opinion/11-139750-9-la-propuesta-de-bachelet.shtml>

los efectos de terremoto de 2010; y transformación del Sernam en Ministerio de la Mujer

50 Compromisos para los primeros 100 días de Gobierno.

El 6 de octubre, después de la celebración del triunfo del "NO", Michelle Bachelet anunció 50 medidas para sus primeros 100 días de gobierno⁷³, compromisos que buscaban "empezar desde el primer día en enfrentar la desigualdad y entregar una mejor calidad de vida a todos los chilenos y chilenas". Estas medidas se sumaron a las reformas estructurales antes mencionadas.

Con un costo de \$720 millones de dólares, durante el año 2014, esas medidas se dividen en 15 áreas temáticas:

Educación: proyecto de ley de para "una gran reforma educacional"; listado de localidades donde se implementarán en 2014 las primeras 500, de un total de 4 mil 500 salas cuna; inicio de programa de ingreso jóvenes vulnerables a educación superior; proyecto de ley que crea universidades estatales regionales en Aysén y O'Higgins; convenios que crean los primeros CFT públicos en regiones.

Salud: definición de las comunas donde se implementarán los primeros 132 servicios de atención primaria de urgencia de alta resolutivez; firma de convenios con municipalidades para empezar con el fondo nacional de medicamentos para pacientes de enfermedades crónicas en salud primaria; contratación de 33 mil horas médicas semanales adicionales de especialidades, equivalente a la contratación de 750 médicos especialistas; plan de inversiones en salud para el periodo 2014-2018; convocatoria a equipo de expertos para tener los lineamientos principales de una nueva ley de Isapres;

Protección social: proyecto para pagar desde el 2014 el aporte familiar permanente de marzo de \$40 mil por carga a 2 millones de familias; cambio a la ficha de protección social y revisión de la entrega del bono de invierno; definición del cronograma de construcción de 15 establecimientos de acogida de adultos mayores; creación del Consejo Nacional de Infancia.

Pensiones: restitución del pago de la pensión básica solidaria a quienes lo hayan perdido sin que su condición socioeconómica haya tenido un cambio; proyecto que crea AFP estatal; estudio sobre el sistema de pensiones con alternativas "que den solución a los problemas del sistema de pensión chilena".

Trabajo: indicación al actual proyecto ley del multirrut; entrega de implementación de un nuevo programa de formación y capacitación femenina; plan de inserción laboral para jóvenes.

73 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/10/674-545892-9-bachelet-anuncia-50-medidas-para-sus-eventuales-primeros-100-dias-de-gobierno.shtml>

Seguridad ciudadana y combate a la delincuencia: proyecto que aumenta en 4 años en 6 mil los Carabineros y en mil 200 la PDI, 11 nuevas comunas donde estará el plan de 24 horas de seguridad ciudadana.

Descentralización: creación de comisión asesora presidencial con medidas específicas para el desarrollo regional y propuestas para el traspaso de funciones a las autoridades regionales; plan de desarrollo de zonas extremas en Magallanes, Aysén y Arica; inicio de estudios para plan de conectividad para Concepción y Antofagasta, y a Valparaíso para integrar ascensores, trollebuses y Merval.

Regiones y reconstrucción: 30 comunas donde se implementará un plan de parques y áreas verdes; definición de comunas que conformarán la segunda parte del programa "Quiero mi barrio"; plan nacional para la tenencia responsable de animales; plan de ciclovías "de alto estándar"; estudios para extensión de metro a Quilicura y San Bernardo; diagnóstico del estado de la reconstrucción de las zonas afectadas por el 27/F.

Medioambiente: proyecto de ley que crea el servicio de biodiversidad y áreas protegidas; plan de descontaminación para zonas con situaciones críticas y un delegado presidencial.

Cultura: proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura y Patrimonio; definición de ubicación de 15 centros de desarrollo artístico para jóvenes talentosos; recuperación de edificios patrimoniales.

Deporte: ubicación de 30 nuevos centros deportivos; reposición de programa de escuelas de fútbol.

Equidad de Género: Ministerio de la Mujer; 24 nuevas casas de acogida; programa "Más sonrisas para Chile".

Pueblos indígenas: proyecto con discusión inmediata que confiere el rango de ministro de asuntos indígenas al director de la Conadi; proyecto que crea el Ministerio de Asuntos Indígenas y el Consejo de Pueblos Indígenas; elaboración de agenda de pueblos originarios en temas como educación, salud, tierra y desarrollo productivo.

Agricultura y pesca: propuesta para situación de deudores de Indap; duplicar fondos para la pesca artesanal; nombramiento de delegado presidencial para los recursos hídricos.

Crecimiento: agenda de productividad, innovación y crecimiento económico a contar de 2014; agenda energética; proyecto de fortalecimiento al Sernac.

Reforma tributaria: proyecto para financiar parte de los compromisos y enfrentar el déficit estructural heredado la administración Piñera.

En página editorial, *El Mercurio* estimó que en las propuestas de su candidatura, "implícitamente, pero de modo inequívoco, se percibe un manto de sospecha sobre las iniciativas privadas, que desde su perspectiva serían el germen de la desigualdad, el abuso y la desprotección [lo que] corresponde a la visión de izquierda tradicional -con ostensibles semejanzas con ideas en boga en los años 60 del siglo pasado". En materia de medios de comunicación, señalaba que "vista la dramática experiencia de los medios de comunicación en los países latinoamericanos que siguen el modelo chavista, así como lo ocurrido con ellos en la culta Argentina bajo el kirchnerismo, no cabe subestimar el peligro envuelto en lo que se anticipa respecto del 'derecho a una información plural, veraz y transparente, lo que nos lleva a luchar por establecer las condiciones para democratizar el actual sistema de medios de comunicación, que ha permitido concentrar en pocas personas o empresas, nacionales o extranjeras, el control de los medios de comunicación masivos [...] también resulta necesario incentivar en los medios de comunicación tradicionales un auténtico pluralismo tanto en los contenidos como en la propiedad'. El lenguaje utilizado deja en la sombra a qué medidas daría lugar lo anterior"⁷⁴.

Alianza

Las propuestas de la candidata de la Alianza⁷⁵, en un primer momento, fueron reactivas a las de Bachelet. Así, Evelyn Matthei señalaba, "no creo en la educación universitaria gratis para todos", quienes ingresan a las mejores carreras son los "niños de familias pudientes [...] No estoy dispuesta a gastarme plata de todos los chilenos en eso"; y descartó apoyo al aborto terapéutico: "Me he comprometido a que no impulsaré una ley del aborto".

Sin embargo, con el correr del tiempo y los malos resultados de la campaña llegó incluso a aceptar discutir la despenalización de la marihuana, afirmando que "El experimento uruguayo es interesante". Anunció un ingreso mínimo de \$300.000 para el 60% de mujeres más pobres que trabajen jornada completa; sueldo mínimo de \$250.000; crear 600 mil nuevos empleos, incluyendo 400 mil trabajos para mujeres; el término de diferencias salariales entre hombres y mujeres; incremento en 22% de la pensión básica solidaria a \$100.000 y ampliación del aporte previsional solidario hasta los que reciban \$350.000.

En materia de tercera edad propuso liberación a la tercera edad del pago de contribuciones y subvención al transporte público para los adultos mayores; Sernac autónomo; usuarios podrán terminar unilateral e inmediatamente sus contratos con proveedores de servicios con un sólo click por Internet;

Sus compromisos en salud incluyeron mejorar la atención de consultorios y la cantidad de especialistas; mejoras en salud pública: nuevos recintos; formación de especialistas; 100 consultorios de excelencia con médicos especialistas,

⁷⁴ 3 de agosto, 2013.

⁷⁵ *Un 7 Para Chile. Programa Presidencial Evelyn Matthei 2014-2018. Alianza Por Chile.*

tecnología para la toma de exámenes y atención digna y puntual; todos los afiliados a FONASA tendrán derecho a libre elección.

Como respeto a toda la clase media, la educación debería “ser pública, de calidad, de mucha calidad”, señalando que “hoy muchas familias hacen un tremendo esfuerzo mandando a sus hijos a colegios particulares subvencionados, porque los colegios públicos son malos, y eso no puede ser”; premios a los profesores de excelencia que opten por hacer clases en 1.000 escuelas prioritarias. No se refirió a la educación superior.

En regionalización, “Queremos que las empresas dejen dineros a las regiones”; regionalización y transporte público en Santiago: “Transantiago ha sido la peor política pública de los últimos 50 años y la vamos a arreglar”.

Seguridad ciudadana: terminar con la libertad bajo fianza para delincuentes reincidentes; delincuentes y narcotraficantes reincidentes tendrán que ir a la cárcel sin derecho a libertad provisional; castigo a quienes anden con armas en la calle; si inmigrantes cometen delitos, se les pondrá en la frontera; 6 mil nuevos policías con más atribuciones que los defiendan y protejan de sus agresores; vamos a hacer prevención y rehabilitación.

Otras medidas incluyeron: mayores costos por “mala fe” en judicialización de proyectos; penas por retraso en 30 días del pago del IVA a PYME; reforma al sistema de capacitación inspirada en el modelo alemán; y creación de Agencia de Competitividad.

Casi al final de la campaña aliancista y acercándose al mundo evangélico, la candidata puso una importante nota en el campo valórico afirmando que en el programa de Michelle Bachelet había “una amenaza fuerte a tener a Dios como centro de la vida”, cuestionado el compromiso de la Nueva Mayoría con un “Estado Laico”, el que establece que “deberán suprimirse de la ley y de las reglamentaciones relativas a poderes del Estado toda referencia a juramentos, libros o símbolos de índole religiosa”. Matthei afirmó que esto impediría a las autoridades puedan jurar al asumir sus cargos y afectaría el financiamiento de colegios con educación religiosa⁷⁶. Por su parte, el senador UDI, Víctor Pérez, señaló que Bachelet ponía en riesgo los valores basados en el cristianismo, los que “la candidatura de Evelyn Matthei defiende”⁷⁷.

Coincidentemente con tales declaraciones, la 106ª Asamblea Plenaria de Obispos llamó a considerar las posturas valóricas de los candidatos al decidir el voto, tales como el aborto, el matrimonio homosexual y la justicia social.

76 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/11/01/matthei-se-aleja-de-votos-de-la-derecha-liberal-y-dice-que-hay-una-amenaza-fuerte-a-tener-a-dios-como-centro-de-la-vida/>

77 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/11/02/perezudi-senala-que-programa-de-bachelet-pone-en-riesgo-valores-basados-en-el-cristianismo/>

Elecciones y resultados electorales.

Las elecciones de noviembre 2013 arrojaron resultados inesperados, a partir de los cuales se pueden elaborar algunas hipótesis sobre su ocurrencia, así como establecer posibles consecuencias políticas.

Hechos significativos

Las cuatro elecciones simultáneas de noviembre de 2013 fueron únicas en su tipo. A la primera vuelta de la elección presidencial y a las de senadores y diputados, se sumó la de consejeros regionales. Junto a este inédito dato, el voto voluntario -proyecto enviado por la administración Bachelet y criticado por ella como nueva candidata- puso en cuestión la capacidad predictiva de las encuestas electorales, ya que ninguna de ellas anticipó el resultado del 17 de noviembre. La voluntariedad del voto incrementó la abstención electoral la que pasó de 40,4% en 2009, con voto obligatorio e inscripción voluntaria, a 51% en 2013, con inscripción automática y voto voluntario. De acuerdo a Marta Lagos, la abstención mostró un claro sesgo socio-económico aumentando en los sectores de menor educación⁷⁸.

Si bien Michelle Bachelet alcanzó cerca del 46,67% de las preferencias, obtuvo 120.679 votos menos que en la primera vuelta de 2009 (3.070.012 votos en 2013 y 3.190.691 votos en 2005). Por su parte, Evelyn Matthei logró la peor votación de la derecha desde 1993, en parte, por el voto cruzado (p.e., Bachelet/Ossandón en Santiago Oriente) y la abstención del votante RN. Estas diferencias también se observaron en la elección de Consejeros Regionales, en la que la Nueva Mayoría logró un 56,5% del total y la Alianza solo un 37,3%.

Otro dato significativo fue la mayor votación obtenida por diputados y senadores respecto a las respectivas candidatas presidenciales, lo que lleva a preguntarse sobre el papel que juega en las campañas la territorialidad del candidato y el caudillismo local, particularmente del parlamentario en ejercicio. En todo caso, estos no traspasaron su apoyo a las candidatas de su respectivo sector.

Desde el punto de vista partidario, la pérdida de dos senadores emblemáticos de la DC, Soledad Alvear y Hosain Sabag, fue un indicador adicional de la pérdida de influencia y del poder de veto de la DC en la coalición opositora. Como contrapunto se tiene que el PC aumentó al doble sus diputados, logrando su plena integración competitiva en el sistema político formal.

Finalmente, la elección como diputados de destacados dirigentes sociales que lideraron las movilizaciones de 2011 y 2012, junto al 75% de los electores que dieron sus preferencias a los ocho candidatos que proponían a lo menos algún cambio sustancial en el país, mostró la decisión mayoritaria del electorado de un decidido cambio de rumbo.

78 <http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/11/21/la-elitizacion-del-voto/>

Razones políticas

A partir de los datos anteriores es posible esbozar algunas hipótesis respecto de este proceso.

Una primera explicación radicaría en la decisión del electorado de continuar con el proceso de largo aliento iniciado por las administraciones concertacionistas, el que la derecha había interrumpido. Más que un cambio de ciclo político, se estaría en presencia de la voluntad de continuar con uno interrumpido. De hecho, la elección de Sebastián Piñera fue producto de la derrota de Eduardo Frei más que del triunfo del primero. El uso y abuso del poder; la captura del Estado por parte de privados; la reversión del reconocimiento por parte del Estado de derechos económicos y sociales, redefinido como contraprestaciones a cambio de una amplia gama de bonos; la profundización del rol subsidiario del Estado y de su acción externalizando servicios a proveedores privados; el

El país volvió a su curso de izquierda moderada después de haber experimentado el fuerte giro de derecha.

De hecho, la encuesta CEP de noviembre 2013, mostró una mayoría absoluta que favorecía temas progresistas como la nacionalización del cobre, la educación gratuita, reforma tributaria, despenalización del aborto y fin del sistema binominal, aun cuando no se llegó a aprobar la legalización de la marihuana, el matrimonio del mismo sexo y una asamblea constituyente. Los temas que se impusieron en la agenda pública fueron la salud, delincuencia y drogas, educación, empleo y pobreza, y la desigualdad como los grandes temas ciudadanos. Aquellos propios de la derecha y del sector empresarial, como por ejemplo la flexibilidad laboral, no fueron ni siquiera tematizados por ese sector.

Posibilidades de reformas

Dada la alta votación parlamentaria de la Nueva Mayoría e independientes opositores, la administración Bachelet podrá realísticamente proponerse la materialización de gran parte de su programa de gobierno. Leyes de quórum calificado (50% + 1 de congresistas en ejercicio), leyes orgánicas constitucionales (4/7, 57%, o 69 diputados y 22 senadores) y reformas a la Constitución (3/5 o 60%), podrían ser implementadas toda vez que pueda organizar un amplio arco, en torno a la Nueva Mayoría, de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio: 72 diputados (de 120), y 23 senadores (de 38). Sin embargo, algunas reformas constitucionales⁷⁹ requerirían del apoyo de parte de la oposición de derecha para obtener los

79 Capítulos I (Bases de la Institucionalidad), III (Derechos y Deberes Constitucionales), VIII (Tribunal Constitucional), XI (Fuerzas Armadas), XII (Consejo de Seguridad Nacional), y XV (Reforma Constitucional).

2/3 (66%) del Congreso Nacional (80 diputados y 25 senadores). En este esquema, la relación DC-RN volvería a cobrar relevancia. Al respecto, Ignacio Walker, presidente de la DC, afirmaba:

“Tenemos que evitar los cantos de sirena de los modelos refundacionales. El camino es la reforma y el cambio gradual. No queremos renegar de los profundos cambios que introdujeron los gobiernos de la Concertación [...] El hecho de tener una mayoría en el Senado y en la Cámara no significa que estemos pensando en pasar la aplanadora. No es esa nuestra vocación y no entendemos así la política, por lo que seguiremos creando vasos comunicantes, puentes y diálogos que sean necesarios para que a Chile le vaya mejor”⁸⁰.

Declaraciones similares tuvo Bernardo Larraín Matte, presidente de COLBUN, al ser entrevistado sobre el tema:

“Sustentar reformas que van a tener consecuencias para Chile en los próximos veinte años, solamente en una mayoría parlamentaria que puede cambiar en cuatro años más, no habla de una política que piensa en el largo plazo. Espero que el próximo gobierno, independiente de los quórum que tenga en el Parlamento, siga con la política de los acuerdos, consensuando las materias, incorporando la visión de la oposición y la de todos los actores, entre ellos, de la empresa”⁸¹.

Antes estas afirmaciones, Felipe Harboe, recién electo senador PPD, replicaba: “Buscaremos que la Alianza se sume a nuestros proyectos; si no ocurre, ejerceremos la mayoría como corresponde”⁸². Y la futura Presidenta reafirmaba:

“yo no prometo lo que no se pueda cumplir, sino que me comprometo a sacar las cosas adelante [...] vamos a poder cumplir porque tenemos mayoría en el parlamento que nos va a permitir llevar adelante los cambios que Chile necesita: la eforma educacional, la reforma tributaria, una nueva Constitución”⁸³.

En este escenario, la Presidenta Bachelet se verá forzada a responder y contener tanto la presión de la calle, como la dispersión potencial de sus parlamentarios, situaciones en la que necesitará altas dosis de destreza política.

80 <http://diario.elmercurio.com/2013/11/23/nacional/politica/noticias/27931228-D80A-4C00-ABE2-BC489064DA6C.htm?id=%7B27931228-D80A-4C00-ABE2-BC489064DA6C%7D>

81 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2013/11/894789/bernardo-larrain-hacer-reformas-estructurales-sin-consensuar-con-la-oposicion-es-malo-para-chile-y-eso-si-es-preocupante>

82 <http://diario.elmercurio.com/2013/11/24/reportajes/reportajes/noticias/96A42EE5-616E-460A-8C4F-0866B2EA3923.htm?id=%7B96A42EE5-616E-460A-8C4F-0866B2EA3923%7D>

83 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/11/24/bachelet-sobre-dudas-a-su-programa-vamos-a-cumplir-porque-tenemos-mayoria-en-el-parlamento/>

Conclusiones

En este último período efectivo de gobierno, el Presidente Piñera persistió en su estrategia política inicial, desplegando iniciativas orientadas a fortalecer su *presidencialismo plebiscitario* y ampliando los espacios de lucro y rentas privados, de manera de permitir en un futuro cercano la creación de una nueva derecha a partir de lo que quedaría de ella después de su gobierno.

Pasado el ruido de las recriminaciones recíprocas por la derrota electoral y política del Gobierno y la derecha, se podría hipotetizar que su proyección política podría adquirir viabilidad a partir de tres supuestos copulativos.

El primero sería la posibilidad de darle coherencia, más allá de la ideología mercadista, a un conjunto aun incoherente, no formulado, de un imaginario político capitalista liberal que se expresó de diversas formas en las primarias y campaña presidencial tanto en la centro-derecha como en la centro-izquierda. Esas "normas, valores, lenguajes, herramientas, procedimientos y métodos de hacer frente y de hacer cosas"⁸⁴, se caracterizan por la afirmación de un individualismo transversal en el campo político, económico y cultural, una desconfianza o abierto rechazo a la redistribución masiva de ingresos, a la afirmación de valores comunitaristas y solidarios, así como a una variedad de derechos económicos y sociales garantizados por el Estado en educación, salud y vivienda, entre otros. Esta versión liberal tendría que conjugarse armónicamente con un efectivo republicanismo y valoración de lo público por sobre lo privado, aspectos que hasta el momento han estado ausente de las preocupaciones presidenciales.

En segundo lugar, un aspecto clave sería la capacidad de institucionalizar ese nuevo "relato" a través de un liderazgo nacional capaz de convocar a las diversas expresiones, sueltas e inorgánicas que lo encarnarían, reemplazando a la Alianza con una fórmula orgánica que no perdiera a sus principales integrantes. Andrés Allamand ya había visualizado cuando afirmaba en el mes de julio: "Yo veo el futuro con una centroderecha ampliada hacia el mundo liberal, que ojalá se organice en torno a un partido, hacia los independientes, y hacia la Democracia Cristiana"⁸⁵. Su elección y la de José Manuel Ossandón, ambos críticos del gobierno, como senadores y los relativamente buenos resultados electorales de RN con Carlos Larraín a la cabeza, otro crítico de Piñera, haría más difícil la estrategia piñerista de crear una Nueva Derecha desde RN, por lo que una alternativa sería formar su propio movimiento tal como lo planteó Daniel Platovsky al renunciar a RN.

El tercer supuesto sería la integración a tal estrategia, ya no a sus más íntimos empresarios, sino a la nueva generación de jóvenes políticos dirigentes de derecha que gracias a la denuncia presidencial de los "cómplices pasivos", la condena a la violación de los derechos humanos durante la dictadura y el

84 Cornelius Castoriadis, *Los dominios del hombre*. Gedisa, Barcelona, 2005, p. 67).

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

rescate de la transición democrática como "ejemplar", quedaron liberados del pasado pinochetista y que ahora podrían proyectarse sin grandes complejos en la política nacional.

Esta refundación conceptual, orgánica y del liderazgo colectivo es la principal tarea pendiente que le ha dejado el gobierno del Presidente Sebastián Piñera a la derecha. Faena que ya inició, al colaborar decididamente a la crisis de la coalición política que lo llevó al poder.

ANEXO

CUADRO 1

VOTACIÓN ELECCIÓN PRESIDENCIAL

		Votos	%
1 FRANCO ALDO PARISI FERNANDEZ	IND	665.414	10,11
2 MARCEL CLAUDE REYES	PH	184.906	2,81
3 RICARDO ISRAEL ZIPPER	PRI	37.965	0,57
4 MARCO ENRIQUEZ-OMINAMI GUMUCIO	PRO	722.270	10,98
5 ROXANA MIRANDA MENESES	IGUAL	83.687	1,27
6 MICHELLE BACHELET JERIA	PS	3.070.012	46,67
7 EVELYN MATTHEI FORNET	UDI	1.645.271	25,01
8 ALFREDO SFEIR YOUNIS	ECOV	154.593	2,35
9 TOMAS JOCELYN-HOLT LETELIER	IND	12.830	0,19

CUADRO 2

VOTACIÓN ELECCIÓN DE SENADORES

	Votos	%	Candidatos	Electos
C. NUEVA MAYORIA	2.279.657	50,64	20	12
F. PARTIDO HUMANISTA	156.244	3,47	9	0
H. NUEVA CONSTITUCION PARA CHILE	176.141	3,91	9	0
I. SI TU QUIERES, CHILE CAMBIA	110.259	2,44	4	0
J. ALIANZA	1.710.069	37,99	19	7
L. CANDIDATURA INDEPENDIENTE	68.626	1,52	6	1

CUADRO 3

VOTACIÓN ELECCIÓN DE DIPUTADOS

	Votos	%	Candidatos	Electos
C. NUEVA MAYORIA	2.962.583	47,73	118	68
E. PARTIDO REGIONALISTA DE LOS INDEPENDIENTES	72.329	1,16	26	0
F. PARTIDO HUMANISTA	208.995	3,36	67	0
H. NUEVA CONSTITUCION PARA CHILE	172.727	2,78	47	0
I. SI TU QUIERES, CHILE CAMBIA	338.341	5,45	75	1
J. ALIANZA	2.245.114	36,17	120	48
L. CANDIDATURA INDEPENDIENTE	206.034	3,31	17	3

Economía

2

A superar la inercia de las políticas públicas

Hernán Frigolett *

Introducción

La campaña electoral fue el espacio mediático en el que se instaló el debate de política pública vinculado a las sensibilidades de los electores, auscultadas por las diferentes candidaturas y por diversos ejercicios de muestreo estadístico para compilar las prioridades de la ciudadanía. No es de extrañar que se validara la necesidad de reformar el sistema educacional, pues el tema tuvo un intenso desarrollo durante la actual administración con ministros de educación que sucumbieron reiteradamente frente a las protestas estudiantiles.

La agenda económica quedará con varios pendientes en materia de proyectos que el Ejecutivo estuvo desarrollando pero que no entraron a trámite legislativo, y otros que sí lo hicieron pero sólo se ha dado inicio al proceso de revisión, y difícilmente serán materia de ley. Muchos de ellos tienen que ver con ajustes relevantes en materia de mercado financiero y de tasas de interés, mientras que otros serán de ajustes a la institucionalidad económica.

Los recientes acontecimientos en materia de autorregulación del mercado de capitales han remecido a la opinión pública, ya que luego del caso La Polar, irrumpe el caso de las Cascadas del grupo Soquimich, que previamente fue noticia cuando se supo que se desarticuló el cartel internacional que manejaba el precio mundial de los productos potásicos con el consiguiente impacto sobre la bolsa de comercio local. La situación es mucho más grave porque detrás de todo el escándalo aparecen las AFP como agentes relevantes, y los Fondos de Pensiones de los trabajadores nuevamente como las víctimas que correrán una vez más con los costos económicos.

En este contexto electoral se inició la discusión del último Presupuesto de la Nación formulado por el Ministro de Hacienda Felipe Larraín, que será la herencia para la próxima administración. El Presupuesto de la Nación recoge todas las incertidumbres que afectan a los mercados internacionales, que posiblemente serán gravitantes en la desaceleración esperada del crecimiento de la economía nacional, justificando por esta vía la cautela que se observa en la expansión del gasto público. Es un presupuesto de mantención, que además concentra el ajuste en el gasto de inversión que se reduce. Las opciones reasignación son limitadas cuando se habla de una cifra inferior a los mil millones de dólares de libre asignación, logrando diferir en la práctica toda posibilidad de cambio durante 2014 porque seguramente los indicadores

”

la propuesta de Presupuesto 2014 puede ser calificada como una iniciativa de mantención, que tiene un carácter más bien restrictivo y no considera ningún tipo de holgura para salir con alguna opción de política fiscal más activa para contraponerse al ciclo declinante de la actividad privada

macroeconómicos se resentirán globalmente, de acuerdo al ciclo en el que cerrará la Administración del Presidente Piñera.

La previsión es el tema que se ha instalado en la opinión pública, y el reciente informe de la OCDE ha sido bastante lapidario para el modelo chileno de pensiones. Una tasa de reemplazo de 50% del promedio de los ingresos de los últimos diez años es la aspiración posible del actual sistema, con lo cual es un problema que la política pública no podrá soslayar más aún cuando el coordinador del Comando de Michelle Bachelet, Alberto Arenas, fue pionero en develar la fragilidad del modelo previsional. Salario mínimo y pensiones aparecen como desafíos centrales para la política pública del próximo período, con sendos anuncios de campaña con compromisos explícitos acerca de montos futuros con fechas precisadas para su aplicación.

El gran desafío del país se vincula al ámbito de la innovación y de la energía que durante la actual administración paralogizó la institucionalidad. La competitividad de todos los sectores productivos ha sido afectada por la pseudo crisis energética por la que atraviesa el país, con un modelo de gestión que ya ha probado su ineficacia para proveer al país de las soluciones que le permiten recuperar terreno en su capacidad exportadora. El síndrome del corto plazo ha llevado los precios a permanentes alzas con empresas que insisten en proponer soluciones que maximicen su interés financiero, pero que contravienen las necesidades del país.

La formulación del Presupuesto 2014: la rigidez heredada

De acuerdo a la época del año, el Ejecutivo ha cumplido con su obligación de ingresar el proyecto con la Propuesta de Presupuesto de la Nación para el año 2014, que según las encuestas será la herencia del Presidente Piñera a la Presidenta Bachelet. Es imposible no ver en tal situación la vuelta de mano que se ha centrado en los gastos de libre disposición que se han incluido y que han concitado sin duda el interés del Comando de la futura Presidenta. Sin embargo, la insistencia no se puede comprender si no se contextualiza adecuadamente toda la formulación presupuestaria en su entorno macroeconómico, y se relativiza también la respuesta del oficialismo en términos del momento dramático en el que asume el Presidente Piñera con la obligación de diseñar la reconstrucción luego del terremoto de Febrero de 2010.

El contexto de catástrofe fue muy beneficioso como inicio de la nueva administración que, de igual forma que el actual, asume con un presupuesto heredado, pero con la salvedad que enfrentar la emergencia posibilitaba la aplicación de una cirugía mayor al Presupuesto de la Nación que sería avalada por el Legislativo con una dosis de resistencia muy baja. La benevolencia

legislativa se extendería luego a la formulación del presupuesto del año siguiente (2011) pues se abordaría en plenitud el programa de reconstrucción abarcando iniciativas de inversión del MOP y del MINVU. La discusión legislativa fue bastante intensa porque se incluía en el proyecto la estrategia tributaria para financiar además el programa del Gobierno, con un planteamiento de incremento transitorio de la carga tributaria de primera categoría y de incremento del Impuesto Específico a la Minería (IEM) aunque esta última iniciativa no prosperó en el contexto de la discusión presupuestaria, pero que posteriormente sería reinstalada y tramitada finalmente con relativo éxito para la administración del Presidente Piñera que se benefició de un incremento sustantivo de la recaudación.

Así, la habilidad del Ministro de Hacienda, Felipe Larraín, aprovecha la incorporación de la reconstrucción para enunciar una política fiscal más expansiva definiendo que la regla fiscal de referencia sería un déficit estructural de 1% del PIB¹, para converger hacia el cierre del mandato a un balance estructural. La combinación de mayor recaudación, y de una meta fiscal más relajada, generaron importantes holguras para incrementar el gasto fiscal total, pero se contó además con un evento fortuito de precio del cobre, que en promedio superó los 4 dólares por libra en 2011, generando así una significativa bonanza fiscal. Las condiciones de la economía mundial realizaron un aporte complementario que a la postre también resultaría relevante para fortalecer aún más las cuentas fiscales, pues tanto en el frente externo como en el interno, la emisión de deuda fiscal sería muy bienvenida, lo cual significa levantar recursos a bajos costos financieros, operaciones que también aprovechó el Ministro Larraín irradiando beneficios hacia los Fondos de Pensiones con mayor presencia de instrumentos de renta fija.

Así, el incremento sostenido de los ingresos fiscales, se explica además porque en el momento en que se debía aplicar la rebaja de los impuestos incrementados de forma transitoria, específicamente el de Primera Categoría, se implementa un nuevo debate de ajuste tributario, que logra entonces mantener la tasa de impuesto a la renta en 20% para el pago de las empresas de su obligación de Primera Categoría, y con ello solventar adecuadamente las finanzas públicas de 2012 y 2013, fortaleciendo nuevamente el ahorro público. La formulación del Presupuesto del Adiós se enmarcó de lo delineado por el propio Ministro de Hacienda, que resulta por sí una propuesta restrictiva en su análisis más global, con un retorno al Balance Estructural centrado en un control muy ajustado de la expansión del gasto total.

El proyecto global presentado para su aprobación legislativa consigna un incremento muy moderado de 2,1% si se considera como referencia base la Ley de Presupuesto 2013, y sólo se acerca al 4% cuando se sincera la menor ejecución esperada a diciembre de este año. Los supuestos a partir de los cuales se ha realizado la estimación presupuestaria para 2014 se ciñe a la eventual

1 Situación inédita desde el estreno del modelo de balance estructural, que incluso se denominaba como superávit estructural y se le asignaba un valioso activo del buen manejo económico y fiscal

inexistencia de holguras en materia de precio de largo plazo del cobre, que se mantiene en el mismo valor de los presupuestos previos, y en un crecimiento económico de largo plazo que se reduce marginalmente desde el 5% a 4,7%, que junto al esfuerzo de convergencia hacia el Balance Estructural acotan la expansión del gasto total al 4% presentado. No se puede dejar de comentar lo ajustado de la estimación de los ingresos totales, ya que casi no crecen con respecto a la estimación de la Ley de Presupuesto 2013, y si se consideran los ingresos estimados al cierre de diciembre se incrementarán 4,1%, situación que revela un horizonte bastante más estrecho a los observados en años recientes.

La propuesta de gasto de inversión es bastante restrictiva cuando se aprecia que las perspectivas del ciclo económico muestran una marcada declinación de la tasa de crecimiento esperada, reflejando con ello un accionar procíclico de la política fiscal, configurando un contexto macroeconómico de estrechez de la demanda global de la economía nacional. Las transferencias de capital, mayoritariamente subsidios habitacionales, se contraen casi 12% en términos reales, poniendo de manifiesto que el ciclo de reconstrucción ha finalizado y la colocación de recursos por esta vía indirecta se modera de forma notoria. Planteamientos de índole anticíclica tendrían que elaborarse sobre la base de apalancamiento de gasto privado en infraestructura o en vivienda social sobre la base de concesiones de infraestructura o de licitaciones para incrementar la oferta de vivienda social que sea congruente con la demanda impulsada por la colocación de bonos de subsidio habitacional, que aún no logran encontrar proyectos en ejecución para cerrar el círculo del financiamiento entregado a lo largo del país en los programas de reconstrucción del MINVU.

La mirada de mediano plazo de la política monetaria muestra relativa convergencia en la medida que la reducción del costo de fondo se reducirá para abrir espacio al financiamiento de privados que se presenten a licitaciones en el ámbito de la edificación y de las obras de ingeniería asociadas a las concesiones de infraestructura vial, ya que las condiciones para lograr impacto macroeconómico por la vía del gasto público no estarían disponibles en el presupuesto, y por ende se hace necesario recurrir al modelo público-privado con clara inclinación al modelo de concesiones, completamente postergado por la Administración Piñera. Sin embargo, el proceso de licitaciones es largo, y probablemente los proyectos en cartera serán revisados por los nuevos responsables, y difícilmente se pueda materializar alguna iniciativa durante 2014 en el ámbito de obras públicas concesionadas, y habría que ver las opciones que se presentan por el lado de un impulso a la construcción de viviendas sociales o vinculadas a los numerosos subsidios entregados, pero que no encuentran oferta habitacional que sea congruente con los montos de subsidio otorgados.

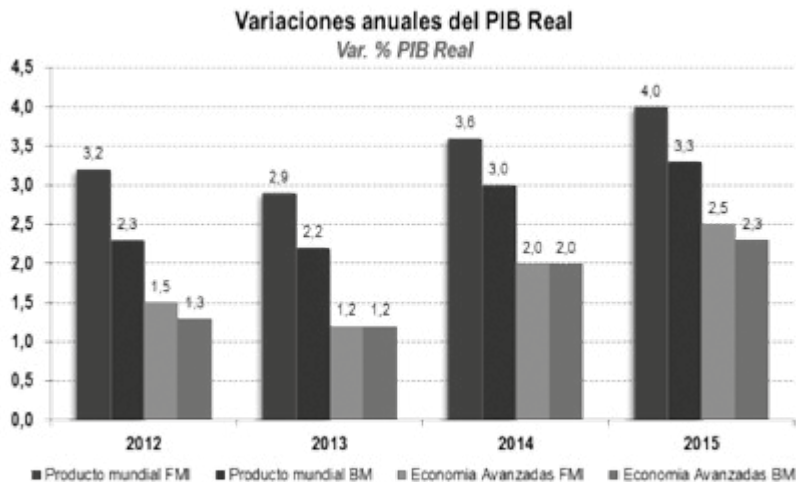
El gasto corriente se ha alineado con el crecimiento real de tendencia del PIB, manteniendo un cierto grado de neutralidad macroeconómica de largo plazo, toda vez que no se visualiza un incremento de la incidencia del Estado en la economía nacional. En los años anteriores, la provisión de recursos para gasto de personal han correspondido casi a cabalidad con lo que Hacienda

y los gremios de funcionarios han pactado, y al parecer en esta ocasión no habrá grandes variantes, ya que la propuesta de reajuste de 8,8% solicitado no está muy distante de lo considerado en el presupuesto que contempla un aumento real de 4,8% y una inflación en torno al 3%. Los alcances de los acuerdos logrados para poner fin al conflicto con los funcionarios municipales generarán fuerte presión sobre la formulación del presupuesto de 2015, ya que es del todo esperable que se reanimen las movilizaciones en el último trimestre del año próximo.

A modo de síntesis, la propuesta de Presupuesto 2014 puede ser calificada de una iniciativa de mantención, que tiene un carácter más bien restrictivo y no considera ningún tipo de holgura para salir con alguna opción de política fiscal más activa para contraponerse al ciclo declinante de la actividad privada. La política habitacional deberá hacerse cargo con urgencia de los subsidios entregados pero que están con problemas de ejecución debido a la falta de viviendas en el rango de precios de los subsidios entregados, mientras que la agenda de obras públicas aparece con una variación muy baja que sólo podría tornarse más activa debido a la deficiente ejecución esperada para el cierre de 2013.

Un entorno macroeconómico que restringe el crecimiento y los aspectos distributivos

Las perspectivas para la economía mundial aún no contagian algún tipo de optimismo, toda vez que la zona Euro sigue con estancamiento, sostenida principalmente por la dinámica y fortaleza fiscal que muestra Alemania. Así, las economías avanzadas no superarán el 1,5% de crecimiento promedio, con estimaciones en torno al 2 y 2,5% para los siguientes dos años, considerando que Estados Unidos podría crecer más de 2,5% el año próximo y el siguiente.

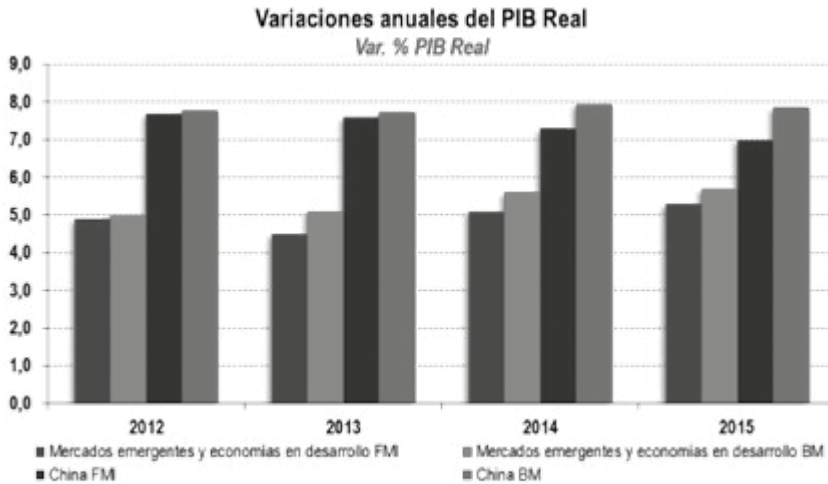


Fuente: Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial

La economía china no superaría el crecimiento de 2012 durante este año, y los analistas no arriesgan pronósticos y mantienen un rango de crecimiento de 7 a 8% para los próximos años. Es probable que la dinámica del sector exportador chino sea más bien moderada, mientras que la demanda interna concentrará los impulsos económicos principalmente en materia de inversión de infraestructura urbana en ciudades de tamaño medio, así como en una revitalización de su plan energético con nuevos énfasis, luego de señalar que se mantiene más bien congelado el programa de energía atómica.

Las perspectivas para el precio del cobre no son del todo auspiciosas, pero tampoco se espera una caída acentuada de su nivel de cotización actual, y el rango de proyección que se plantea es de 2,8 a 3,3 como promedio para el año 2014.

En materia de términos de intercambio no se vislumbran cambios significativos en la cotización internacional del precio del crudo, con lo cual los precios de los hidrocarburos en el mercado internacional tenderían a mantenerse, al igual que en Chile. Especial atención requiere el modelo de determinación de la referencia de precios internos para los combustibles, toda vez que considerar a un mercado tan específico como el Golfo de México ha probado ser un problema, ya que durante todo el 2013 ha presentado sucesivos comportamientos especulativos que se han internalizado de forma plena en el mercado doméstico. Así, el escenario menos favorable sería aquél que presenta una relativa estabilidad de términos de intercambio con lo cual se conformará una plataforma más bien restrictiva en términos del ingreso nacional bruto, que incidirá probablemente sobre la demanda interna que tendería a desacelerarse durante el primer semestre de 2014 para repuntar moderadamente en el segundo.



Fuente: Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial

Desde hace un par de meses que el Banco Central ha declarado preocupación por la brusca desaceleración que ha presentado la inversión, situación que se ha reflejado en la mayor parte de los indicadores de edificación y de importación de maquinaria y equipo, a lo que se agrega la postergación de proyectos relevantes de la minería principalmente, con los consiguientes efectos sobre la cadena de proveedores de la construcción de la industria manufacturera. Los datos del tercer trimestre son elocuentes, ya que la demanda interna crece por debajo de 2%, y la inversión sólo crece al 3%. La desaceleración de la actividad se ha transferido al gasto agregado por la vía de la corrección de inventarios que finalmente actúan como freno adicional de la demanda interna. La proyección de corto plazo de la tendencia presagia un crecimiento para el primer semestre del año 2014 bastante debilitado, incluso por debajo del 4%. La ocupación también refleja el debilitamiento del crecimiento desde el primer trimestre de este año con una creación muy baja de ocupación, cuyo efecto acumulado al mes de septiembre no supera los 20.000 empleos.

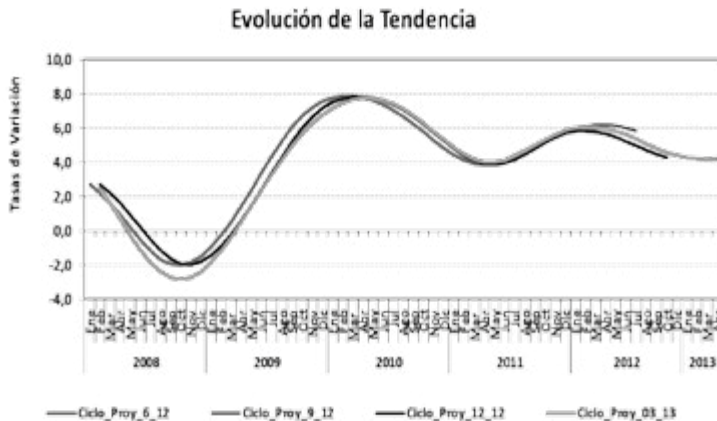
El menor dinamismo del empleo se transferirá al gasto de consumo, que combinado con el freno observado en el gasto de inversión han quedado plasmados en una demanda interna que creció 1% en el tercer trimestre, que ha sido sin duda la principal motivación del Banco Central en la decisión de recortar nuevamente la tasa de política monetaria para dejarla en 4,5%, con elevadas probabilidades de nuevos ajustes a la baja durante el primer trimestre del año próximo.

Incremento de los Ocupados Totales			
Miles de personas			
Trimestre	Mes	12 Meses	Acum 2013 (respecto a Trim Nov 12 - Ene 13)
Nov 11- Ene 12	25,06	187,54	187,54
Nov 12 - Ene 13	42,99	153,01	153,01
Dic 12 - Feb 13	-7,94	97,09	-7,94
Ene 13 - Mar 13	-4,98	116,82	-12,92
Feb 13 - Abr 13	23,83	132,26	10,91
Mar 13 - May 13	9,48	149,11	20,40
Abr 13 - Jun 13	-9,99	169,59	10,41
May 13 - Jul 13	-14,27	187,41	-3,86
Jun 13 - Ago 13	12,83	202,52	8,97
Jul 13 - Sep 13	7,52	151,14	16,49

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

El estímulo monetario tiene una transmisión relativamente lenta en el mercado financiero local, y las tasas bancarias demorarán en ceder, ya que una vía de mitigación de la desaceleración de las colocaciones es precisamente el aumento de los spread que aplica la banca en sus operaciones, para posteriormente surgir como estímulo al ciclo de colocaciones por la vía de conductas más agresivas en tasas de colocación. Los efectos se debieran notar a partir del mes de marzo de 2014, si se disipan las expectativas de nuevas bajas, porque ello se reflejaría en mayores reducciones futuras de las tasas de interés, con lo cual los agentes económicos esperarían que el Banco Central entregara una señal más clara con respecto a mantener posiciones de la Tasa de Política Monetaria. Los próximos indicadores de actividad y de empleo serán decisivos para los anuncios de los próximos meses por parte del Consejo del Banco Central.

La coincidencia del estímulo monetario con la tendencia a la baja que se observa en el precio del cobre junto a correcciones en los mercados latinoamericanos de las tasas de política monetaria ha propendido a generar una depreciación del peso, generando alivio en los sectores exportadores. Si el tipo de cambio se estabiliza en el rango de 520 a 530 pesos por dólar, habrá impactos moderados sobre las importaciones para contener el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Ya en el 2012 se cerró el año con un déficit cercano a los 10.000 millones de dólares, y es muy probable que este año supere los 9.000 millones de dólares. El superávit comercial será inferior al del año pasado debido a la menor cotización del precio del cobre en el segundo semestre, mientras que las importaciones se moderan debido a la desaceleración y a la apreciación del dólar.



Fuente: Banco Central de Chile, IMACEC

Quando el Banco Central actualizó las cuentas nacionales la Minería ganó en preponderancia sobre la actividad económica nacional. El aporte de la minería al PIB del país se aproxima al 15%, mostrando la incidencia del ciclo de precio elevado sobre los márgenes de la actividad, así como el castigo aplicado al resto de las actividades exportadoras, que han debido lidiar con un tipo de cambio a la baja que ha menguado sus márgenes de explotación, perdiendo peso en la actividad productiva. El ciclo positivo de precios se ha transferido al Presupuesto Nacional por la vía directa mediante los excedentes de Codelco, y de forma indirecta por medio de la tributación de la minería privada (impuestos a la renta y el específico a la minería), con una percepción de bonanza al estilo enfermedad holandesa, que al entrar en fase declinante a partir de 2013 presenta especiales dificultades para ser revertida.

En efecto, el ahorro público reflejará esta situación en la medida que las holguras financieras del pasado ya se han disipado debido a una política de gasto que ha llegado a la frontera de lo posible.

En este contexto, la reforma tributaria es un imperativo para disponer de los recursos necesarios para ampliar la base de prestaciones públicas así como la mejoría de su calidad, y probablemente generar certeza acerca de un resultado operacional de las finanzas públicas que oscilará entre el déficit y el balance en los años futuros.

En el marco de un entorno internacional de incertidumbre, y de moderadas expectativas de crecimiento mundial para los próximos cuatro años, la situación fiscal presenta condiciones muy favorables para centrar el esfuerzo en el diseño de nuevas políticas públicas, así como en la nueva estructura que regulará la recaudación de la tributación directa por la vía de una modificación profunda de la ley de impuesto a la renta. Pese a condiciones de gasto público más agresivo debido a la reconstrucción, las extraordinarias condiciones de

precio internacional del cobre durante 2011 y 2012, y una menor ejecución del gasto total en 2013 junto a una recaudación fortalecida por el crecimiento de la economía por sobre el de referencia para el largo plazo, las finanzas públicas han logrado muy buenos resultados que han permitido reconstituir el Fondo de Estabilidad Económica y Social (FEES) y cumplir con la capitalización del Fondo de Garantía de Pensiones, manteniendo además un nivel de deuda pública bastante bajo, pese a los aumentos registrados en la deuda interna en los últimos dos años.

La declinación del ciclo del cobre impone una agenda fiscal que vuelva a poner atención al debilitamiento estructural de las capacidades competitivas de la economía, que requieren de un programa de obras públicas muy ambicioso luego del receso que impuso la priorización de la reconstrucción.

En materia de innovación no se observan avances, salvo un nuevo documento de diagnóstico y de crítica a la estrategia nacional de innovación, con la consiguiente paralización en materia de asignación de recursos y de procesos virtuosos de interacción público-privada en un tema central para lograr impulsos a la productividad factorial. El problema energético y la innovación aparecen como posibles ejes ordenadores para un plan estratégico de obras públicas pensando en recuperar bases sólidas para una nueva fase de crecimiento exportador.

La menor actividad interna se ha reflejado en el comportamiento de la inflación, que pese a las presiones externas sobre los combustibles en el primer semestre, y a los efectos de la sequía en los precios de los alimentos perecibles, el IPC acumula una variación de 2% al mes de octubre. Los alimentos son el grupo de productos que mayor incidencia ha tenido en el indicador global, comprometiendo el poder adquisitivo de los hogares de menores ingresos que asignan 1/3 de su presupuesto a este tipo de productos.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

Los precios de los rubros de educación y de salud también han mantenido una incidencia marcada, con la consiguiente presión adicional sobre el presupuesto familiar.

La recuperación de la competitividad como elemento crucial para el crecimiento y el dinamismo interno

El marco de enfermedad holandesa tuvo manifestaciones muy claras en el ámbito del mercado cambiario, con una marcada apreciación del peso chileno que sin duda contribuyó a la sensación de bonanza que se irradió desde el sector público al resto de la actividad productiva. El aumento de precio en áreas de servicios es un efecto directo de la llamada enfermedad holandesa, que se irradia con fuerza hacia el resto de las actividades productivas por medio de una disminución significativa de la capacidad competitiva. La combinación de apreciación de la moneda local y de incremento de precio relativo de energía, de servicios prestados a empresas y de servicios inmobiliarios, es muy nociva para la competitividad y la innovación. El tipo de cambio real sería el indicador que reflejaría el deterioro de la competitividad precio, pero adolece de un sesgo muy marcado por el indicador de precio doméstico que se utiliza, que no refleja de buena forma los cambios en los costos de producción. En efecto, la utilización del IPC como el indicador de costos de producción no considera de forma adecuada el conjunto de bienes y servicios que están presentes en las funciones de producción de las ramas de actividad, sino que más bien el costo de vida que se puede asimilar como reflejo del incremental de línea base de remuneraciones, y por ende la estimación de la competitividad es en extremo deficiente.

Así, el tipo de cambio real debiera considerar un vector de precios clave para la competitividad con incidencia significativa para el conjunto de actividades productivas, tales como el incremento nominal de remuneraciones, el ajuste de tarifas de los insumos energéticos, el incremento de tarifas de servicios empresariales y de comunicaciones, por una parte, y por otra considerar un conjunto de precios internacionales representativo de la canasta exportadora, así como de la canasta importadora de bienes de consumo y de insumos relevantes.

El indicador simplificado que utiliza el Banco Central no recoge la presión competitiva que ejerce el cambio de precios relativo, y soslaya entonces el real impacto que pueda tener la varianza del tipo de cambio sobre los flujos económicos de la producción. Por el contrario, el mercado cambiario no es un objetivo permanente de política pública, sino que durante largos períodos el Banco Central se mantiene ausente, velando por el funcionamiento del "mercado" para únicamente intervenir cuando el valor del tipo de cambio alcanza niveles mínimos y la presión social se hace insostenible por parte de los productores exportadores. Se ha utilizado mucho más al tipo de cambio como herramienta para anclar la inflación que como instrumento contra la especulación y amortiguador de shocks externos, y juega además un rol de

amortiguador de las alzas de precios en los mercados externos cuando la señal del mercado doméstico se basa en la paridad de importación, y por ende es el tipo de cambio un elemento controlador del traspaso de la inflación externa al mercado interno.

La prevalencia de la enfermedad holandesa, agudizada por la supuesta neutralidad cambiaria que adopta el Banco Central, se manifiesta intensamente en el mercado cambiario generando una baja sostenida del tipo de cambio, con la consiguiente pérdida de competitividad del sector exportador chileno, y en contrapartida se observan fuertes aumentos de la importación de bienes transables para consumo e inversión. El malestar termina de manifestarse con la consiguiente caída de la inversión orientada a las exportaciones agropecuarias y agroindustriales, como también de la explotación de recursos maderables para exportar materia prima para la industria del papel. Así, desde la crisis de 2008 la inversión en los sectores transables ha sido más bien baja debido a los impactos del tipo de cambio en la rentabilidad de los exportadores y de los productores competidores de importaciones. Los proyectos de inversión para dinamizar la plataforma exportadora de los sectores productores que no están ligados a la minería se han ido postergando, evitando con ello el desplazamiento de la frontera de producción de los exportables de Chile, e incluso en el ciclo actual de la inversión, los proyectos de la minería del cobre también se han diferido por un par de años.

Otro ámbito que ha concitado debate intenso en el actual proceso eleccionario es el de la inexistencia de una política energética, en un sistema bastante cerrado en el que se privilegia la rentabilidad de corto plazo de la oferta por la vía de un proceso tarifario que ha llevado al país a ser el más caro de América Latina en materia de tarifas eléctricas. La matriz energética se ha hecho cada vez más dependiente de los hidrocarburos y del carbón, que son recursos que no están disponibles en el mercado local, creándose fuerte dependencia del abastecimiento externo en un contexto de política de precios de importación de toda la problemática coyuntural que afecte a los mercados externos de referencia en materia de combustibles. La volatilidad se ha tornado en una variable cada vez más difícil de manejar para los productores y consumidores, debido a la nula intención de estabilizar y evitar las alzas que se fundamentan en situaciones meramente especulativas.

Se le exige eficiencia a los exportadores para resistir la baja cotización del tipo de cambio, pero se acepta la mantención en el sistema eléctrico de un conjunto de plantas de tecnología obsoleta que son financiadas por productores y usuarios que deben pagar costos muy elevados debido a mantener esta capacidad marginal de elevado costo medio, sin tomar en cuenta la deplorable condición contaminante que representan estos costos marginales. Es imperioso incorporar entonces un enfoque mucho más moderno que resuelva el proyectado déficit por la vía de acciones concretas que alienten el ahorro energético, la eficiencia energética, la renovación de la matriz de generación de electricidad y el mejoramiento sustantivo de la capacidad de transmisión.

Política de Ingresos como base para la distribución: previsión y salario mínimo en el centro de la acción económica

¿Y después del caso de La polar, qué? El caso Cascadas de SQM vino a reforzar la debilidad de la autorregulación de la industria financiera en Chile, situación que no ha generado una crisis más sistémica porque están los Fondos de Pensiones absorbiendo todas estas irregularidades, con fuertes pérdidas patrimoniales que afectan no sólo a los pequeños accionistas sino que -además- a los pensionados del futuro. Sin embargo, para el sector financiero esta situación es predominantemente un problema de confianza vulnerada, de fallo de la regulación, y aunque no se menciona de forma abierta, de la institucionalidad de clasificación de riesgo.

En ausencia de Fondos de Pensiones, esta crisis financiera habría tenido efectos sobre las compañías de seguros, sobre la banca y los fondos mutuos de manera aguda, pero al final del día todos traspasan el riesgo a los Fondos de Pensiones, con las AFP respondiendo más a los intereses corporativos de las empresas en las que están con representantes en sus directorios que en las futuras pensiones de sus afiliados. Del todo escandaloso resulta que prestigiosas firmas que dan asesoría financiera a inversionistas privados nacionales y extranjeros, que operan y son contratados por las propias AFP para disponer de recomendaciones para administrar el riesgo de sus carteras de inversión, se vean directamente involucradas en las triangulaciones y aprovechamiento de información privilegiada. La crisis de transparencia es total, y cada vez se visualiza más difícil pensar siquiera en Chile como una plaza financiera relevante para la región latinoamericana.

En este sentido la indefensión institucional de los afiliados a las AFP es completa. Todos los Fondos de Pensiones se ven afectados aunque sean los denominados D y E, que operan predominantemente con instrumentos de renta fija, de menor riesgo supuestamente, pero que van en la misma rodada cuando el valor bursátil de las empresas se desploma, como ha sido el caso de La Polar y de las Cascadas. Nadie está a salvo. Sin duda que en el caso de los Fondos de

”

El caso Cascadas de SQM vino a reforzar la debilidad de la autorregulación de la industria financiera en Chile, situación que no ha generado una crisis más sistémica porque están los Fondos de Pensiones absorbiendo todas estas irregularidades, con fuertes pérdidas patrimoniales que afectan no sólo a los pequeños accionistas sino que -además- a los pensionados del futuro

Pensiones con carteras más riesgosas como los Fondos A y B se ven afectados de mayor forma porque reciben todo el impacto patrimonial del desplome del valor bursátil, y más aún las AFP aprueban y deciden realizar aumentos de capital en esas sociedades para evitar daños mayores por la irradiación a otras sociedades vinculadas financiera o comercialmente. Al final del circuito hay un único perdedor que es el pensionado del futuro porque el proceso de capitalización se ve afectado y no hay espacio para recuperarse de la tenencia de estos títulos problemáticos castigados por el mercado local e internacional.

El clamor general se refiere a esta sensación de indefensión que viene a agravar la percepción de inestabilidad del sistema financiero mundial luego de la gran crisis de 2008-2009, a la que siguió luego la crisis de la Zona Euro. La propuesta de la creación de una AFP Estatal es una apuesta débil en el contexto de fortalecimiento de la institucionalidad, ya que como se menciona en el Informe Larraín Vial previo al domingo 17 de noviembre, si es una AFP más que sigue al mercado con algún tipo de ajuste menor pero que se inserta como un competidor más, entonces no habría mayor riesgo involucrado. La pregunta que surge es precisamente acerca del rol a jugar y de la estrategia que se seguiría para modificar la actual estructura del mercado. El dilema de fondo es el de migrar desde un sistema canalizador de ahorro de las personas hacia un sistema de previsión social que ponga como función prioritaria la de lograr la mejor tasa de reemplazo posible y el resguardo pleno de los derechos del trabajador activo al momento de acceder a su retiro. El sistema de previsión debe lograr una más plena integración de la protección social, y emular otros modelos como los de los Países Bajos o Escandinavos, que logran mejores resultados mediante la unificación del sistema de pensiones, del seguro de desempleo y de seguro de invalidez y muerte aprovechando al máximo las economías de escala que disminuyen los costos operacionales de manera significativa.

En Chile se asume la presunta ineficiencia del sector público, y además, se da por descontado que el sector privado lo hará mejor, sin evaluar la realidad que enfrentamos en el sistema de pensiones que está claramente sobredimensionado para la realidad social y económica del país. La duplicación de costos de operación, la existencia de equipos de profesionales que administran las carteras de inversión de cinco multifondos en seis AFP es una clara muestra de esa ineficiencia que oculta una rentabilidad económica y financiera que se basa en la obligatoriedad de la cotización que deja los ingresos de las AFP al margen de todo el riesgo financiero que asumen con sus decisiones de inversión. Finalmente, las pensiones en Chile son bajas porque los salarios son bajos, a lo cual se adiciona el problema del riesgo financiero y del riesgo de ciclo económico que provoca lagunas en las cotizaciones, aunque la OCDE ha estimado que la tasa de reemplazo de las pensiones no supera el 52% del promedio de rentas de los últimos diez años, desnudando públicamente el nulo éxito del modelo chileno de pensiones.

En el largo plazo, el problema de las pensiones se vincula al de las bajas remuneraciones, con lo cual uno de los ejes estratégicos para avanzar en

materia de pensiones se relaciona con la política pública para la fijación del Salario Mínimo. El eufemismo del ingreso ético familiar que complementa los ingresos laborales con transferencias monetarias y en especies en un esquema de condicionalidad debilita notoriamente el sistema de pensiones, y al parecer este tipo de modelo asistencial ha comenzado a ceder terreno frente a un salario mínimo de estándar social. No hay que perder de vista que un salario mínimo ha sido un instrumento bastante eficiente para lograr reducir el índice de pobreza en las etapas del ciclo económico de dinamismo de la ocupación, ya que mejoras en la empleabilidad de los trabajadores menos calificados ha mostrado ser bastante eficaz para incrementar el ingreso de los hogares cuando hay un mínimo a pagar para contratar a plazo indefinido, a plazo fijo o por proyecto.

La reciente Encuesta de Presupuestos Familiares, que permitirá la actualización de la canasta de bienes y servicios que conformarán el nuevo IPC a partir del primer trimestre del año próximo, ha estimado que el consumo mensual promedio nacional de los hogares del quintil de menores ingresos supera los 300.000 pesos. Luego de aplicado uno de los reajustes más significativos de los últimos 10 años, el ingreso mínimo mensual se ha fijado en \$210.000, monto muy por debajo del gasto promedio de los hogares más pobres, y las propuestas apuntan a un monto cercano a los \$250.000 para junio de 2015. Es necesario avanzar de manera decidida para que el trabajo sea la vía para dejar de ser pobre en el país, más aún si se trata de trabajadores de baja calificación que han sido marginados por el sistema educativo de mala calidad. El esfuerzo debe realizarse en ambas direcciones, es decir mejor educación para incrementar la productividad, y salario mínimo que obligue a los empleadores a asumir la urgencia de la capacitación laboral como la vía para lograr compensar incrementos sostenidos de las remuneraciones, incluido por cierto, el salario mínimo.

Finalmente, el sistema previsional en el largo plazo debe basar su sustentabilidad en lo que la economía es capaz de generar, y esa es la rentabilidad a que se pueda aspirar en un sistema de capitalización, que sin duda estará vinculado a la riqueza económica que se vaya alcanzando. Sin embargo, en un contexto de capitalización individual es bastante inconsistente que se le permita al empleador no realizar los pagos a la AFP de la cotización legal obligatoria, porque se genera una expropiación legal privada sin compensación económica al trabajador. Las lagunas de cotizaciones no se explican únicamente porque los trabajadores no tengan empleo, sino también porque teniéndolo, sus empleadores con realizan los aportes correspondientes usando los fondos de los trabajadores como fuente de financiamiento de la empresa.

Impulso a la inversión del emprendimiento de menor tamaño: ajuste estructural a la institucionalidad

Las agendas para el impulso empresarial han estado de moda, logrando agilizar los procesos administrativos, y hoy es bastante expedito organizar

empresas en el papel que quedan en condiciones de operación tributaria. Sin embargo, los problemas de iniciar negocios no han impedido que surjan nuevos emprendimientos que se reflejan con el surgimiento de nuevos contribuyentes, pero al poco tiempo quedan sin movimiento en los registros que administra el Servicio de Impuestos Internos.

El problema más agudo es el acceso al financiamiento bancario en condiciones favorables al emprendimiento. Se han aplicado modelos de relativo éxito que operan en varios países de la OCDE con una institucionalidad de sociedades de garantía recíproca que se supone generan mejores condiciones de acceso al crédito. Sin embargo, los activos del emprendimiento y los flujos de los proyectos no son suficientes para el sistema financiero chileno, y se exigen además garantías de los propietarios, con lo cual el modelo se torna redundante. La institucionalidad actual ha incrementado los costos transaccionales, pues todos cobran por el servicio prestado, con lo cual el costo financiero no se reduce a la tasa de interés que pacta el banco acreedor, sino que además se deben adicionar numerosas comisiones que encarecen la operación financiera. Es necesario generar una plataforma de operación que sea mucho más favorable para el emprendimiento, junto con potenciar la competencia de la banca de una forma efectiva. El modelo garantista debe ser administrado con mayor eficacia, y debe ser muy autónomo de las plataformas bancarias, con precios que sean razonables pero que además queden sujetos a regulación.

Otra plataforma de acceso a financiamiento es la figura del factoring, pero su costo es muy elevado para los pequeños e incluso para los medianos productores. En este ámbito se puede generar un agente público especializado que sea generador de economías de escala y que además posea capacidad negociadora para enfrentar al sistema bancario que opera en el factoring con empresas filiales. De forma complementaria, se ha propuesto también la creación de una bolsa para empresas emergentes, pero al parecer no se ha contado con la suficiente decisión para llevar adelante este tipo de institucionalidad, porque podría generar un flanco de competencia por los fondos disponibles en el mercado local. Disponer de Estados Financieros estandarizados parece un requisito difícil de franquear para las empresas de menor tamaño, así como la de consolidar en un registro único las deudas crediticias de los hogares chilenos, provengan estas de instituciones bancarias o de casas comerciales.

El debate por la modernización de la regulación de las tasas de interés fue intenso durante 2012, pero no ha estado presente en el debate electoral. Las organizaciones de pequeñas empresas han sido muy claras en plantear que el costo del crédito es una de las grandes limitantes para ser más activos en innovación, en cambio tecnológico y en estrategias de expansión que contribuyan a la competitividad. La Tasa de Interés Máxima Convencional (TIMC) se determina por un método muy arcaico que no se ha ajustado por medio siglo, y en la actualidad no es congruente con el mercado de capitales existente en Chile. El techo es demasiado elevado debido a la aplicación de un factor fijo de incremento de 50% de la tasa promedio resultante por tipo

de colocación, con lo cual fácilmente se puede terminar con tasas de interés superiores al 4% mensual para los clientes "más riesgosos", categoría en la que quedan encasillados los emprendedores de menor tamaño.

Un elevado precio aplicado por la banca y un mercado del crédito segmentado entre operadores regulados (los bancos) y operadores no regulados (las casas comerciales) son los que conjuntamente sostiene un modelo de colocaciones atomizado que cobra más caro parapetado en el mayor riesgo que revisten estos emprendedores. En el Ministerio de Economía se elaboró una propuesta que no ha ingresado a trámite legislativo pero tampoco fue utilizado por las campañas más grandes en sus propuestas de programa de gobierno.

Volviendo al Informe de Larraín Vial, se plantea allí que la gestión de "mercado" del BancoEstado no se ve como un elemento de riesgo para el mercado financiero, porque en el fondo no es un agente que impulse cambios en la industria, y sería entonces un ejemplo tranquilizador para el caso de la AFP Estatal para lo cual hay que asegurar que esta también tenga una gestión de "mercado". Se dispone de una herramienta de política como el BancoEstado que no se usa de acuerdo al potencial que posee, ya que se le cortan las alas por la vía de la debilidad de su capitalización que surge como una limitante para emprender una política comercial competitiva para el nicho PYME. No se duda en capitalizar el FEES, con un rendimiento financiero bastante moderado, que sin duda podría mejorarse con instancias de capitalización que presenta claras opciones de diversificación de riesgo en una cartera de colocaciones del BancoEstado. Combinar el efecto regulador que reduzca el techo del costo financiero con una institución que opera diariamente en el mercado puede ser una instancia muy efectiva para apalancar financieramente al emprendimiento, siendo además un nicho de buenas rentas para el Estado.

En la medida que los agentes estatales sean buenos agentes económicos, que se desenvuelven en un marco competitivo con tasas de ganancias normales incursionando con productos muy competitivos, pueden ser una plataforma de acción muy efectiva para dinamizar sectores que se han acomodado a operar en un marco de competencia imperfecta con la generación de rentas extraordinarias. Con ocasión de la crisis de 2008, se capitalizó al BancoEstado para que irrumpiera en el mercado refinanciando carteras, resultando una acción muy eficaz, pero el mercado rápidamente copó el incremento del capital autorizado por Hacienda. El producto resultó atractivo porque irrumpió con una tasa de interés muy competitiva con respecto a la que había en el mercado, que permitió que el BancoEstado ganara participación de mercado durante 2009.

Política

Social

3

La herencia de Piñera en AFP y salud: los grandes problemas siguen pendientes.

Eugenio Rivera Urrutia *

Introducción

El título del artículo sobre política social del Barómetro de Política y Equidad de abril del año 2012 "La política social en la encrucijada. ¿Hacia dónde van las reformas" (Rivera Urrutia, 2012) dejaba en evidencia la incertidumbre que existía a principios del 2012 respecto de la capacidad del gobierno de Sebastián Piñera de abordar las reformas necesarias en política social y respecto de las orientaciones a que esas reformas se ajustarían. Al finalizar el gobierno, es posible constatar que las reformas no han avanzado un ápice y los problemas que enfrenta el país en este campo siguen pendientes. No obstante, dicha acumulación de problemas, en particular las bajas pensiones que genera el sistema de AFP así como los cuestionamientos que recibe el sistema de ISAPRES, unido a un descontento creciente en la población afiliada a ese sistema, sugieren que es posible que la próxima Administración introduzca reformas significativas. Ello se hace posible, por la casi segura elección de Michelle Bachelet en la segunda vuelta presidencial y la amplia mayoría en el Congreso, que la coalición política que la sustenta logró el 17 de noviembre.

El presente trabajo en su sección siguiente analiza las causas que explican el bajo nivel de las tasas de reemplazo del sistema de capitalización individual e indaga en las proposiciones existentes respecto de su reforma. Particular atención se presta a la elaboración de las características que debería tener la Administradora Estatal de Fondos de Pensiones (AEFP). La sección tercera, realiza una breve revisión de la situación en que se encuentra la salud en Chile y la discusión en torno a su reforma. La cuarta sección concluye.

El sistema de capitalización individual ¿cerca de una reforma de fondo?

Todas las candidaturas presidenciales están proponiendo reformas al sistema de capitalización individual. Varias de ellas, proponen la creación de una AFP estatal (incluso la candidata Matthei no descartaba su creación en caso de

La propuesta de Michel Bachelet no pone énfasis en el objetivo de que una administradora estatal pueda aspirar a administrar una parte importante de los fondos previsionales, de manera de conjugar rentabilidades sustanciales con su utilización en pos de objetivos nacionales de desarrollo... La proposición global de la candidata subraya más bien temas tradicionales como el combate a la evasión y elusión previsional por parte de los empleadores que, siendo importantes, no encaran los problemas principales del sistema

ganar la elección presidencial) y otros proponían sustituir el sistema de AFP por un sistema de reparto.

Existe amplio consenso en que el sistema privado no está cumpliendo con la promesa fundamental de entregar pensiones con una tasa de reemplazo de 70%. Los defensores del sistema arguyen que ello no es responsabilidad de la capitalización individual sino que de diversos elementos entre los que destacan las limitaciones del mercado de trabajo y las consecuentes lagunas previsionales, el nivel relativamente bajo de las cotizaciones y la edad temprana de jubilación. Sin negar que estos temas deben ser revisados, la presente sección argumenta que las bajas pensiones son resultado directo de características propias del sistema de AFP, todo lo cual hace necesario reformas de fondo.

¿Por qué las pensiones de las AFP son bajas?

La baja tasa de reemplazo que genera el actual sistema privado de pensiones deriva de cuatro elementos principales: (1) la existencia de un oligopsonio en el uso de los fondos; (2) la fuerte caída de la rentabilidad de los instrumentos financieros en los últimos años; (3) la baja tasa de interés que reconocen las aseguradoras a los fondos acumulados a adquirir una pensión vitalicia y (4) las altas comisiones cobradas por las AFP y las aseguradoras. Analicemos cada uno de estos elementos.

La existencia de un oligopsonio en el acceso a los Fondos es sin duda un primer elemento a destacar. La necesidad de los Fondos de Pensiones de colocar cada mes rápidamente ingentes recursos en el mercado de capitales provenientes de las cotizaciones previsionales de cerca de 5 millones de personas, hace posible el ejercicio de una suerte de "Poder de Compra" a costos bajos de esos recursos por parte de las grandes empresas del país, lo que afecta la rentabilidad de dichos fondos. Esto ha quedado en evidencia en informaciones dadas a conocer por la Fundación Sol que permite observar el uso concentrado de los recursos de los Fondos de Pensiones por un reducido grupo de empresas. Esta situación queda en evidencia en los cuadros 1 y 2.

CUADRO NÚMERO 1:

Las 10 Empresas que operan en Chile donde las AFP invierten más recursos de los Fondos de Pensiones, Noviembre 2012							
Empresa	Sector	Dueño o Grupo Controlador	Millones de Dólares en Bonos	Millones de Dólares en Acciones	% de acciones sobre el emisor	Total en Millones de Dólares	% sobre el total de los fondos de pensiones
CENCOSUD	Servicios	Hörsu Paulmann	575	2.321	19,6	2.896	1,8%
ENDESA	Eléctrico	ENEL	375	1.733	14,1	2.108	1,3%
LAFAM	Servicios	Cueto (LAN) y Amazo (TAM)	238	1.758	23,0	1.996	1,3%
ENERSIS	Eléctrico	ENEL	21	1.524	13,6	1.545	1,0%
FALABELLA	Servicios	Familia Solari (Bethia)	198	1.236	5,1	1.435	0,9%
COLBUN	Eléctrico	Familia Matte	296	917	18,9	1.213	0,8%
COPEC	Rec. Naturales	Angelini	247	866	4,9	1.113	0,7%
SOQUIMICH	Rec. Naturales	Julio Ponce Lerou	190	722	10,7	912	0,6%
AESGENER	Eléctrico	AES Corporation	123	788	15,3	911	0,6%
CMPCC	Rec. Naturales	Matte	0	904	11,2	904	0,6%
Total 10 Empresas			2.262	12.770		15.032	9,5%

Fuente: Fundación SOL en base a datos de la Superintendencia de Pensiones

CUADRO NÚMERO 2:

Cuadro número 2:

Los 10 Bancos que operan en Chile donde las AFP invierten más recursos de los Fondos de Pensiones, Noviembre 2012			
Nombre Banco	Dueño o Grupo Controlador	Total en Millones de Dólares	% sobre el total de los fondos de pensiones
BANCO SANTANDER CHILE	Grupo Español Santander	5.016	3,2%
BANCO DE CHILE	Luksic	4.988	3,1%
BANCO DEL ESTADO DE CHILE	Estado de Chile	4.430	2,8%
CORPBANCA	Alvaro Saieh	3.804	2,4%
BANCO DE CREDITO E INVERSIONES	Luis Enrique Yarur	3.455	2,2%
SCOTIABANK CHILE	Bank of Nova Scotia de Canadá	1.758	1,1%
BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA, CHILE	Grupo Español BBVA + Grupo Said	1.672	1,1%
BANCO SECURITY	Grupo Security (Francisco Silva entre otros)	1.149	0,7%
BANCO ITAU CHILE	Grupo Itau Brasil	1.078	0,7%
BANCO BICE	Matte	784	0,5%
Total 10 Bancos		28.133	17,7%

Fuente: Fundación SOL en base a datos de la Superintendencia de Pensiones

El recurso permanente a los fondos de pensiones no es una cosa reciente. En el cuadro número 3 se muestra la amplia participación de los Fondos de Pensiones en el capital accionario de las principales empresas multinacionales de origen chileno.

CUADRO NÚMERO 3:

Participación Accionaria AFPs												
Empresa	País	Rubro/Sector	Año									
			2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
			% total accionario									(*)
LAN	CHI	Aerolíneas	1,53	0,34	1,2	3,38	4,46	6,26	14,76	16,94	22,68	
SUDAMERICANA DE VAPORES	CHI	Naviero	1,64	9,93	8,67	11,4	10,13	24,62	26,92	22,69	12,73	
INTEROCEÁNICA	CHI	Naviero	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
CENCOSUD	CHI	Comercio detallista	0	11,66	12,6	11,4	12,63	12,3	14,34	14,88	19,9	
SONDA	CHI	Tecnología	0	0	1,96	1,80	14,12	15,27	15,05	14,46	13,13	
FALABELLA	CHI	Comercio detallista	1,56	4,96	5,1	4,61	3,83	4,46	6,85	6,62	5,31	
CMPC	CHI	Forestal	11,97	17,24	18	16,76	14,53	14,41	12,37	11,43	11,33	
ARAUCO	CHI	Forestal/Celulosa										
VÍA CONCHA Y TORO	CHI	Bebidas	16,03	22,2	22,03	21,37	18,53	18,15	15,78	12,31	10,95	
FASA	CHI	Comercio detallista	7,06	13,69	15,1	13,7	11,98	11,78	0	0		
MADECO	CHI	Forestal	10,01	5,87	17,64	22,71	23,04	23,63	23,86	14,65	10,77	
RIPLEY	CHI	Comercio detallista	0	1,34	3,26	3,36	4,29	1,1	7,8	15,69	15,51	
DISTRIBUCION Y SERVICIOS D&S	CHI	Comercio detallista	0,5	10,22	12,73	13,21	13,55	0	0	0	0	
EMPRESAS ALMACENES PARIS	CHI	Comercio detallista	9,18	0	0	0		0	0	0	0	
PARGUE ARAUCO	CHI		0	9,77	18,6	11,44	9,25	9,00	10,47	10,49	6,94	

(*) Corresponde a mes de Septiembre

Elaboración propia con base en información de la Superintendencia de Pensiones

El cuadro número 3 muestra la participación accionaria anual de los fondos de pensiones en el período 2000 - 2012 en las principales empresas chilenas que se han internacionalizado. Naturalmente, estas inversiones pueden representar la posibilidad de aumentar la rentabilidad de los fondos. No obstante, los riesgos sistémicos y la excesiva concentración en activos específicos pueden generar pérdidas significativas. A ello se suman actividades fraudulentas como ha sido el caso de La Polar y más recientemente la operación cascada de Soquimich, que ha comprometido recursos de los Fondos de Pensiones por 800 millones de dólares. El impacto se incrementa cuando pérdidas cuantiosas se generan en el momento de la jubilación. Fue el caso de la crisis financiera del 2007 - 2008.

Una segunda razón es la fuerte caída de la rentabilidad de los instrumentos financieros. En la década de los 80, los fondos obtuvieron altas rentabilidades como efecto del alto interés pagado por los instrumentos de deuda pública necesarios para pagar la alta deuda externa que enfrentaba el país.

Posteriormente, las altas rentabilidades de los fondos fueron resultado de los procesos de privatización, que por el subsidio implícito que implicaba la venta de las empresas públicas y la regulación tarifaria generosa de muchas de ellas, hizo crecer fuertemente su valor bursátil. La caída de la rentabilidad en los últimos años ha sido producto de la crisis financiera internacional y las crecientes regulaciones que limitan la exposición de los fondos a activos riesgosos. Esto aparece en el cuadro número 4 que muestra la evolución de la rentabilidad promedio de los Fondos de Pensiones para el período agosto 2005 - julio 2013.

CUADRO NÚMERO 4:

RENTABILIDAD REAL SEGÚN FONDOS DEFLACTADA POR LA UF					
Periodo 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%
12 meses a julio 2012	-7,46%	-4,61%	-1,62%	1,07%	4,96%
12 meses a julio 2013	8,50%	5,81%	5,70%	5,49%	4,51%
Agosto 2005 a julio 2013	3,93%	3,87%	3,94%	3,85%	3,93%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Superintendencia de Pensiones

El cuadro deja en evidencia el bajo nivel de la rentabilidad alcanzada por los diversos fondos en los últimos años. Adicionalmente permite observar la alta volatilidad de los resultados pasando de rentabilidades positivas superiores al 26% (Fondo A, 12 meses a julio del 2007) a caídas de 13% (Fondo A, 12 meses a julio del 2009) lo que deja en evidencia el alto riesgo al que están sometidos estos recursos que se suponen deben tener altos niveles de seguridad. Finalmente, llama la atención que los fondos más riesgosos, cuya justificación

radica en las altas rentabilidades que generan, en los ochos analizados presenta exactamente la misma rentabilidad que el fondo E, conservador.

Una tercera razón, asociada a la caída de la rentabilidad de los instrumentos financieros, pero sobre la cual se habla poco en el debate, es la fuerte caída de las tasas de interés que las empresas aseguradoras reconocen a los fondos acumulados en el momento de adquirir las rentas vitalicias. Esto aparece con claridad en el cuadro número 5.

CUADRO NÚMERO 5:

Tasa de Interés Media de Rentas Vitalicias Previsionales (ANUAL)(*)						
AÑO	VEJEZ	VEJEZ ANTICIPADA	INVALIDEZ TOTAL	INVALIDEZ PARCIAL	SOBREVIVENCIA	MEDIA
1990	5,65	5,3	5,72	0	5,48	5,48
1995	4,97	4,82	4,93	5,03	4,76	4,83
2000	5,58	5,34	5,38	5,26	5,18	5,37
2005	3,3	3,3	3,26	3,18	3,07	3,28
2010	3,42	3,39	3,34	3,23	3,35	3,39
2013	3,12	3,13	3,04	2,87	3,04	3,1

Nota: La información registrada en la Base de Datos de la SVS comprende hasta Agosto de 2013
 (*) Muestra las tasas anuales de interés promedio implícitas en rentas vitalicias que se contratan en el mercado en virtud del D. L. N° 3.500, de 1980, ponderadas por el monto de prima única que corresponde a cada póliza.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Superintendencia de Valores y Seguros

Como se observa en el cuadro número 5, la tasa de interés que reconocen las aseguradoras a los fondos acumulados por los cotizantes ha caído fuertemente en los últimos 13 años. En el caso de la pensión de vejez, la tasa promedio reconocida muestra una caída desde 5,58 % en el año 2000 a un 3,12% en el 2013 lo que representa una caída porcentual de 55%.

Una cuarta razón deriva de las altas comisiones cobradas por las AFP y las Aseguradoras. Las primeras cobran entre un 0,77% (AFP Modelo) hasta un máximo de 2,35%, de la renta imponible. Las aseguradora, por su partes cobran una comisión equivalente al 1% de los fondos en el momento que el cotizante adquiere la renta vitalicia.

Defendiendo lo indefendible: el estudio sobre tasas de reemplazo de Ricardo Paredes.

La Asociación de AFPs dio a conocer el estudio "Pensiones y tasas de reemplazo generadas por el Sistema de AFP" que dicha asociación encargó el académico Ricardo Paredes. De forma que pareció coordinada, los dos principales medios de prensa escritos del país anunciaron con grandes titulares los resultados del estudio. El financiamiento por la Asociación de AFPs del estudio plantea inquietudes respecto de su imparcialidad. Este es el típico tema sobre el cual deberían existir fondos públicos para que estudios de esta naturaleza fueran realizados por las universidades.

El estudio se propuso (1) conocer tasas de reemplazo¹ de las pensiones de vejez (a la edad legal y anticipada) que entrega el sistema de AFP; (2) evaluar el efecto de la densidad de cotizaciones en la pensión y en la tasa de reemplazo; (3) cuantificar la proporción de pensionados con apoyo del Pilar Solidario, y (4) analizar tasas de reemplazo de EE.PP. Tomó en consideración a todos los nuevos pensionados por vejez y a los que se acogieron a los beneficios de la pensión anticipada en el periodo Enero-Marzo de 2012 en todas las AFP. En total se consideró a 25.992 pensionados por vejez; 941 pensionados que hacían uso de la pensión anticipada, de los cuales 736 pertenecían al sistema de AFP. De los 25.051 de pensionados por vejez a la edad legal 5.992 eran hombre y 19.059 mujeres.

Desde el punto de vista metodológico, el estudio comete un grave error al hablar del "sistema chileno" de pensiones. No distingue las tasas de reemplazo que asegura el sistema público de las que asegura el sistema privado de capitalización individual. En Chile un importante sector de la población recibe la pensión solidaria del sistema público financiado con recursos públicos principalmente (con un aporte variable de las personas que tiende a ser menor) que asegura altas tasas de reemplazo, pues favorece a quienes no han cotizado a lo largo de su vida o lo han hecho durante un período muy corto. Del mismo modo, para personas que han cotizado pero que reciben pensiones base menores a 266 mil pesos existe el Aporte Previsional Solidario, entregado también por el sector público, que permite acceder a un aporte monetario mensual, financiado por el Estado, con lo cual se aumenta el monto de la pensión final. Estas personas, también presentan altas tasas de reemplazo. Pero estas altas tasas de reemplazo no tienen nada que ver con el sistema de AFPs.

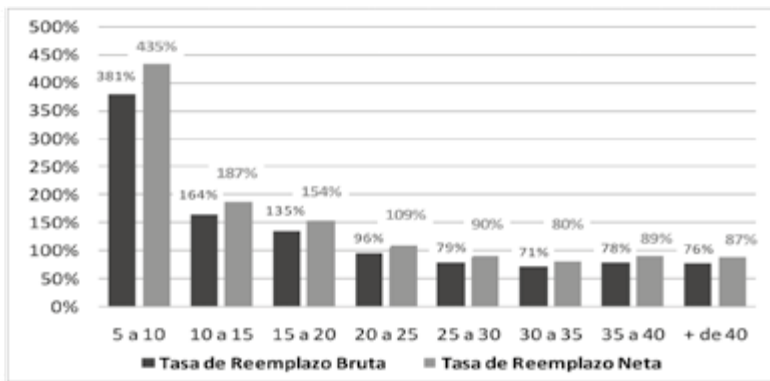
El análisis de Paredes se orienta primero a determinar las tasas de reemplazo (bruto y neta²) de los afiliados que han hecho uso de la pensión anticipada. Los resultados aparecen en el gráfico número 1. Las cifras representadas en el gráfico llaman inmediatamente la atención. Para quienes han cotizado entre 5 a 10 años las tasas de reemplazo alcanzan cifras de 435%. Estas cifras se van

1 La tasa de reemplazo se refiere a la relación entre los ingresos durante la vida activa (normalmente los últimos 10 años) y el monto de las pensiones.

2 La tasa de reemplazo neta toma en cuenta los descuentos previsionales.

reduciendo hasta 87% para los individuos que han cotizado más de 40 años. Naturalmente, que el hecho que la tasa de reemplazo disminuya con los años de cotización es expresión de que el concepto utilizado por el autor difiere del uso del concepto a nivel internacional.

GRÁFICO NÚMERO 1: PENSIÓN ANTICIPADA: TASA DE REEMPLAZO
(SEGÚN AÑOS COTIZADOS, HOMBRES Y MUJERES)

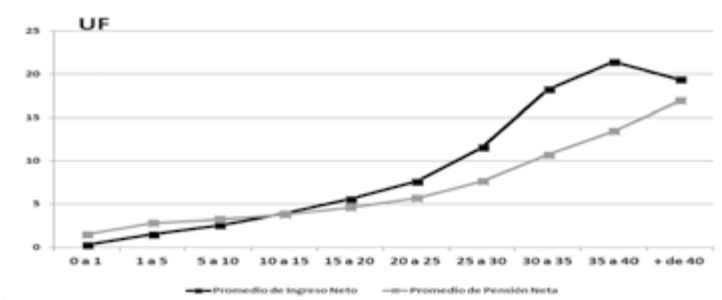


Fuente: Ricardo Paredes (2013). "pensiones y tasas de reemplazo generadas por el sistema de AFP"

Además, el análisis que se realiza del caso de las pensiones anticipadas no es relevante, pues el estudio no señala el Ahorro Previsional Voluntario con que las personas de mayores recursos contribuyeron por encima de la cotización obligatoria. Esto puede reflejar que no se accedió a la información, pero no aclararlo representa otro serio error metodológico.

Posteriormente el estudio se ocupa de la tasa de reemplazo para el caso de las pensiones de vejez. Los resultados respecto de los hombres y mujeres aparecen en el gráfico número 2. donde se busca mostrar la renta y pensión según el número de años trabajados. Sobre esa base se elaboran los gráficos 3 y 4 que buscan mostrar la tasa de reemplazo para el caso de los hombres y de las mujeres respectivamente.

GRÁFICO NÚMERO DOS: RENTA Y PENSIÓN SEGÚN AÑOS COTIZADOS (HOMBRES Y MUJERES)

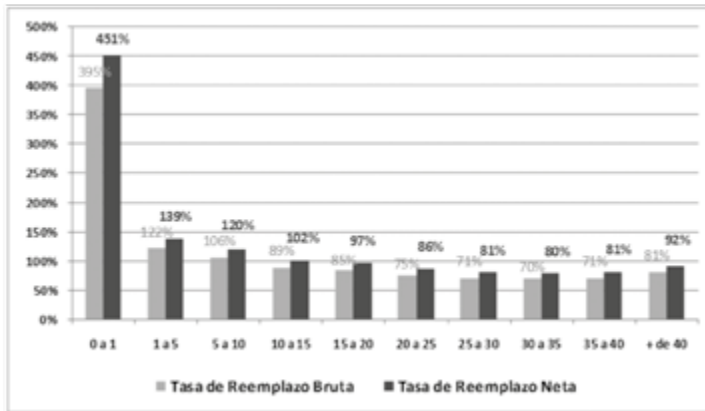


Fuente: Ricardo Paredes (2013). "pensiones y tasas de reemplazo generadas por el sistema de AFP"

El gráfico 2 pone en relación la renta y la pensión según los años cotizados. Se observa que la curva de las pensiones sigue de cerca la curva de los ingresos conforme a los años trabajados. Llama la atención que la brecha a favor de la curva de ingreso por sobre la del promedio de la pensión neta se amplía para los trabajadores que presentan cotizaciones por más de 20 años. Aunque el estudio no aclara esta situación, es probable que la brecha creciente refleje la ausencia de subsidio estatal y porque a medida que aumenta el número de años trabajados, el concepto de tasa de reemplazo se acerca a la que utilizan los organismos internacionales. Es justamente en este caso, en que aparece la debilidad del sistema de AFPs. Las altas comisiones y los problemas crecientes en rentabilidad hacen caer la tasa de reemplazo en su sentido estricto.

Sobre la base de este cuadro se estima la tasa de reemplazo que aparece en el gráfico número 3 para los hombres y en el cuadro 4 para las mujeres.

GRÁFICO NÚMERO 3: PENSIÓN VEJEZ EDAD: TASA DE REEMPLAZO
(SEGÚN AÑOS COTIZADOS, %, HOMBRES)



Fuente: Ricardo Paredes (2013). "pensiones y tasas de reemplazo generadas por el sistema de AFP"

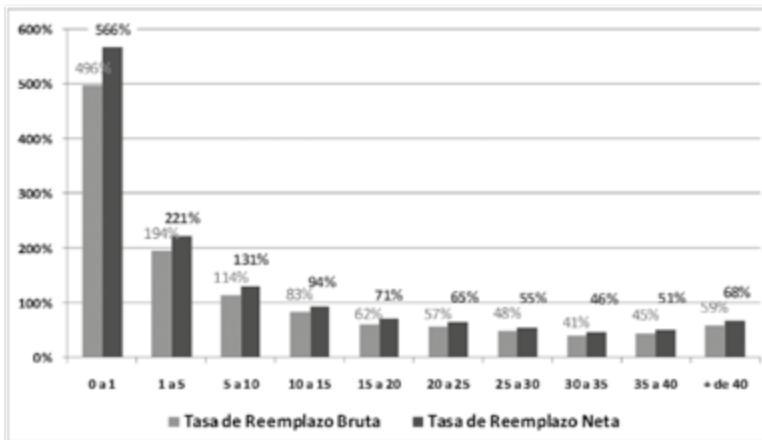
Para el caso de los hombres, la tasa de reemplazo, para quienes presentan entre 0 y un año de cotizaciones, alcanza un porcentaje de reemplazo neto de 451%. Esto expresa el impacto del Pilar solidario. Efectos similares es probable que se puedan constatar entre quienes presentan pago de cotizaciones de hasta 10 o 15 años. ¿Qué ocurre con quienes han cotizado por 20 años o más?. Como se observa en el cuadro, en este caso las tasas de reemplazo brutas fluctúan entre 75 y 81% y en el caso de las tasas de reemplazo netas lo hacen entre 86 y 92%. No obstante, el problema es más complejo.

En efecto, al calcularse la pensión, lo relevante será el monto de recursos acumulado a lo largo de la vida activa, que estará determinado por el número de cotizaciones, la rentabilidad obtenida en la vida activa, la tasa de interés que las aseguradoras reconozcan al momento de adquirir la renta vitalicia, las expectativas de vida como elementos principales. Es el resultado de ese cálculo el que se debe comparar con lo que podría ser el ingreso durante los últimos años de trabajo. Naturalmente en esas condiciones la tasa de reemplazo se derrumba, excepto para un reducido número de cotizantes que presentan pocas lagunas en su vida laboral. Es esta situación que explica que mientras el salario medio alcanza una cifra en torno a los 500 mil pesos, la pensión promedio se ubica en torno a los 167 mil pesos, lo que implicaría que la tasa de reemplazo global alcanza una cifra en torno a 33%.

Se argumentará que ese cálculo no corresponde, pues cada uno debe recibir una pensión concordante con lo que ha podido ahorrar. Y eso es efectivo en el

caso del sistema de AFPs. Sin embargo ello no es así en el caso de los sistemas de reparto que exigen sólo un número determinado de años para acceder a las pensiones definidas. Esto refleja una diferencia sustancial pues los sistemas de reparto moderno no hacen recaer sobre los hombros de los individuos los riesgos del mercado laboral, sino que de forma solidaria los distribuyen entre todos los beneficiarios.

GRÁFICO NÚMERO 4: PENSIÓN VEJEZ EDAD: TASA DE REEMPLAZO
(SEGÚN AÑOS COTIZADOS, %, MUJERES)



Fuente: Ricardo Paredes (2013). "pensiones y tasas de reemplazo generadas por el sistema de AFP"

En el caso de las mujeres, el gráfico número 4 presenta tasas de reemplazo (según el método de cálculo de Ricardo Paredes) según los números de años en que existen cotizaciones. Para quienes tienen 20 años o más de cotizaciones, las tasas de reemplazo brutas fluctúan entre 41 y 59% y las netas entre 46 y 68%. En este caso, se mantiene la misma metodología que en el caso de los hombres y por tanto se vuelve a sobreestimar la tasa de reemplazo. No obstante, el relativo bajo nivel de las tasas de reemplazo de las mujeres respecto de los hombres deja en evidencia que las mujeres, además de tener que asumir individualmente los riesgos provenientes del mercado laboral, deben asumir también otras circunstancias, como es la mayor longevidad lo cual reduce aún más la tasa de reemplazo.

No obstante, el principal error metodológico que comete el estudio es que compara la tasa de reemplazo de varios países como son los Estados Unidos y Nueva Zelanda y el promedio de los países de la OECD en que la tasa de reemplazo deriva de comparar el promedio de las pensiones con el ingreso de los últimos 10 años (independiente del número de años trabajados, más allá de un determinado límite mínimo) con la de Chile aplicando un método

que representa un cálculo totalmente distinto, esto es las pensiones promedio con los ingresos recibidos en el período en que existen cotizaciones. Se están comparando peras con manzanas.

Es por eso que el estudio llega a conclusiones sorprendentes: mientras que la OECD tiene una tasa de reemplazo de 68,8%, en Chile el sistema privado -excluidos los que reciben pensiones solidarios o aportes solidarios- se sitúa en torno al 80% en el caso de los hombres y 60% en las mujeres. Esto significa que, según el autor del estudio, Chile está mejor que el promedio de los países desarrollados que convergen en la organización internacional indicada.

Son sin duda necesarios estudios imparciales que analicen en profundidad el tema. No obstante, tomando los criterios de la OECD, la tasa de reemplazo en el sistema privado de pensiones (esto es excluido el sistema público) se ubica entre un 30 y un 50% variando según el género de lo(a)s afiliada(o)s.

El debate presidencial en torno a la reforma previsional y la Administradora Estatal de Fondos de Pensiones (AEFP).

La reforma previsional del 2008 no contempló la creación de la AFP estatal ni la incorporación de un aporte patronal para mejorar las pensiones. Ello pese a que eran demandas ampliamente compartidas por un amplio espectro de la Concertación, coalición política que sustentaba la Administración de la Presidenta Michelle Bachelet. Estos temas no fueron considerados ni en el informe del Consejo Asesor para la Reforma Previsional ni en el proyecto de ley que envió el Ejecutivo al Congreso. En relación con la AFP estatal, ello ocurrió pues, tanto las autoridades salientes del Ministerio de Hacienda como el nuevo ministro Andrés Velasco, estaban en contra de esa iniciativa. Los movimientos sociales de 2011 - 2013 parecen haber trastornado profundamente el debate y la agenda política nacional.

En la campaña electoral la mayoría de los candidatos se manifiestan partidarios de la creación de dicha entidad. Solo Marcel Claude y Marco Enríquez - Ominami no mencionaron el tema pues es el primero era partidario de sustituir el sistema de AFP por uno de reparto y el segundo propone un sistema mixto. Pese a este apoyo mayoritario, no se han desarrollado en detalle las formas que podría asumir la AEFP ni tampoco como se ubica esta iniciativa en el contexto de una reforma amplia del sistema de pensiones. En este marco, la presente sección presenta primero un análisis crítico de las propuestas previsionales de los candidatos presidenciales para luego detallar las características de lo que podría ser la AEFP.

Las proposiciones de reforma previsional de los candidatos presidenciales³.

La *propuesta de Michelle Bachelet* incluye la tarea de abordar la "tarea pendiente respecto de las pensiones para los sectores medios" pero no ha entrado en detalles al respecto. Advierte sí, que evitará las tentaciones populistas. En relación a la AFP estatal anuncian el envío de un proyecto de ley que la creará y explican que sus objetivos principales serán los de contribuir a una mayor competencia de precios y "la atención preferente de grupos de la población que despiertan menos interés para las administradoras existentes: los jóvenes, las mujeres, los trabajadores independientes de menores rentas y quienes trabajan en zonas apartadas de los grandes centros urbanos".

Esta propuesta deja en evidencia que la AFP estatal no es parte de la solución de los problemas para los grupos medios. Evidencia además, la persistencia de un enfoque de la política social en que la intervención pública se limita a socorrer a los grupos más pobres, manteniendo la visión de que los problemas previsionales de los sectores medios, deben seguir siendo considerados como problemas individuales a ser resuelto por el mercado de estos servicios⁴. Se rechaza, en consecuencia, la visión de que la política social debe responder a criterios universalistas de manera de asegurar equidad en el acceso. Su objetivo parece ser, más bien, combatir la acción racional de los más pobres que no ven ventajas en adherirse al sistema previsional, pues nunca podrán alcanzar pensiones mayores a las que garantiza el pilar solidario.

Se trata en definitiva de una iniciativa cuyo efecto principal es reducir eventuales compromisos fiscales y reducir el ingreso, de por sí bajo, al que acceden hoy, estos sectores. Termina además de "liberar" a las AFPs privadas de los grupos de bajos ingresos, que generan reducidas comisiones para las AFP.

Del mismo modo, la propuesta no pone énfasis en el objetivo de que una administradora estatal pueda aspirar a administrar una parte importante de los fondos previsionales de manera de conjugar rentabilidades sustanciales con su utilización en pos de objetivos nacionales de desarrollo. Se trata en suma de una propuesta que no aborda los problemas de fondo del sistema. De ahí que, la proposición global de la candidata, subraya más bien temas tradicionales como el combate a la evasión y elusión previsional por parte de los empleadores que, siendo importantes, no encaran los problemas principales del sistema. Se echa de menos, además, la propuesta de extender el sistema de licitaciones más allá de los nuevos afiliados.

Evelyn Matthei por su parte, aunque sostiene que la AFP estatal no terminará con las dificultades del modelo actual, se declara abierta a crearla en caso que sea electa, con el objetivo de resolver el problema de la confianza y para

3 Los antecedentes respecto de las propuestas de la diferentes candidaturas presidenciales está basada en el artículo "Las propuestas para modificar el sistema previsional que buscan llegar a la Moneda", La Tercera, 29.9.2013, pp. Negocios : 4 - 5.

4 Esta postura respecto del sistema previsional es diferente respecto de la visión que orienta la propuesta educacional de la candidata, donde el énfasis ha estado radicado en una educación pública gratuita.

generar más competencia en el sistema⁵. Insiste la candidata de la Alianza de que ella deberá operar bajo las mismas condiciones que el resto de las administradoras. En este contexto, Matthei propone subir la pensión básica solidaria (PBS) en un 22% hasta llegar a 100 mil pesos y elevar el monto de la pensión máxima con el Aporte Previsional Solidario a 350 mil pesos, lo que implica un alza de 31%. Especial atención, pone la candidata en aumentar la densidad de las cotizaciones y estimular el retraso de la edad de jubilación. Propone, además, elevar, gradualmente, las tasas de cotización al sistema, a cargo del empleador.

Marco Enríquez – Ominami propone crear un sistema mixto con un pilar solidario contributivo entendido como un “sistema de reparto que capte una parte de las cotizaciones de los trabajadores y garantice un piso mínimo superior al promedio actual de las pensiones de las AFP”. No se entra en detalles respecto del funcionamiento del nuevo sistema. No queda claro, si se está proponiendo que una parte de las cotizaciones de todos los trabajadores se integre al sistema de reparto o sólo las de aquellos que se incorporen al sistema. Al señalarse más abajo en el texto que citamos, que para los que opten seguir en el sistema de AFP se les aplicarán nuevas regulaciones parece sugerirse que la idea es que la contribución al sistema de reparto lo realizarían solo los que se afiliarán a él. En todo caso, el nuevo sistema garantizaría un piso mínimo superior al promedio actual de las pensiones de las AFPs. Por otra parte, se propone fijar una comisión máxima equivalente al 7% de las cotizaciones y establecer el principio de corresponsabilidad de las administradoras frente a las rentabilidades negativas mediante “la cesión de parte de sus utilidades”. No se explica, sin embargo, la modalidad que esta cesión asumiría. En relación con el Pilar Solidario propone ampliar su cobertura desde el 60% actual más pobre al 80%. El candidato no propone una AFP estatal.

También *Franco Parisi* propone una AFP estatal para impulsar la competitividad (sin entrar en mayores explicaciones al respecto) que sin embargo no debería ser filial o subsidiaria del Banco del Estado. Sin embargo, su principal propuesta es la de permitir el auto endeudamiento con hasta el 10% de los fondos propios de las AFP; de manera de permitir “avanzar hacia una desintermediación financiera para créditos de hasta 200 UF”. Parisi propone una tasa de 9%. Autoprestados a tasas similares a las pagadas por los bonos emitidos por las empresas, puede ser un mecanismo interesante para los créditos de consumo, sujetos a tasa muy altas. Para fortalecer la vinculación entre la comisión pagada a la AFP y la rentabilidad de los fondos propone homologar el funcionamiento del cobro de comisiones del sistema AFP a lo que ocurre con las administradoras de pensiones de cesantía, que tiene un

5 La aceptación de la AFP estatal por parte de Evelyn Matthei, más allá del interés electoral, busca hacer frente a la creciente hostilidad que el sistema encuentra en amplios sectores medios como efecto de los bajos montos que alcanzan las pensiones que están recibiendo los jubilados del sistema y que recibirán quienes están próximos a pensionarse. Como contrapartida, la gente percibe que el sistema de fondos de pensiones favorece a los dueños de las AFP lo que se expresa en sus altas rentabilidades (aún en los períodos en que los Fondos de Pensiones tienen resultado negativo (lo que se explica porque el monto de las comisiones es independiente de la rentabilidad del fondo) y a los grupos económicos que hacen uso de los recursos a tasas muy bajas.

porfolio benchmark. Cabe señalar que en el caso de las AFP está vigente un sistema similar que obliga a las AFP a tener un monto equivalente al 1% del fondo de pensiones en los mismos instrumentos en que está invertido el ahorro de los afiliados.

Marcel Claude propone derechamente eliminar el sistema de capitalización individual y su sustitución por un sistema de reparto que incorpora un Fondo Solidario tripartito con aportes del trabajador, los empleadores y el Estado. Este sistema garantizaría una pensión mínima calculada sobre la base de una pensión básica de vejez, equivalente hoy a 300 mil pesos. No hace propuesta en relación con la tasa de cotización por lo que se puede presumir que se mantendrían las actuales tasas. La eliminación de la cuenta individual hace presumir que el cambio del sistema provocaría un amplio rechazo entre los actuales afiliados al sistema de AFPs. En relación con los beneficiarios del Pilar solidario actual, los cambios no serían relevantes más allá de que la actual pensión máxima con aporte solidario alcanza sólo a 266 mil pesos. Le preocupa además combatir la evasión y elusión en este campo. Las actuales AFP operarían captando el ahorro voluntario.

Ricardo Israel propone como medida principal la creación de la AFP estatal como filial del Banco del Estado o como formando parte del Instituto de Previsión Social. Aunque no se explica la modalidad, la entidad tendría como misión "regular el mercado previsional". La candidatura pone especial énfasis en que la nueva institución limite "el poder económico sobre el uso de los fondos previsionales que hacen los grandes grupos económicos". Proponen también aumentar los montos con que contribuye hoy el Pilar Solidario.

Alfredo Sfeir propone establecer una AFP estatal, la posibilidad de elegir entre ambas modalidades de Administración y eliminar las comisiones en caso que la rentabilidad de los fondos de pensiones sea cero o negativa.

..... La Administradora Estatal de Fondos de Pensiones (AEFP).

Del análisis desarrollado, queda en evidencia el apoyo generalizado a la creación de una AFP estatal. No obstante, es necesario precisar la propuesta, pues -como ha quedado en evidencia en la sección anterior- a esta institución se le asignan objetivos y características variadas que generan confusión. En tal sentido, la presente propuesta sugiere en primer lugar un nuevo nombre para este nuevo organismo público, la Administradora Estatal de Fondos de Pensiones (AEFP). Este nombre releva en primer lugar que no existe un cambio de propiedad sobre las cuentas individuales de los afiliados, estas permanecen bajo la propiedad de los cotizantes. Lo único que cambia, en este sentido, es que el administrador privado se sustituye por la el administrador estatal.

Donde tiene lugar una modificación sustancial es en el campo de las comisiones pagadas por la administración de los fondos. Mientras que las administradoras privadas cobran hasta un máximo de 2,35%, la administradora estatal

cobrará un costo de administración sustancialmente más bajo, con los efectos positivos que ello tiene ya sea sobre el ingreso actual de los afiliados, o en su defecto si se decide destinar los ahorros en materia de comisiones a engrosar el fondo del afiliado, en mayores pensiones. En una primera aproximación esta última posibilidad podría implicar beneficios similares al aumento de 2 puntos de cotización que propone Matthei. Esto no deriva de un subsidio por parte del Estado sino del aprovechamiento de las economías de escala que aseguraría el hecho que el Instituto de Previsión Social (IPS) se hiciera cargo de la administración de las cuentas de la AAFP y la eficiencia con que pueda operar una institución pública que participa plenamente de los esfuerzos de modernización del Estado.

Asociado a esta iniciativa, se propone la creación de un Instituto Nacional de Seguros que pueda hacerse cargo de la provisión de rentas vitalicias para los afiliados de la AAFP. En la actualidad, las tasas de interés con que las compañías de seguro determinan el monto de la renta vitalicia son variables pero en la actualidad como queda en evidencia en el cuadro número 5 alcanza en la actualidad un promedio en torno al 3%. Esta baja tasa de interés, tiende a deprimir aún más las bajas pensiones que permite alcanzar la tasa rentabilidad anual de 3,9% que en promedio han alcanzado los fondos de pensiones de los trabajadores activos en los últimos 8 años (Ver cuadro número 4). La baja tasa que reconocen las compañías de seguro refleja la creciente volatilidad y tendencia a la baja que presenta la rentabilidad financiera a nivel nacional e internacional. En tal sentido, una aseguradora estatal, que aprovechara las economías de escala y la amplia diseminación de riesgos que ello permitiría, podría asegurar una tasa de interés igual al 4% anual que corresponde a la tasa que se le reconoce a los bonos de reconocimiento. Se trata además de una tasa similar a la rentabilidad efectiva que han recibido los Fondos de Pensiones en los últimos 8 años, por lo tanto tampoco implicaría un subsidio. Esto permitiría un aumento adicional de las pensiones de los afiliados a la AAFP.

La AAFP, con pequeños cambios legales, abre opciones de inversión que compatibilizan una mayor rentabilidad con más seguridad. Se puede fortalecer la presencia de los Fondos de Pensiones en instrumentos de apoyo a la PYME. En los últimos 7 años la rentabilidad promedio anual de los Fondos (a julio del 2013) se ha ubicado, como decíamos más arriba, en torno al 3,9%. Las PYMES, por su parte, enfrentan dificultades de acceso al crédito y si logran acceder a él pagan intereses anuales en torno al 20%.

El uso de los fondos previsionales en instrumentos de financiamiento de la PYMR impactaría positivamente en la rentabilidad de los fondos de pensiones y en el costo del crédito al cual acceden las PYMES. Esto ayuda a elevar la productividad del sector, la calidad de los puestos de trabajo, las remuneraciones y por tanto las cotizaciones y pensiones de los trabajadores de este sector, que como se sabe concentra una parte sustancial de la fuerza de trabajo. Se puede invertir más en la industria regulada y en la minería, sectores de altas rentabilidades y eventualmente ser utilizados para recomprar algunas

de estas actividades que como efecto del sistema regulatorio presentan altas rentabilidades de largo plazo. Es paradójico que mientras los fondos de pensiones de otros países invierten en esas empresas, los fondos chilenos se exponen en los inciertos mercados internacionales. En este contexto, puede ser también importante incluir la medida propuesta por el candidato Parisi, de permitir el auto-endeudamiento de hasta 200 UF con tasas de interés en torno al 9%, que supera con creces la rentabilidad obtenida por los fondos.

Es necesario elevar la tasa de cotización; no obstante las personas no quieren mayores cotizaciones ya que perciben que ese esfuerzo va en primer lugar en beneficio de las administradoras y de las grandes empresas. Una AFP estatal viabiliza este cambio al generar confianza en la población y da el tiempo necesario para introducir una reforma global que aprenda de la experiencia nacional e internacional para avanzar a un sistema previsional moderno y solidario que responda a las necesidades no satisfechas de la mayoría de la población.

La reforma de la salud sigue pendiente al final de la administración de Sebastián Piñera.

Problemas de la salud en Chile.

A finales de noviembre, se dio a conocer el informe de la OECD sobre la situación de la salud en Chile y en los otros países que participan de la entidad. La entidad internacional subraya en primer lugar que la esperanza de vida promedio alcanza los 80 años lo que comparado con el año 1970 representa un aumento de diez años. En Chile la esperanza de vida es de 78 años. El informe llama la atención de que enfermedades crónicas como diabetes y obesidad son cada vez más frecuentes. Chile se ubica entre los cinco países de la OCDE con mayor prevalencia de diabetes y en el sexto puesto en los con mayor obesidad.

Los altos costos de la atención médica que enfrentan los afiliados a las ISAPRES están acompañados por los altos precios de los medicamentos. Una investigación periodística llamó la atención a que numerosos remedios de alto costo se pueden conseguir a precios sustancialmente menores en Mendoza. Esto ha sido confirmado por el director del Instituto de Salud Pública que ha afirmado "que efectivamente hay algunos productos de marca y algunos genéricos que son muy baratos en comparación con Chile. Ciertos medicamentos tienen diferencias de hasta dos o tres veces" Sus explicaciones respecto de las causas apuntan a que el precio estaría subsidiado en Argentina; que existe control de precios y que en ese país los medicamentos se producen aprovechando economías de escala. En Chile en cambio existe libertad de precio. (La Tercera, 9.11.2013, p. 20).

Esta situación se retoma en el informe de la OECD el cual señala que pese a que la proporción de medicamentos genéricos en el mercado ha aumentado en la última década en muchos países, en Chile representan apenas el 30 % del mercado, lejos del 75% que alcanza en Alemania y el Reino Unido. Del mismo modo, Chile se ubica (junto a México y Corea) entre los países de la OECD con mayor gasto "de bolsillo" en salud (4,6% del PIB), mientras que el promedio se sitúa en 2,86%. El ministro de salud, al dar a conocer el informe, reconoció que la razón fundamental de este tremendo gasto de bolsillo son los fármacos" que representan un 45% de ese gasto <http://web.minsal.cl/node/363>⁶. Que la situación no está mejorando sino que por el contrario tiende a empeorar queda en evidencia pues entre todos los países de la OECD, Chile es el que presenta un mayor aumento del gasto en farmacia, alcanzando un 12,1 en el período 2009 - 2011, seguido por Grecia y Corea del con un 9,8 y un 9,8% respectivamente. Esa evolución contrasta con la situación de países como Noruega, Alemania y Suiza que presentan caídas promedio de 2,5%, 0,7% y 2,3% respectivamente. Esta situación resulta aún más preocupante si esa tasa de crecimiento se compara con el crecimiento promedio del gasto en farmacia en el período 2000 - 2009 que alcanzó en Chile un 2,9%.

El informe deja en evidencia, además, que el gasto de salud per cápita de Chile se ubica entre los más bajos de los países de la OECD. En efecto, mientras que en Chile el gasto promedio alcanzó en el 2011 una cifra de US\$ 1568 el promedio de la OCDE se ubicó en el mismo año en US\$ 3322. No obstante, esta cifra esconde una situación mucho más dramática. En efecto, cifras para el 2008 dejaban en evidencia que el gasto per cápita en salud, el 19% de la población afiliada a las ISAPRES captaba el 34,7% mientras que el 81% afiliado al sector público captaba el 65% (Rivera, 2012, p. 76).

..... La reforma de las ISAPRES, un debate estancado⁷.

Poco antes de que tuvieran lugar las elecciones, pareció llegarse en el Congreso a un acuerdo en torno a la reforma de las ISAPRES. Sin embargo, ello parece haber sido una maniobra electoral del Gobierno, pues el 19 de noviembre, esto es dos días después de la elección presidencial, el ministro de salud desechó la iniciativa. En efecto, aún cuando se aceptó que el Programa Garantizado de Salud (PGS) incluyera los tratamientos del Plan Auge (80 patologías), la cobertura para enfermedades catastróficas, atención de emergencia y las patologías que están en FONASA y que los afiliados menores de 24 años paguen un 50% del precio total del plan, los temas más polémicos respecto a los cuales se había alcanzado un acuerdo, fueron rechazados.

En efecto, se rechazó la proposición de los parlamentarios de la oposición de elevar la cobertura de las atenciones ambulatorias a 60% pues encarecería el precio del plan de "quienes no viven en las grandes ciudades, donde

6 El resto se explica por el copago que realizan los individuos por las prestaciones de salud que reciben

7 Para un análisis detenido del debate en torno a la reforma del sistema de ISAPRES remitimos a Rivera, 2012

normalmente, las aseguradoras tendrían que conseguir precios necesariamente más altos de las clínicas y prestadores que son escasos en esas localidades" (La Tercera, 20.11.2013, p. 14). Del mismo modo, el Ejecutivo, descartó el acuerdo alcanzado en torno a que las ISAPRES deberían cubrir una tarifa única insistiendo en que cada ISAPRE tuviera libertad para fijar el precio del PGS. Una de las formas en que el ministro de Salud justificó esta decisión fue que ello provocaría una emigración de los afiliados desde las ISAPRES a FONASA lo que implicaría un gasto fiscal adicional de \$ 60 mil millones (id.)

El debate en torno a las facultades de las ISAPRES para elevar precio de planes y el alto precio de los medicamentos.

El primero de octubre del 2013, el Tribunal Constitucional (TC) rechazó la solicitud efectuada por una afiliada a la ISAPRE Cruz Blanca para declarar inaplicable la normativa que permite a esas entidades reajustar los precios de sus planes. Esta decisión causó relativa sorpresa pues el Tribunal había declarado inconstitucional la normativa sobre tabla de factores basada en criterios de sexo y edad, por ser discriminatoria. El fallo fue recibido con entusiasmo por los sectores vinculados al sistema privado de salud. Es así como una columna de opinión en El Mercurio sostenía que la demanda indicada "cuestionaba el incremento de precios en sí, lo cual produciría el efecto no deseado de tener que cambiarse al sistema público, generando afectación a numerosas garantías".

En tal sentido, la autora de la columna, la abogada constitucionalista Ángela Vivanco llamó la atención que el TC efectuó tres definiciones fundamentales. (1) El alza de precios no es inconstitucional cuando es previsto por la ley "respecto de contratos indefinidos y con prestaciones diferidas en el tiempo", en tanto se busque adecuarlos a las variaciones de costo. (2) Habría aclarado "que el derecho a la protección de la salud no incluye un universo de beneficios ilimitados, sino un conjunto de prestaciones que deben contar, de modo equitativo y proporcionado, con fuentes de financiamiento legal. Ello imposibilita concebir o invocar el derecho a un precio inalterado" <http://www.elmercurio.com/blogs/2013/10/14/16071/TC-y-alza-de-precios-en-salud->

un-fallo-memorable.aspx⁸ El abogado recurrente, Pedro Barría, dijo que estos fallos son dinámicos, por lo que se puede insistir a futuro. “El cuestionamiento que hacemos no es a la facultad de reajustar, sino a la forma de hacerlo. No puede dejarse que la fijación del ajuste quede en manos exclusivas de la ISAPRE, pues genera desequilibrio ante la ley”, sostuvo⁹.

Conclusiones.

Al finalizar el gobierno, es posible constatar que las reformas y los problemas que enfrenta el país en el campo de la salud y la previsión o siguen pendientes. No obstante, dicha acumulación de problemas, en particular las bajas pensiones que genera el sistema de AFP así como los cuestionamientos que recibe el sistema de ISAPRES, unido a un descontento creciente en la población afiliada a ese sistema, sugieren que es posible que la próxima Administración introduzca reformas significativas. Ello se hace posible, por la casi segura elección de Michelle Bachelet en la segunda vuelta presidencial y la amplia mayoría en el Congreso, que la coalición política que la sustenta logró el 17 de noviembre. El trabajo analiza las causas que explican el bajo nivel de las tasas de reemplazo del sistema de capitalización individual e indaga en las proposiciones existentes respecto de su reforma. Particular atención se presta a la elaboración de las características que debería tener la Administradora Estatal de Fondos de Pensiones (AEFP). Realiza también una breve revisión de la situación en que se encuentra la salud en Chile y la discusión en torno a su reforma.

8 La autora releva también lo afirmado por el TC respecto a que habiéndose por la ley definido no solo los límites, sino también el procedimiento para proceder a los reajustes de los planes base, pero sin poder alterar los beneficios, no procede que dicha normativa sea sustituida en sede jurisdiccional por una regulación particular según el caso. Sobre esa base sostiene que La única posibilidad de armonizar adecuadamente los derechos y de reconducir múltiples pretensiones al terreno de la realidad jurídica y de la medida ética es definir adecuadamente los ámbitos que le corresponden a la ley y aquellos de incursión de los jueces, de modo tal de preservar reglas que la propia comunidad ha decidido darse y de intervenir por los tribunales a favor de la coexistencia de garantías, y no de su conflicto, por más que a estos les resulte más adecuado o deseable un modelo de sistema de salud u otro. Finaliza la autora señalando: “Confiamos en que tan trascendente reflexión del TC permee a instituciones y personas, superando judicializaciones y eslóganes y contribuyendo a desarrollar las bases de un Estado social maduro y viable”. <http://www.elmercurio.com/blogs/2013/10/14/16071/TC-y-alza-de-precios-en-salud-un-fallo-memorable.aspx> La autora alude a un tema que es también muy relevante en el ámbito medioambiental en que los Tribunales de Justicia han sido acusados de estar yendo más allá de sus facultades al tomar decisiones propias del ámbito legislativo. Ello pondría en cuestión el importante rol de los tribunales en la defensa de derechos fundamentales de importantes grupos de la ciudadanía.

9 <http://www.ciedessweb.cl/ciedess/component/content/article/3-mas-noticias/2608-tribunal-constitucional-rechaza-recurso-contra-alzas-en-planes-de-isapres>

Bibliografía

Minsal (2013). Panorama de salud 2013. Informe OECD sobre Chile y comparación con países miembros, http://web.minsal.cl/sites/default/files/INFORME%20OCDE_2013_21%2011_final.pdf

Ricardo Paredes (2013). "pensiones y tasas de remplazo generadas por el sistema de AFP"

Rivera Urrutia, Eugenio (2012), La política social en la encrucijada. ¿Hacia dónde van las reformas?, en Barómetro de Política y Equidad. A mitad de camino. Punto de no retorno.

Empleo y Protección Social

4

Y no pasó nada...

Patricia Silva*

*Abogada. Asesora laboral. Ex Directora del Trabajo

Introducción

Tal como proyectamos en los inicios del Gobierno de "excelencia", en materia laboral no habría grandes avances. Pedir cambios en negociación colectiva o fortalecimiento a la organización sindical al gobierno de los empresarios sin duda era una panacea.

La derecha fue consecuente con sus dogmas: "ellos dan trabajo" y así lo hicieron. Si se dan por ciertas las cifras de desempleo, "dieron trabajo", ¹ otra cosa es la calidad de éste.

Según la Fundación Sol, en el año 2010 los trabajadores tercerizados representaban un 11,5% del total de los asalariados. Hoy ya llegan al 17,3% y la brecha salarial con los trabajadores de planta alcanza el 30%. Si se analizan los más de 800 mil puestos de trabajo que se han creado en el período, 45,5% corresponden a subcontratación, pero si sólo se consideran los más de 550 mil empleos asalariados, la cifra se eleva a 68,2%. ²

Pero esto no sólo lo concluyen los expertos. La ciudadanía, el pueblo -como le llamábamos antes- es el mejor termómetro para evaluar las políticas públicas, porque diariamente viven y sufren sus efectos. Y ellos coinciden: hay más empleo pero no mejora la calidad del trabajo, ni se acorta la enorme brecha socioeconómica. La mejor expresión han sido los resultados de las elecciones, tanto las municipales, como la reciente primera vuelta presidencial y la parlamentaria.

No les creen.

Estos últimos meses de Gobierno, la agenda y la política no ha sido marcada por ellos, la opinión instalada que no tendrán un segundo Gobierno y perdiendo la elección presidencial, ha hecho que sean los programas y planteamientos

Este Gobierno que termina dejó la agenda laboral, salvo post natal, en el mismo estado en que la encontró; la mayoría de las propuestas de Evelyn Matthei en su programa son reformas que se encuentran hoy en discusión en el parlamento, habiendo sido incapaces de aprobarlas durante los cuatro años de gestión. El proyecto conocido como "el multirut" no se movió un ápice, aún cuando fue compromiso del programa de Gobierno de Piñera

¹ La tasa de desempleo trimestre Agosto-Septiembre-October 2013 fue de 5,8%. Según el gobierno se han creado más de 864.000 empleos, de los cuales más de 491 mil corresponden a mujeres (56,8%) y más de 372 mil empleos para hombres (43,2%). Ministro del Trabajo. La Tercera 29 noviembre 2013.

² www.fundacionsol.cl artículo 13.10.2013 El Dínamo.

realizados desde los Comandos presidenciales y muy especialmente desde la candidatura de Michelle Bachelet, los que ha fijado el debate.

Tempranamente la candidata de la Nueva Mayoría, Michelle Bachelet, dio a conocer las tres reformas pilares de su futuro gobierno, la reforma constitucional, la reforma educacional y la reforma tributaria; sin duda todas son piezas fundamentales para acortar la gran brecha de inequidad que se viven en este país.

La envergadura que implica concretar esos tres enormes compromisos, el importante desgaste político que implicará, habiéndolos incluidos aún sin saber el resultado de las elecciones parlamentarias y la composición del parlamento 2014-2018, opacó todo el resto de la agenda social y política que incluye temas tan centrales en la lucha contra la desigualdad como las reformas laborales, el tema energético, salud, incluso la dura demanda por terminar con el sistema de AFP.

Fueron estas reformas estructurales las que ordenaron incluso la agenda de los otros candidatos, en especial la de Evelyn Matthei. Ellos tomaron posición y reaccionaron más bien sobre las dudas propias que nacieron a partir del lanzamiento de ideas generales.

Respecto de la reforma educacional, la postura de la derecha puso un punto que ocupó el debate, si se mantendría o no la educación privada, frente al compromiso de una educación gratuita para todos.

Sobre la nueva Constitución, el debate no se ha centrado sobre los nuevos contenidos de ésta, más allá del sistema binominal, sino que hasta hoy la discusión es quién será "el constituyente", qué institución se hará cargo de su redacción. Se entregará a una asamblea constituyente o a la actual institucionalidad parlamentaria; esto se tomó la agenda, el análisis político, los medios de comunicación, incluso fue capaz de generar un interesante movimiento ciudadano organizado con el objetivo de visibilizar la opinión directa de la ciudadanía sobre la voluntad de una Asamblea Constituyente a través de una audaz acción, la de marcar el voto presidencial con la sigla AC. Hecho sin duda digno de análisis, considerando el fuerte sesgo legalista e institucional que tiene la sociedad chilena, se vio alterado por la vía de los hechos rompiendo con ello la "formalidad del voto".

Fue en este marco, que la Nueva Mayoría nombró primero las tres comisiones encargadas de los pilares centrales del programa, que por cierto atendidas las dimensiones de cada una de ellas que excederá sin dudas los cuatro años presidenciales, se debe hablar de proyecto, más que programa. Logrando con ello dirigir totalmente y copar el debate político absolutamente desde las propuestas y opiniones que daban sus integrantes.

El programa de la candidata de la Alianza, Evelyn Matthei, centró sus principales ejes programáticos en Educación, Seguridad, Regionalización y Salud. Más que

un proyecto, la derecha presenta un programa, compuesto de diversas medidas en cada tema, sin plantear cambios sustantivos.

Y El tema laboral?

El silencio en el tema laboral durante casi toda la campaña presidencial, causó un fuerte ruido en los actores laborales.

Aún cuando los principales comandos hicieron públicos la constitución de sus comisiones de Trabajo, no bastó ello para el mundo laboral; lo sensible del tema no permitía seguir en silencio, porque claramente no tiene el mismo impacto para la ciudadanía el Trabajo que el resto de los otros temas no relevados por las distintas candidaturas. El trabajo es lo cotidiano, es el termómetro más sensible en la inequidad, los padres y madres trabajadores de este país saben que se puede tener una educación de calidad, incluso gratis, pero si por el trabajo realizado, por los servicios prestados, se recibirá un sueldo que no alcanza para el desarrollo familiar, el tema de la brecha socioeconómico no habrá acabado, ni para ellos ni para sus futuras generaciones.

En efecto, el tema Trabajo fue omitido en las intervenciones, discursos, incluso de los temas elegidos por los connotados periodistas que participaron en los debates televisados. Quizás en el caso de los y las periodistas estrellas de los distintos medios de comunicación se deba a que en general “los rostros” de los canales no trabajan bajo la figura de contratos de trabajo, muchos de ellos emiten facturas por sus servicios, por tanto les son ajenos los conceptos propios de la relación laboral como las condiciones laborales.

El tema laboral solo comenzó a cobrar fuerza después de Agosto. El rol jugado por la CUT en cuanto a poner en cuestión su apoyo a alguna candidatura particular mientras no se conociera el programa en esta materia comenzó a tensionar al mundo político, directamente a los partidos. Los frentes sociales de los partidos integrantes de la Nueva Mayoría jugaron un rol sustantivo al interior de sus partidos, mostrando que en el tema laboral, existe en la base unidad del planteamiento y claridad de los cambios necesarios.

La conformación actual del directorio de la CUT, hacían prever que sería la candidatura de la Nueva Mayoría quién debía representar sus intereses. Sin embargo, esto no fue automático y tras varias reuniones señalando su preocupación y hasta molestia, primero por ausencia y luego por retardo de la propuesta laboral, finalmente el 28 de octubre conocido el Programa de Gobierno que acogió varios de los temas levantados por la CUT como esenciales, declararon que era ese el programa que los representaba. Esto, no sin discusiones internas.

Existe consenso que la reforma laboral debe estar centrada en fortalecer los derechos colectivos de los trabajadoras y trabajadoras. La libertad sindical³ como derecho fundamental en Chile tiene fuertes restricciones en la triada inseparable para un ejercicio pleno de este derecho: en la sindicalización, y esto incluye entre otros cambios, el fortalecimiento de la organización sindical, reconocer titularidad exclusiva al sindicato, eliminando la figura de los grupos negociadores, fortalecer la sindicalización, para ello las propuestas son dos, sindicalización automática y/o ampliar la cobertura de la negociación, hoy es muy restringida siendo afectos a ella sólo los trabajadores y trabajadoras de la nómina presentada en el proyecto; sin embargo, como contrapartida, el empleador tiene plenas facultades y discrecionalidad para extender a cualquier trabajador y de cualquier jerarquía, los beneficios, en la práctica incluso extienden el bono de término.

Además, en esta triada -como segundo punto- debe garantizarse el derecho a negociar colectivamente. Es esta la materia más sensible, donde debe equilibrarse el poder de las partes, "emparejar la cancha", aquí se debe determinar quién y con quién negocia, vinculado con nivel de la negociación, donde el multirut es un importante obstáculo pero no el único, debe eliminarse la discriminación de los sindicato interempresa que hoy negocia sólo si el empleador lo acepta; qué se negocia es otro de los puntos centrales, donde el tema de mayor interés del mundo empresarial es la jornada laboral pactada por debajo de lo que la ley hoy exige. Un tercer punto, sino el más estratégico, es el derecho a huelga, debiendo eliminarse el reemplazo y otras curiosidades que tiene la huelga chilena. Junto a lo anterior deben modificarse varios aspectos formales del engorroso y dispar proceso de negociación.

En resumen se trata de otorgar más poder a los trabajadores. Difícil tarea.

Revisando tres de las propuestas laborales de los nueve candidatos veremos importantes diferencias:

Programa de Gobierno de Marco Enríquez-Ominami en materia laboral⁴

Trabajo y derechos laborales: Se propone una nueva legislación laboral que reponga y fortalezca el sentido tutelar de la ley, vale decir:

1. *Redefinir el concepto de empresa.* Considerando los abusos cometidos con la política del Multirut, es necesario establecer que dos o más empresas sean consideradas como una cuando concurren determinados requisitos, de manera

3 Libertad Sindical: "Derecho que asiste a los trabajadores para constituir organizaciones, afiliarse o desafiliarse a ellas, a darse su propia normativa sin intervención de terceros y, especialmente, el derecho al ejercicio de la actividad sindical por medio de aquellas acciones tendientes a la defensa y promoción de los intereses que le son propios, en particular, la negociación colectiva y el derecho a huelga". * Caamaño y Ugarte. Negociación colectiva y libertad sindical pag. 15.

4 www.marcopresidente2014.cl

de que los trabajadores puedan constituir un solo sindicato e integrar un solo proceso de negociación.

2. *Subcontratación*: Se requiere una revisión de la ley 20.123 y establecer con claridad los límites entre subcontratación y suministro de trabajadores.

3. *Negociación colectiva*: Se requiere establecer como sujeto principal de la negociación a los sindicatos y permitirles negociar tanto contratos como convenios. De igual forma, es importante considerar una ampliación de las materias susceptibles de negociar.

4. *Sindicalización*: Se requiere establecer condiciones para una adhesión sindical automática y facilitar la familiarización del trabajador con la vida sindical por un período que abarque un proceso de negociación colectiva; el trabajador podrá entonces decidir a qué sindicato se afilia si existe más de uno en la empresa.

5. *Seguro de desempleo*: Se requiere una reforma profunda que permita otorgar mayores y mejores beneficios a los trabajadores que tienen que enfrentar períodos de cesantía.

6. *Multinacionales*: Se requiere fiscalizar el correcto cumplimiento de todos los instrumentos internacionales conocidos. Asimismo resulta necesario legitimar, en Chile, los Acuerdos Marcos Globales promocionados por las Federaciones Sindicales Internacionales (FSI) y establecer un monitoreo selectivo permanente sobre estas empresas.

Previsión social: un derecho, no un privilegio

El Estado debe garantizar el derecho a la Seguridad Social, es decir una pensión de tipo universal, mayor a la actual, para toda la población. Junto a lo anterior, el Estado debe regular y limitar los costos de administración de las AFP, entre otros los asociados a publicidad, de manera de que estos digan relación con los servicios efectivamente prestados. Por último, las AFP deben asumir el riesgo financiero de una mala gestión de los fondos de los afiliados.

Propuestas

1. Se propone reformar el sistema actual de manera que las comisiones no sean superiores al 7% del aporte previsional efectuado. Las AFP deberán competir por menores comisiones y mejores servicios, respetando ese rango.

2. En caso de rentabilidad negativa por un período superior a tres meses, se propone que las AFP asuman su cuota de responsabilidad en el mal manejo de las inversiones, distribuyendo parte de sus utilidades como fue planteado en su minuto por la Unión de Organizaciones Sindicales (UOS). Específicamente,

se propone que las AFP asuman el 25% de la pérdida acumulada, a partir del cuarto mes de rentabilidad negativa.

3. Se propone transitar hacia un sistema de tipo mixto, público-privado, en el cual el Estado asegure una pensión básica a todos los trabajadores, equivalente al 50% del promedio de sueldo de cada profesional, en los últimos cinco años trabajados, con un tope de 25 UF. El sector privado complementará esta pensión, conforme a las contribuciones individuales efectuadas a lo largo de la vida activa del trabajador. De esta forma, el riesgo financiero se aplicará únicamente al complemento en manos de las administradoras privadas sujetas a mayor regulación.

4. La pensión básica de las mujeres que hayan tenido hijos deberá ser superior a la de los hombres, de manera de compensar las lagunas correspondientes a los períodos de maternidad.

5. Se propone reducir el límite conjunto de inversión internacional del valor de los fondos a un 50%. Esto aplicaría únicamente al complemento de pensión a cargo de las AFP, en el marco del sistema mixto propuesto.

6. Adicionalmente, ningún fondo (A, B, C, D, E) podrá invertir más del 70% en instrumentos internacionales, siempre respetando el límite conjunto de 50%." (Programa MEO 2014)

Programa de Gobierno de Evelyn Matthei en materia laboral:

Propone "Modernizar la legislación laboral para adecuarse a la realidad de trabajadores y sectores. Aprobar una serie de legislaciones que están pendientes en el Congreso con celeridad. Entre ellas, el estatuto laboral para jóvenes estudiantes que impide que se le quiten beneficios educacionales como becas y créditos a los estudiantes por percibir una remuneración.

Normas especiales para trabajadores de los sectores turismo y agrícola.

Proyecto de ley de sala cuna, que otorga cobertura a todas las mujeres con contrato de trabajo o pago de cotizaciones, incluyendo por primera vez a las trabajadoras de casa particular, y que atenderá a niños de hasta tres

Propone un mecanismo de reajuste para el Salario Mínimo para aislarlo de las presiones políticas que dañan a los trabajadores.

Propone una regla técnica, de aplicación automática, que regule la evolución del salario mínimo, aislándola de la discusión política. La regla propuesta es aumentar el Salario Mínimo en mayo de cada año en un monto equivalente al cambio en la productividad media del trabajo (calculada por una comisión de expertos), sumada a la fluctuación del IPC del año anterior (enero a diciembre)

Una Dirección del Trabajo Autónoma, entregándole mayores recursos y que su director sea seleccionado por la ADP. Para lo anterior, se propone mejorar el actual sistema de fiscalización, incentivando el cumplimiento de las normas laborales con una amonestación como primera advertencia. En caso de no corregir la situación, se aplicará una multa por el doble de lo existente actualmente.

Mejoras en negociación colectiva. Fortalecer la Negociación Colectiva, será un eje importante, "creemos en la necesidad de fomentar el diálogo entre los trabajadores y empresarios para llegar a acuerdos favorables para ambas partes".

El objetivo es fortalecer los sindicatos y así poder ampliar las materias que se pueden negociar colectivamente.

En la actualidad, negocia colectivamente solamente 1 de cada 10 trabajadores. Básicamente los problemas de ello radican en que el proceso de negociación colectiva se encuentra en el Código enfocado al conflicto y no al acuerdo. La totalidad de los pasos y etapas legales están diseñados no para lograr dicho acuerdo sino que para mejorar o desmejorar la posición negociadora de las partes en vista a la huelga.

Propuestas en esta área:

- Establecer que los sindicatos puedan negociar algunas materias relativas a jornada de trabajo y horarios, que sean de su exclusiva negociación con sindicatos de empresa.
- Mayor capacitación a los dirigentes sindicales; hoy existen fondos para que éstos se puedan capacitar, por lo tanto, se propone una mejor promoción de los cursos existentes.
- Fortalecer los procesos de formación de dirigentes sindicales en temáticas asociadas a la labor sindical, el dialogo social, crecimiento y protección del empleo, gestión, administración y otros que puedan servir de mejor manera a los dirigentes en su labor sindical.
- Adicionalmente se propone profesionalizar a los dirigentes sindicales, establecer que todo dirigente sindical tendrá el derecho de cursar dos semestres de cursos de formación sindical con un currículum básico formativo (negociación colectiva, derechos individuales, y, pautas básicas de la gestión empresarial moderna), que será financiado por el Estado.
- Mejorar la calidad de la información que el empleador debe entregar a los trabajadores en al menos dos aspectos.
- El empleador deberá entregar los balances financieros y los balances

tributarios, en caso de existir ambos; hoy el empleador escoge el que mejor convenga a sus intereses.

—Para una mejor toma de decisiones de quien negocia, es necesario que se desglose el costo global de remuneraciones por ítem, esto es; pago por concepto de sueldos, gratificación, bonos, colación, movilización, entre otros, resguardando por cierto la identidad de los trabajadores. Por último se establece que todas las empresas tengan que entregar información sobre la marcha de la misma, en forma trimestral a todos sus trabajadores.

—Se Propone dar formalidad legal a las reuniones entre las partes durante el proceso de negociación, mediante levantamiento obligatorio de actas, acuerdos parciales, y propuestas alternativas.

—Se incentivará el diálogo antes de hacer efectiva la huelga. Para esto se aumentarán los plazos para la mediación final con información a la asamblea sobre el curso de las negociaciones en base a las minutas en que se formalizan las reuniones entre la directiva y la empresa, y en las exposiciones de los empleadores a los trabajadores antes de votar la huelga.

—Tramitación electrónica en materia de negociación colectiva, simplificando el procedimiento de entrega de documentación y ofertas entre las partes.

—Actualmente el proyecto de contrato colectivo y la respuesta del empleador y las ofertas de las partes durante el proceso, deben presentarse de forma personal entre las partes, e incluso se prevén sistemas de notificación en caso que alguna de las partes se niegue a recibir la documentación de la contra parte sin otra fiscalización que los dichos de quien alega dicha circunstancia. Se propone que, además del sistema actualmente vigente en la ley, las partes puedan fijar casillas electrónicas a las que puedan enviarse directamente sus presentaciones, con copia a la Dirección del Trabajo.

—Fomento al Dialogo Social Bipartito, para devolver el tema laboral a las empresas y los trabajadores

—Aumentar las exigencias a través de mayores multas y desincentivos al no cumplimiento de la normativa laboral. Exigencia de que Gerente General de la empresa multada asista a un curso de normativa laboral, verificación de cumplimiento posterior de normativa, y castigando reincidencia.

—Seguir avanzando en materia de Seguridad Laboral, para lo cual se estudiará una modificación del esquema actual de seguro de accidentes.

–Respecto de las gratificaciones, avanzar hacia un sistema de salarios participativos, reemplazando el sistema actual por una alternativa atractiva para empleadores y trabajadores de porcentaje de sueldo variable. Este esquema es clave para aumentar productividad, y crecimiento de tendencia de la economía.

–Mayor y Mejor Participación de la Mujer en el Trabajo. Para dar cumplimiento a la ley de igualdad de género, se propone establecer que las Sociedades anónimas abiertas deban publicar en la Memoria Anual si hay política de género en la empresa, La cotización obligatoria el número de mujeres y hombres que tienen contratados a nivel de ejecutivos, profesionales, técnicos, administrativos además de publicar la relación de salarios promedios de hombres y mujeres en cada una de esas categorías.

–Se propondrá que para los trabajadores del sector público que se encuentran a planta o contrata se les otorgue acceso al fondo solidario de cesantía, del sistema de seguro de cesantía, con las actuales regulaciones establecidas en dicha ley.

En entrevista al presidente de la comisión Laboral de Matthei, Huberto Berg señaló "La primera premisa de la comisión es buscar una forma de lograr mayor sindicalización en el país", pero rechazan la idea que sea automática.

"Nosotros estamos dispuestos a evaluar las opciones para que más gente que quiera, en forma libre, se pueda sindicalizar, pero nosotros no estamos en la línea de una sindicalización automática ni obligatoria, por ningún motivo, porque siempre estamos respetando la libertad de las partes"

En cuanto, a la negociación colectiva, Berg señaló que están buscando una fórmula para que exista un "diálogo más fluido al interior de las empresas. No estamos por privilegiar una opción u otra, porque somos muy respetuosos de las libertades de las personas", aseguró, explicando que en base a este argumento no contemplan fortalecer el rol del sindicato en la negociación colectiva.

Frente a terminar con el reemplazo durante una huelga, Berg dijo que no es un tema que esté cerrado y que se está evaluando en la comisión, aunque sostuvo que la prioridad esta en el derecho al trabajo.

"Tal como el tema del reemplazo, también está el derecho al trabajo. En este último tiempo, hemos notado con bastante preocupación que muchas veces los trabajadores al ejercer su derecho a huelga, impiden que los trabajadores que sí quieren trabajar puedan hacerlo. Mi beneficio no puede ir en contra del tuyo", señaló.

Además la comisión pondrá énfasis en el sistema de capacitación y la focalización de sus programas, en una institucionalidad permanente para fijar el salario mínimo, y avanzar en terminar con el concepto de multirut.⁵

Programa de Michelle Bachelet en materia laboral:

El documento oficial⁶, aborda el tema TRABAJO bajo los siguientes subtítulos: Negociación colectiva y fortalecimiento de la libertad sindical; Fomento a la participación laboral; Capacitación para el desarrollo y Seguro de cesantía. El programa tuvo como insumos el trabajo realizado por la comisión presidida por Juan Somavia, ex director General de la OIT.

El programa parte dando un marco orientador sobre el tema laboral. Entre sus párrafos señala: "El trabajo no puede ser visto sólo como un factor de producción, ni el trabajador como un mero consumidor. Un trabajo de calidad, un trabajo decente, es mucho más que eso: es fuente de dignidad personal; de desarrollo y estabilidad de las familias chilenas; de paz en la comunidad; de credibilidad de las políticas públicas y privadas y en definitiva de la gobernanza nacional. En este contexto, debemos realizar cambios a nuestra institucionalidad laboral.

Muchos aspectos se han modificado, pero aún persisten disposiciones que no ayudan o niegan a los trabajadores sus derechos. El respeto a los derechos en el trabajo y la dignidad del trabajador, son parte integral de la identidad social y política de la Nueva Mayoría. La persistente desigualdad se debe, junto a la educación, a la desigual distribución del ingreso y las oportunidades en el mercado del trabajo."

En relación a Negociación a colectiva y fortalecimiento sindical el programa plantea:

Eliminación multirut

Es necesario fortalecer el sindicato como sujeto de la negociación colectiva. Vamos a impulsar una negociación colectiva con titularidad sindical. Adicionalmente, se extenderán los beneficios, de manera automática, al trabajador que se afilie al sindicato que negoció el contrato colectivo.

Para impulsar y fortalecer los procesos de negociación colectiva debemos antes informar a las trabajadoras y trabajadores cuáles son sus derechos y deberes. Por este motivo implementaremos acciones de formación ciudadana sobre el ejercicio de los derechos individuales y colectivos en el ámbito laboral, así como de los deberes, en particular el de exigir un contrato formal.

5 Entrevista a Huberto Berg, Presidente Comisión Trabajo. El Pulso digital 27.08. 201

6 www.michellebachelet.cl Programa de gobierno pags. 92 a 97.

Adicionalmente, para contar con una negociación colectiva más técnica e informada es necesario establecer la normativa que permita que el sindicato cuente con información oportuna sobre la situación económica de la empresa, en particular la información sobre el Estado de Resultados y Balance General, que el empleador deberá entregar de manera obligatoria.

Para fomentar la negociación colectiva "debemos impulsar las organizaciones de trabajadoras y trabajadores potenciando el programa de formación sindical que existe en el Ministerio del Trabajo. Estableceremos mecanismos de promoción sindical con financiamiento público permanente y fondos concursables, que permitan a las organizaciones y líderes sindicales tener acceso a fondos de desarrollo y gestión sindical". Se debiera poner especial énfasis en la sindicalización femenina, los sindicalistas noveles o jóvenes, como asimismo en programas de acercamiento de sindicatos a organizaciones de la sociedad civil.

El actual Código del Trabajo establece un proceso de negociación colectiva engoroso y complejo, que no favorece ni facilita el acuerdo entre las partes. Modificaremos estas normativas para introducir mejoramientos y simplificaciones al proceso de negociación colectiva reglada, otorgando capacidad y autonomía a las partes durante el proceso de negociación.

El año 2000, entró en vigencia el Convenio OIT N° 87 sobre Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización, ratificado por el Congreso Nacional. El país ha sido notificado en distintas oportunidades tanto por la OIT (2008 y 2012) como por Naciones Unidas (2004) en cuanto a que la norma laboral de los reemplazos durante la huelga constituyen un incumplimiento de este convenio y de la libertad sindical. Avanzaremos en el respeto a la libertad sindical conforme a las normas y convenios que Chile ha ratificado en materia laboral

Otra de las materias debatidas en el proceso de negociación colectiva tiene relación con los beneficios obtenidos en negociaciones anteriores. Avanzaremos para regular que, considerando la situación económica de la empresa, la negociación tenga como base las condiciones de la negociación colectiva anterior.

Modernizaremos nuestra ley laboral para permitir la ampliación de las materias que se puedan acordar en una negociación colectiva con el empleador, cuando esto sea por acuerdo de las partes, teniendo los resguardos para asegurar la representatividad de los sindicatos.

Adicionalmente, avanzaremos en un nuevo marco legal que contenga el Estatuto del Temporero y la Actividad Agrícola de Temporada, que consagre la protección a los trabajadores y trabajadoras del mundo rural.

Respecto de la protección a la libertad sindical, debemos fomentar y facilitar la actividad de estas organizaciones, para lo cual una de las áreas a estudiar es

que los permisos sindicales deberían ser ampliados y de cargo de la empresa, en particular, los que se utilizan para labores de educación y capacitación sindical y otras actividades propias de la labor sindical.

Por ello los ingresos del trabajo, salario más políticas pro empleo deben converger a un monto que permita superar la pobreza. Impulsaremos consultas a las organizacionales nacionales de empleadores y trabajadores, junto con la creación de una instancia técnica de carácter tripartita e integrada además por especialistas, que asesore al Gobierno en el reajuste del salario mínimo. Esta comisión deberá presentar un informe público que analice el mercado del trabajo. Durante la transición, dentro de los márgenes del crecimiento previsto, el reajuste al ingreso mínimo debe alcanzar los \$250.000 a mediados del próximo período presidencial.

Respecto a las condiciones laborales de los trabajadores de casa particular, que es un grupo especialmente desprotegido y de bajos ingresos, avanzaremos en la ratificación de los compromisos internacionales sobre trabajo decente para trabajadores y trabajadoras domésticas y así otorgar valor y dignidad a la importante función que cumplen estas personas en nuestra sociedad.

Para lograr la plena efectividad de las medidas propuestas, debemos fortalecer las instituciones de fiscalización y control de la aplicación de la legislación laboral y de la protección de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores y de los empleadores.

Además, debemos avanzar hacia una cultura que previene, controla y reduce los riesgos laborales, implementando una Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que incorpora activamente a los actores y moderniza la institucionalidad.

Fomento de la Participación laboral: se elevará la cobertura del subsidio al empleo femenino llegando al 60% de hogares de menores ingresos..

Para evitar discriminación a las mujeres se eliminará el artículo 203 del Código del Trabajo que impone tener una sala cuna en las empresas con 20 ó más mujeres. Para cubrir los costos de las salas cunas, crearemos un fondo solidario - constituido con aportes de trabajadores, empleadores y del Estado- que financiará un sistema universal de cuidado infantil y estimulación temprana para todos los hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras.

Se incorporarán acciones afirmativas para la contratación femenina dentro de las políticas de selección del Sistema de Alta Dirección Pública. Una mayor equidad en el sector público, se espera que induzca al sector privado en la misma dirección.

Capacitación para el desarrollo y seguro cesantía. Se priorizará en jóvenes de 15 a 19 años que no estudian ni trabajan, El programa de capacitación de jóvenes buscará entregar capacitación y prácticas laborales a 150.000

jóvenes en el período 2014-2018, junto con nivelación escolar y vinculación a la educación superior.

Las mujeres también serán un grupo prioritario para las políticas de capacitación. Desarrollaremos un programa destinado a mujeres que no están insertas en el mercado laboral, a quienes se les ofrecerá acompañamiento y recursos para optar por una formación que las habilite para ingresar al mercado de trabajo o por acciones de apoyo al microemprendimiento.

Para enfrentar el conjunto de programas y desafíos descritos se requiere implementar un importante proceso de modernización y fortalecimiento del SENCE. Separaremos las funciones de fiscalización, de administración y de los recursos asignados a la capacitación laboral. Incorporaremos a los actores sociales en la formulación y evaluación de las políticas de formación, fortaleciendo el sistema de acreditación de los centros que optan a recursos públicos para proveer servicios de capacitación.

Adicionalmente, eliminaremos los programas que no muestran impacto en materia de empleabilidad, remuneraciones y tienen problemas de focalización, y reorientaremos sus recursos hacia trabajadores con mayores dificultades de inserción laboral.

Impulsaremos un conjunto de perfeccionamientos al Seguro de Cesantía. Evaluaremos ajustes en el esquema de financiamiento del seguro, generando incentivos para los empleadores que registran menores niveles de rotación laboral de sus trabajadores.

Potenciaremos el rol contra cíclico del seguro (otorgando mayor protección a los trabajadores cesantes, especialmente cuando se hace más difícil encontrar empleo). Además, estudiaremos el aumento del uso del componente solidario del seguro, favoreciendo con ello, en especial, a los trabajadores de clase media. Realizaremos un esfuerzo importante de difusión de los beneficios del seguro.

Entre los programas que fueron materia de la discusión pública durante la pasada primera vuelta, si bien existen algunas coincidencias en el diagnóstico las medidas y acciones a realizar son muy distintas, la derecha apuesta por apoyar y promover el diálogo entre las partes, mientras que la Nueva Mayoría se compromete con una serie de medidas concretas respecto de la negociación colectiva y su regulación actual, la propuesta laboral de MEO, es todavía general aún cuando mantiene cierta sintonía con la propuesta Bachelet, es mucho menos específica en diagnóstico y propuesta.

Lo laboral no se agota en el sector privado. Un gran desafío que deberá enfrentar el nuevo gobierno, será la calidad del trabajo en el Estado desde el nivel central al descentralizado y municipal.

El Estado deberá promover constitucional y legalmente sus obligaciones en su rol de empleador, haciendo aplicable a los funcionarios y funcionarias públicos estándares de trabajo decente y digno según OIT, en cuanto a la naturaleza de contratación, respecto de sus derechos fundamentales y la garantía del pleno ejercicio en la defensa y reclamo de sus derechos laborales ante instancias judiciales durante y al término de la relación laboral. Por estos días nuevamente los funcionarios y funcionarias ven expuesta sus fuentes de trabajo por la sola discrecionalidad de la autoridad, es en esta fecha que de manera absoluta y sin dar fundamento alguno todo jefe de servicio en Chile tiene poderes totales para poner término a sus contratos. Los honorarios son precarios todo el año. Desde la instalación de este gobierno el número de despidos supera los diez mil. En el sector se instaló nuevamente el concepto de exonerado político y la demanda por sus reintegros comienza a tomar fuerza entre las organizaciones de funcionarios.

El Programa de Gobierno de la Nueva Mayoría, en el capítulo sobre Modernización del Estado, dedica un párrafo a las condiciones laborales en la administración pública, comprometiéndose en Un Nuevo Trato para el empleo público, en que junto con aspirar a un sector público que se identifique con una gestión de calidad, que disponga eficientemente de los recursos que se le asignan y en permanente proceso de innovación, señala que resulta fundamental que los funcionarios públicos trabajen en condiciones de dignidad. Para ello – señala- evaluaremos la institucionalización de la negociación colectiva en el sector público, estudiando mecanismos que se hagan cargo de sus especiales particularidades.

En relación al personal a contrata, estudiaremos esquemas que ofrezcan mayor estabilidad a estos trabajadores. También evaluaremos la situación de los trabajadores con contratos a honorarios, revisando aquellas situaciones que puedan ser consideradas funciones permanentes. Un empleo decente debe permitir a los funcionarios de mayor edad, retirarse dignamente de la función pública. Para ello impulsaremos planes especiales de retiro que faciliten el cumplimiento del objetivo señalado.⁷

En estos días, luego de varios días de paro del sector público y varias semanas del municipal, finalmente el Gobierno accedió de aumentar de 4 a 5% el reajuste del sector público, menos que la mitad de los originalmente solicitado por los trabajadores que ascendía a un 8,8%.

Respecto del sistema de pensiones aún cuando inicialmente no se había incluido dentro de las reformas comprometidas por la candidata Michelle Bachelet, atendida la envergadura que implica una modificación sustancial, el diagnóstico y sin duda la expresión ciudadana, incluyendo una firme postura de la CUT, logró que el tema quedara instalado, no acogiendo la alternativa más radical y profunda de cambio, su eliminación, sino comprometiéndose a crear una AFP estatal. El programa señala "Respecto del funcionamiento del Sistema de Capitalización Individual: i) en los primeros 100 días de Gobierno

7 Programa de Gobierno Michelle Bachelet. Páginas 56-59.

se enviará al Congreso un proyecto de ley que crea una AFP estatal, que permita mayor competencia de precios, la atención preferente de grupos de la población de menor interés para las AFP existentes, como los trabajadores independientes, de menores rentas y quienes laboran en zonas apartadas de los grandes centros urbanos”.⁸

Respecto de las organizaciones de los trabajadores:

En general las organizaciones sindicales, han estado especialmente activas en torno a aportar en la construcción de propuestas, desde varios niveles y en distintos espacios, unos propios, otros invitados o los Comandos Presidenciales. Múltiples asambleas a distintos niveles para analizar y concordar propuestas. Incluso a raíz de estas reuniones los más importantes sindicatos interempresas de Chile⁹ presentaron una queja ante la OIT contra el Estado chileno en actual tramitación por discriminación, atendido a que no pueden cumplir su principal objetivo como sindicatos: negociar, quedando entregado a la mera voluntad del empleador quien puede negarse sin dar razón, la gran mayoría de las veces; y en caso de producirse la negociación ésta se lleva a cabo sin protección de fuero y sin derecho a huelga.

La CUT ha logrado re instalarse como un actor relevante. Su Presidenta Bárbara Figueroa, ha logrado dar un sello distinto, mostrando una nueva cara de la CUT; incluso es panelista en uno de los programas de análisis políticos más relevantes de la televisión.

Quizás su participación más trascendente en el mundo político fue su intervención en Octubre en la ENADE, donde llevó la visión y postura de los trabajadores al seno de la elite empresarial. En alguno de los pasajes de su discurso señaló:

“Un país crece y se desarrolla en la medida en que también valoriza a sus trabajadores, pero no en su individualidad, desde el reconocimiento particular, no solo reconociendo nombre y apellido, sino también se valoriza el trabajo cuando somos capaces de decir que tras una empresa hay una organización sindical que aporte, que ayude, que construye y sea polo de desarrollo, por lo tanto, se rompe el paradigma lamentable de suponer un rol del sindicalismo más cercano a visiones negativas y de conflictividad, más que una mirada del aporte que pueden ser en la construcción de un Chile más justo, más igualitario y con mayores índices de empleo y desarrollo.

8 Programa de Gobierno Michelle Bachelet. Páginas 98-101

9 Confederación Nacional de Sindicato de Trabajadores de la Industria del Pan y Alimentación - “CONAPAN”, Federación Nacional de Sindicatos de Conductores de Buses, Camiones, Actividades Afines y Conexas de Chile - “FENASICOCH”, Sindicato Interempresa LIDER; Federación AGROSUPER, Sindicato Interempresa de Trabajadores de Empresas Contratistas - “SITEC”; “Sindicato de Actores de Chile - “SIDARTE”; Sindicato Nacional Interempresa de Profesionales y Técnicos del Cine y Audiovisual - “SINTECI”; Federación de Contratistas ENAP Concón, RSU, Sindicato interempresa de futbolistas profesionales de Chile “SIFUP”.

No hay un trabajador en este país que no quiera que a Chile le vaya bien, no hay un trabajador o trabajadora que no quiera que Chile siga desarrollándose y siga creciendo, pero no hay un trabajador que no entienda además que si todos queremos crecer es necesario que todos estemos en las mejores condiciones. ”

A repartir la torta

Hay que ser muy francos -añadió Barbara Figueroa en su intervención en ENADE- entre nosotros tenemos que decirnos las cosas con altura de miras, sin la pequeñez de la confrontación innecesaria pero con la firmeza justa para que podamos hacer los procesos con mayores elementos y con toda la amplitud que se requiere.

“Cuando hablamos de desigualdad en nuestro país, estamos hablando de que el 0.01% más rico de este país, concentra el 10,1% de la riqueza, muy por sobre cualquier país de la OCDE con los cuales nos comparamos.

¿Eso significa que tienen que dejar de ganar? No señores, yo no he dicho eso, pero repartamos la torta, porque sino Chile no va a poder enfrentar un nuevo ciclo lleno de oportunidades.

Se hablaba hace unos instantes de los estándares, los mencionaba el Presidente de la República: Chile es el mejor país para nacer y el mejor país para envejecer, pero Chile también Chile con un alto índice de coeficiente Gini, que indica, no solamente un estándar de calidad de vida deficiente, pero lo más preocupante de un elemento como este es lo que puede implicar.

Sin ser alarmista, una sociedad fracturada, que se siente abusada, donde la desigualdad es abismante, lo que genera en sus bases es conflictividad, porque ante el abuso, ante esta sensación de hastío, sin canales institucionales de expresión, evidentemente lo que se instala como fuerza es el rompimiento institucional para poder avanzar.

Es por eso que a nuestro entender eliminar la desigualdad estructural de la sociedad chilena debiese ser el objetivo de cualquier modelo de desarrollo que nos propongamos a futuro y, por lo tanto, debiera estar a las bases de la mirada que vamos a construir de Chile para los próximos 20 o 30 años. En ese marco, la premisa es que eliminar la desigualdad pasa necesariamente por cambios estructurales en las relaciones laborales y la regulación de ellas. Por eso, para la CUT hay al menos tres ejes fundamentales que se han puesto sobre el debate nacional y sobre los cuales también hemos solicitado pronunciamiento a los candidatos presidenciales. Uno tiene que ver con la institucionalidad laboral, construir un nuevo trato con los trabajadores y las trabajadoras; un debate sobre el sistema de pensiones, en eso somos tajantes nuestra posición es que se debe terminar con el sistema de AFP, pero el primer gesto más allá de ver eso es abrir canales de diálogo sobre eso, y lo tercero, es la reforma tributaria.

Estos tres ejes tienen que ver con abrirnos a pensar más allá de los límites de lo posible. Lo que hasta ahora hemos reconocido como modelo, como manera de relacionarnos, como relaciones laborales y modelo de desarrollo no tiene porque ser sólo entendido respecto del perfeccionamiento de este.

Debiese permitirnos como país, pensar también en modelos y propuestas más allá de lo que hasta ahora hemos ido conociendo, con responsabilidad de lo que ello implica sin duda, pero sin que la responsabilidad termine transformándose en una camisa de fuerza para pensar profundas transformaciones en un Chile que crece y se desarrolla. "..."¹⁰

9,8,7,6...

Es difícil para el Gobierno de Piñera relevar algún tema en este contexto, más aún con una sensación de inminente derrota de la derecha, el gobierno está cada vez más invisibilizado y las divisiones del sector son evidentes, así como el no apoyo a su candidata a la presidencia.

Las modificaciones necesarias en materia laboral son estructurales, tienen un diagnóstico consensado, por ello aún cuando no forman parte de las tres reformas sustanciales comprometidas por Michelle Bachelet, se hicieron su propio un espacio dentro del programa con propuestas que apuntan, aún sin derogar el Libro IV del Código del Trabajo que regula la Negociación Colectiva, introduciendo reformas sustanciales en una de las herramientas principales de la distribución de la riqueza, el sistema de ingresos primarios.

Este Gobierno que termina dejó la agenda laboral, salvo post natal, en el mismo estado en que la encontró, la mayoría de las propuestas de Evelyn Matthei en su programa son precisamente reformas que se encuentran hoy en discusión en el parlamento, habiendo sido incapaces de aprobarlas durante los cuatro años de gestión. El más simbólico sin duda fue el proyecto conocido como "el multirut" que encontrándose desde hace cuatro años en segundo trámite constitucional en el Senado, habiéndose discutido en general y particular en la Comisión Trabajo y Previsión Social del Senado, no se movió un ápice. Aún cuando este tema fue compromiso del programa de Gobierno de Piñera, estuvo relevado en dos oportunidades en sus discursos ante el congreso el 21 de mayo. No pudieron... o no quisieron.

Para este fin de año -como todos los años- el tema laboral estará en la prensa una vez más, instalando a un novato Ministro del Trabajo apoyado por la Dirección del Trabajo, hablando del necesario respeto a la jornada laboral de los trabajadores de comercio durante este periodo navideño.

Aquí no pasa nada... pero va pasar.

10 Discurso Bárbara Figueroa expone en Enade www.cutchile.cl

Educación Superior

5

Promesas incumplidas en Educación Superior bajo el gobierno de Piñera

Oscar Espinoza Díaz *

Luis Eduardo González **

* Director del Área Política y Gestión Universitaria de Cinda

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



Introducción

El propósito del presente capítulo es analizar el cumplimiento de las promesas programáticas de la administración de Sebastián Piñera. Para ello se recurrió a distintas fuentes de información, incluyendo el seguimiento que se ha realizado durante el periodo de gobierno. Se tomó como base los planteamientos contenidos en el programa presidencial y de las declaraciones de autoridades de gobierno los cuales se contrastaron con evidencia empírica.

El documento se ha organizado en cuatro apartados. Tras la introducción, se presentan las promesas del candidato y las declaraciones del Jefe de División de Educación Superior al asumir sus funciones en el primer año de gobierno. A continuación, se ilustran acciones implementadas y sus resultados, incluyendo los aspectos financieros, lo referido al lucro, lo que dice relación con la calidad, lo vinculado al acceso y la equidad, y lo que respecta a los cambios acaecidos en cuanto al rol del Estado. Posteriormente, se desarrolla un breve análisis en que se contrasta las propuestas con los logros y sus potenciales proyecciones en caso que se mantuviera la misma coalición de gobierno tras las elecciones presidenciales de noviembre de 2013.

En el programa inicial de la administración de Piñera no se priorizaba el fortalecimiento de la educación, pero el movimiento estudiantil consiguió colocar en la agenda de gobierno y del congreso nacional las demandas asociadas a dicho sector.

Los aspectos en discusión puestos en la palestra por el movimiento estudiantil y que suscitaron el conflicto con el gobierno de Piñera eran fundamentalmente cinco: financiamiento, lucro, calidad, acceso y equidad, y el rol del Estado

Las promesas de Piñera

Durante su campaña presidencial, el entonces candidato Sebastián Piñera planteó un conjunto de medidas que formaban parte de su programa de gobierno, destacando las que se enumeran a continuación:

- Dar becas a los estudiantes de primer año que tuvieran necesidades socio-económicas y retirarlas progresivamente
- Dar ayuda preferencial a carreras con alta valoración social y bajos ingresos
- Acortar la duración de las carreras

- Ampliar el programa MECESUP en cobertura y en recursos con posterioridad al año 2011
- Incrementar el financiamiento basal sobre la base de indicadores de desempeño
- Revisar y reformular el Aporte Fiscal Indirecto
- Apoyar a las universidades estatales para su renovación organizacional (Michell, 2009).

Por su parte, algunos meses después al asumir Juan José Ugarte como Jefe de la División de Educación Superior en los inicios del Gobierno de Piñera, puntualizaba otro conjunto de medidas que complementaban las ya enumeradas. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes:

- Crear una nueva institucionalidad que agrupase a las universidades públicas y privadas en reemplazo del CRUCH
- Establecer un sistema único de créditos y becas
- Modificar el Programa de Becas Chile
- Fortalecer los estudios de postgrado
- Reformular el sistema de financiamiento de las universidades
- Promover el financiamiento de proyectos institucionales a través de fondos concursables
- Proveer más y mejor información sobre la acreditación de las universidades tanto a los postulantes como a sus familias.
- Dar un trato especial a las universidades del Estado (Ugarte, 2010; Piñera, 2010).

De igual modo, Ugarte manifestaba su preocupación por otros aspectos no abordados en profundidad, tales como la formación de técnicos de nivel superior y su vinculación con la formación técnico profesional de nivel medio.

Acciones del gobierno de Piñera

Los cambios más significativos que se llevaron a cabo durante la gestión de Piñera fueron contestatarios a la presión ejercida por el movimiento estudiantil y social durante los años 2011 y 2012. En consecuencia, las medidas adoptadas no respondieron al programa original del gobierno. En la práctica, en el programa inicial de la administración de Piñera no se priorizaba

el fortalecimiento de la educación, pero el movimiento estudiantil consiguió colocar en la agenda de gobierno y del congreso nacional las demandas asociadas a dicho sector.

Los aspectos en discusión puestos en la palestra por el movimiento estudiantil y que suscitaron el conflicto con el gobierno de Piñera eran fundamentalmente cinco: a) financiamiento; b) lucro; c) calidad; d) acceso y equidad, y e) el rol del Estado. En los párrafos siguientes serán discutidos cada uno de ellos.

En un primer momento de las negociaciones entre los dirigentes estudiantiles y el gobierno, y, con el ánimo de descomprimir el ambiente, se buscó desde el gobierno lograr un consenso con las diversas fuerzas políticas del país. Se estableció de esta forma el "Protocolo de Acuerdo" generado el año 2011 con la participación de parlamentarios de la Concertación y de la Alianza por el Cambio, tendiente a producir algunas mejoras en el sistema de educación superior, particularmente en lo concerniente a la equidad y la calidad de la educación ofertada en este nivel (Espinoza & González, 2011).

Cabe destacar que en el "Protocolo de Acuerdo" suscrito por los estudiantes y el gobierno, se consignaron algunas propuestas, tales como:

"Se estudiarán mecanismos de mejora al sistema de acreditación de instituciones de educación superior, en particular para el caso de carreras de pedagogía, con medidas que permitan comparar instituciones según sus resultados en la acreditación y sus resultados en la prueba de egresados de pedagogía, así como eventuales consecuencias para quienes no cumplan con los estándares mínimos exigidos.

Se estudiará, en el marco del proyecto que crea el examen de excelencia profesional docente, la instauración de un piso mínimo para la habilitación de los futuros egresados de pedagogía que quieran desempeñarse en el sector subvencionado, así como la pertinencia de su vinculación a incentivos remuneratorios.

Se buscará perfeccionar la Beca Vocación de Profesor, manteniendo el compromiso de trabajar en una escuela subvencionada por al menos tres años, incentivando su trabajo en zonas vulnerables y en las distintas localidades del país.

El Ministerio de Educación creará una secretaría ejecutiva para la Educación Técnico Profesional, responsable de asegurar una mirada integrada y coherente, que articule adecuadamente la educación tanto a nivel de enseñanza media como de nivel superior, propiciando su adecuada inserción con los sectores productivos relevantes.

Se creará un programa especial de incentivo al 5% de los mejores egresados de enseñanza media de sectores vulnerables para acceder a la educación superior, independientemente de su puntaje en la PSU" (Comisión Mixta de Parlamentarios de la Concertación y de la Alianza, 2011).

De igual forma, se acordó impulsar convenios de desempeño para potenciar la formación inicial de los docentes tanto en instituciones de educación superior públicas como privadas, que involucraran aspectos tales como: la renovación de planta académica; la renovación de planes de estudio; el equipamiento y espacios docentes; los incentivos para intensificar prácticas en escuelas y el perfeccionamiento de los mecanismos de selección.¹

La mayoría de estos acuerdos, como se puede observar, apuntan a establecer un diagnóstico más que a generar intervenciones en el sistema (Espinoza & González, 2011).

Resultados asociados al régimen de financiamiento

Financiamiento de los estudiantes

Una de las demandas consistía en poner término al crédito con aval del Estado e incrementar los aportes basales de libre disposición a las universidades del CRUCH. A modo de respuesta, la administración de Piñera, propuso una serie de medidas, entre las cuales se pueden mencionar: reducir la tasa de interés del crédito con aval del Estado (del 6% al 2%); reprogramar la deuda de los morosos del CAE; crear un fondo para la educación superior (de U\$ 4.000.000.000); y, constituir tres fondos concursables: (a) el primero destinado a mejorar la calidad en la formación de los docentes; b) el segundo orientado a la formación de centros de innovación en ciencia y tecnología, y c) el tercero para que las universidades regionales contribuyan al desarrollo de su región (González & Espinoza, 2012).

Para solucionar las tensiones sociales generadas por las demandas de mayor equidad, el gobierno redujo los intereses de los créditos bancarios con aval del Estado de 5,6 % que debían cancelar los alumnos de las universidades privadas al 2,0%, equivalente a la tasa de interés que cancelaban los estudiantes de las entidades estatales. No obstante, en la práctica esta transformación representó un triunfo para el sector privado y no para los estudiantes de las Universidades del CRUCH, dado que la demanda estudiantil apuntaba a discontinuar el programa de créditos entendiéndolo que el Estado asumiría el costo de los estudios. Además, el Gobierno dio la posibilidad de renegociar los créditos de los deudores del sistema con el propósito de beneficiar a 110.000 personas. Aun no se dispone de evidencia que permita cuantificar la cantidad

¹ Este último acuerdo consignado en el Protocolo no está incorporado en la Propuesta original de la Comisión de Parlamentarios de la Concertación.

de deudores que repactó sus deudas bajo las nuevas condiciones arancelarias establecidas por el gobierno.

A su vez, el gobierno prometió que otorgaría crédito y/o beca a los estudiantes de los tres primeros quintiles. Para ello estableció un proceso para jerarquizar a los estudiantes según quintiles de ingreso familiar como una forma de mitigar las demandas derivadas de las movilizaciones estudiantiles. Esta medida fue cuestionada tanto por el CRUCH como por los propios jóvenes ya que unos 10.000 Estudiantes habrían perdido el crédito con aval del Estado, el crédito solidario o alguna beca como consecuencia directa de la requintilización, lo que creó mucha incertidumbre en su futuro educativo.

Financiamiento institucional

En lo que respecta a los aportes basales, la realidad es que las universidades públicas no vieron aumentados de manera relevante los aportes directos del Estado en la Ley de Presupuesto de los últimos cuatro años (2011-2014) (González & Espinoza, 2012).

En el caso del aporte fiscal indirecto (AFI) no se intervino, como se había señalado en el programa de gobierno, manteniéndose prácticamente inalterable los recursos asignados por este concepto en el periodo. Tampoco se modificó la esencia de este mecanismo de financiamiento. Cabe señalar que este tipo de financiamiento es regresivo, dado que beneficia a las instituciones que reclutan a los alumnos de mejores puntajes que, como es sabido, proviene mayoritariamente de establecimientos particulares pagados.

En la práctica, vía fondos concursables se abrieron diversas opciones para las entidades privadas con lo cual se profundizó la tendencia privatizadora. De igual forma, las entidades privadas se vieron beneficiadas con un incremento de becas para sus estudiantes y más aun con la reducción de los intereses del crédito con aval del Estado que para este segmento, como ya se ha indicado, se redujo del 6% al 2%, equiparándose al Crédito Solidario al cual optan los estudiantes que se matriculan en las universidades del CRUCH. En la práctica, con la promulgación de la ley que rebajó la tasa de interés del CAE el año 2012 el Estado asumió parte de la deuda contraída por los estudiantes con las entidades financieras (Centro de Estudios Consorcio de Universidades del Estado de Chile, 2011).

La reducción de la tasa de interés en el caso del CAE trajo consigo un cuestionamiento de otros créditos, particularmente del crédito CORFO, donde los deudores solicitaron al gobierno de Piñera igualar la tasa de interés de este instrumento financiero con los intereses de otros créditos estatales. Como consecuencia de esta presión, el parlamento aprobó la ley que iguala la tasa de interés del crédito CORFO con la tasa del crédito solidario y del CAE. Sin embargo, dicha Ley consagra que solo podrán optar al beneficio aquellos deudores que no estuvieran morosos al momento de promulgarse la ley. Dado ello solo pudieron acogerse al beneficio alrededor de 25.000 deudores lo

que representa menos del 25% del total de personas endeudadas con este instrumento financiero (La Tercera, 13 de mayo, 2013).

El financiamiento de los estudios para los jóvenes vía créditos y becas, el incremento de los fondos concursables abiertos para las universidades privadas y el congelamiento de los fondos basales de libre disposición para las universidades públicas, son medidas que reflejan fielmente el principio de subsidiariedad que defiende el gobierno y que constituye la piedra angular del modelo neoliberal vigente en Chile desde 1981.

El Financiamiento a la Educación Superior (ES) y la Reforma Tributaria

La seudo reforma tributaria que se aprobó a fines del año 2012 (Senado de Chile, Departamento de Prensa, 2012) permitirá básicamente financiar la reducción de la tasa de interés del crédito con aval del Estado, medida que no apunta en la dirección demandada por el estudiantado y que no modifica sustantivamente el modelo de financiamiento estudiantil imperante desde el año 1981. Se trata más bien de una medida correctiva del modelo económico vigente que sigue privilegiando al sector privado en desmedro del sector público.

Todo ello se da en un sistema tributario que es complejo, injusto e ineficiente. El ajuste tributario no entrega los recursos suficientes para financiar una educación gratuita y de calidad, mantiene las exenciones y tratos especiales que permiten a los dueños del capital la creación de empresas de papel mediante las cuales disfrazan retiros de utilidades como gasto personal y beneficia a la población más adinerada del país (Valdevenito, 2012).

Todos los actores universitarios y políticos consideran necesario incrementar los recursos financieros que el gobierno entrega a la educación pública en todos sus niveles (primario, secundario y terciario) tomando en consideración que ésta se ha deteriorado en forma paulatina desde la mega reforma establecida por la dictadura en el año 1981. El gobierno por su parte, se ha mantenido en una postura consistente con su posición ideológica e intransigente, y se niega a analizar la posibilidad de garantizar una educación pública gratuita y de calidad (The Clinic, 19 de octubre, 2012).

Es indudable que la educación superior pública se ha visto enormemente afectada por el régimen de autofinanciamiento existente desde el año 1981. En este sentido, se pueden identificar en distintos aspectos que han visto disminuidos sus ingresos, incluyendo falta de recursos para renovar la infraestructura, falta de recursos para renovar las plantas académicas. Para contrarrestar esta situación las universidades se han visto obligadas a implementar distintas medidas para recaudar fondos, tales como el incremento de la prestación de servicios y consultorías, el incremento indiscriminado de la oferta educativa tanto en el pre como en el postgrado (presencial y no

presencial), el aumento de los aranceles y matrículas en forma permanente, y el endeudamiento con el sistema financiero.

El régimen de financiamiento imperante ha redundado en que el gasto privado en ES quintuple el gasto público tomando como referencia el gasto en educación superior en relación al PIB (CINDA, 2011). Como se sabe, la inversión privada reedita en utilidades para sus sostenedores lo que es coherente con el modelo neo-liberal, pero que contraviene la legislación vigente que obliga a reinvertir las utilidades en el proyecto educativo.

En directa relación con lo anterior se ha generado un incremento notable de la matrícula privada que en la actualidad alcanza al 77% del total del alumnado (CINDA, 2011). Esta tendencia se condice con la observada en otros países de América Latina y responde al impulso privatizador que han promovido los gobiernos de la región desde comienzos de los años ochenta.

Resultados en relación al lucro

La presión social gatilló la preocupación por el lucro en el sector privado contrario al espíritu de la ley de educación superior actualmente vigente. Frente a ello, y como consecuencia de lo anterior, la Cámara de Diputados nombró una comisión investigadora para indagar si efectivamente se estaba lucrando en las IES. Dicho informe concluyó que seis universidades habían incurrido en distintas irregularidades y no respondía al requisito legal de ser corporaciones educacionales sin fines de lucro. Se trata de las Universidades de Las Américas, Andrés Bello, Viña del Mar, (del grupo Norteamericano Laureate), Santo Tomás (del grupo Hurtado), UNIACC (del grupo Apollo) y del Desarrollo. Entre las irregularidades detectadas se mencionaron las siguientes: los altos sueldos que se pagan a miembros del directorio o ejecutivos importantes, y la externalización de servicios relevantes (medida por la cual las utilidades de la universidad que no pueden retirarse, sí pueden pagarse a las empresas relacionadas -sociedades espejos- desde donde sí pueden retirarse o distribuirse a sus propietarios o en el directorio de la institución donde se han incorporado familiares de los controladores, con el objeto de repartir un mismo ingreso entre distintos contribuyentes disminuyendo la base imponible) (Melo, 2012a).

El Informe de la Comisión Investigadora fue rechazado por un voto en la sala de la cámara. Consecuentemente, no se ahondó en la investigación y no se adoptaron medidas sancionadoras de estas prácticas reñidas con la legislación vigente.

Por su parte, Patricio Basso (ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Acreditación, CNA), entregó un oficio reservado al Mineduc donde dejaba en evidencia que algunas instituciones privadas estaban lucrando. Esta situación anómala fue reconocida públicamente por el ministro Beyer quien señaló que correspondía investigarla tras lo cual se archivó sin adoptar alguna medida sancionadora (Ahumada 2012).

A pesar de este reconocimiento de Beyer, el gobierno postuló que no tenía antecedentes de que se violara la ley debido a que no se disponía de evidencia comprobada por la justicia u organismos fiscalizadores (Soychile.cl, 2012).

En esta perspectiva, el propio rector de una universidad privada (la Universidad del Mar, que contaba con 18.000 alumnos a lo largo de las distintas sedes a nivel nacional) entregó las pruebas irrefutables que en su institución se estaba transgrediendo la ley. Como consecuencia de ello, al gobierno no le quedó otra opción que quitarle la personalidad jurídica y ordenar el cierre de nuevos alumnos. En este caso queda en evidencia la participación de más de 85 empresas relacionadas con la administración de esta universidad y la ausencia de un patrimonio propio. Por tanto al cerrarla, los dueños-propietarios retiran todo su capital y quedan impunes respecto al dolo financiero (Figueroa, Guzmán & Riquelme, 2012). Además, los alumnos quedaron totalmente indefensos y el gobierno no actuó con la celeridad que la situación ameritaba para evitar que una cantidad significativa de ellos perdieron su carrera y los años de estudio aprobados.

Durante el año 2012 la Fiscalía formalizó a tres de las universidades investigadas por soborno y por beneficiarse con más de \$16 mil millones en créditos estatales (SEK, Del Mar y Pedro de Valdivia). Lo curioso de esta formalización es que no se demande a las universidades el reintegro de la totalidad de ese dinero al fisco. En cambio, existe la posibilidad que éstas instituciones puedan ser sancionadas con una multa de \$400 millones de pesos, lo que representa menos del 3,0% del total de recursos que recibieron del Estado por concepto de créditos (Soto, 2013; Melo, 2013).

La situación anterior refleja la total desregulación en la que se encuentra inmerso el sistema de educación superior chileno. Es concebible que una universidad ofrezca carreras del área de la salud sin contar con las instalaciones necesarias y los académicos idóneos para desarrollar docencia en un área tan sensible de los estudios de pregrado.

Para dar una señal de mayor control y fiscalización el gobierno exigió a las instituciones de educación superior la entrega de un Informe Financiero Auditado, la Ficha Estadística Codificada Uniforme de Educación Superior (FECU ES) y la Declaración de Responsabilidad de Veracidad de la Información. De ese modo, se esperaba dar mayor transparencia del financiamiento de las instituciones incluyendo todo lo referido a las empresas relacionadas y, por otra, se buscaba constatar la solvencia económica y la viabilidad de los planteles educacionales (La Tercera, 4 de julio de 2012).

No hay que olvidar que Chile ostenta el triste record de ser el país con la educación superior más costosa en el planeta, donde el financiamiento de la misma radica de preferencia en la familia.

Resultados en relación a calidad

Al igual que en otros ámbitos, debido a la presión ejercida por el movimiento estudiantil y los escándalos generados por las denuncias contra el ex director ejecutivo de la CNA y las correspondientes investigaciones, el gobierno tomó la decisión de enviar dos proyectos de ley al congreso a fines del año 2011. El primero referido a la creación de la Superintendencia de Educación Superior y el otro asociado a la reorganización de la estructura y funcionamiento de los procesos de aseguramiento de la calidad (SINAC).

El gobierno planteó en su oportunidad que la superintendencia de educación superior evitaría el lucro mediante una adecuada regulación del funcionamiento de las instituciones privadas en distintos ámbitos. Sin embargo, esta propuesta no parece incidir en las debilidades de las normativas y la legislación sobre fiscalización (Serey, 2012).

No obstante, a pocos meses de concluir el gobierno ninguno de estos dos proyectos se han transformado en ley. Ello implica que no ha habido cambios sustantivos en relación con el sistema de acreditación en Chile.

Los escándalos ocurridos con la CNA dejaron en evidencia la corrupción existente en su interior, así como la falta de ética de algunas entidades privadas que pagaron por obtener la acreditación institucional. Asimismo, se han verificado irregularidades en el accionar de algunas agencias privadas de acreditación que han sido sancionadas por la CNA. Todo ello ha deslegitimado el accionar de todo el sistema de aseguramiento de la calidad y ha puesto en jaque su continuidad (González & Espinoza, 2012).

Un aspecto crítico del actual sistema de aseguramiento de la calidad es que no ha sido resuelto aun lo que dice relación con los conflictos de interés que se observan entre las agencias acreditadoras y las instituciones de educación superior. Adicionalmente, varios ministros de la administración Piñera tienen relación directa o indirecta con instituciones de educación superior en calidad de socios (por ejemplo, Joaquín Lavín, Teodoro Ribera, Carolina Schmidt,

”

El financiamiento de los estudios para los jóvenes vía créditos y becas, el incremento de los fondos concursables abiertos para las universidades privadas y el congelamiento de los fondos basales de libre disposición para las universidades públicas, son medidas que reflejan fielmente el principio de subsidiariedad que defiende el gobierno, y que constituye la piedra angular del modelo neoliberal vigente en Chile desde 1981

Cristian Larroulet, Andrés Chadwick, y Julio Dittborn) (El Mostrador, Carmona, 25 de marzo de 2013; El Mostrador, Carmona & Cárcamo, 26 abril de 2013).

Frente a estas anomalías se planteó la necesidad de instituir la acreditación obligatoria para todas las instituciones de educación superior a través de agencias estatales. En parte, esta demanda fue acogida por el proyecto de ley que descansa en el congreso, en el cual entre otros aspectos se enfatiza lo siguiente:

- a) La acreditación institucional deja de ser voluntaria;
- b) El Estado no reconocería los títulos de egresados de instituciones no acreditadas;
- c) La acreditación de carácter dicotómico (acreditada o no acreditada) se otorgaría por un periodo único de seis años en el caso de ser acreditada (aun cuando cabe la posibilidad que en la primera se otorgue una acreditación condicional por un periodo único de tres años);
- d) Se crea una nueva agencia cuyos consejeros serían elegidos por la Alta Dirección Pública, con dedicación exclusiva y con un sistema perfeccionado de inhabilidades;
- e) Acreditación en todas las áreas incluyendo una muestra de carreras y programas; acreditación de Medicina y pedagogía en forma obligatoria;
- f) La agencia nacional estaría compuesta por cinco miembros; la acreditación institucional sería un requisito para mantener el reconocimiento oficial del Estado;
- g) Se suprimen las agencias privadas;
- h) El licenciamiento pasa a ser una función de la agencia nacional y no del Consejo Nacional de Educación (CNED);
- i) Las instituciones deben informar de la apertura de carreras, nuevas sedes y crecimiento de matrícula;
- j) La acreditación puede ser conducida por agencias públicas extranjeras u organismos internacionales previa autorización del Mineduc (Melo, 2012b, 2012c; Andrés, 2012, 2013; Mineduc, 2013).

Resultados en relación a la equidad en el acceso

Tras las protestas se hizo más evidente lo inequitativo del sistema educacional en general y el sistema de educación superior, en particular, el que a su vez es reflejo de una sociedad altamente segmentada como la chilena. Frente a las demandas de una educación pública y gratuita, el gobierno planteó un incremento de las becas para el 60% más pobre (quintiles 1, 2, y 3) y un aumento progresivo del crédito solidario y del CAE. De esta manera, se pretendía no discriminar a los postulantes por su condición socioeconómica. A pesar de este anuncio, los cambios se hicieron en función del arancel de referencia y no del arancel real que deben pagar los estudiantes y que en muchas ocasiones duplica al arancel de referencia. En ese escenario, las familias para solventar el costo de los estudios deben endeudarse con la banca.

Paralelamente al apoyo financiero para lograr mayor equidad en el acceso se acordó que a partir del año 2014 –además de las pruebas nacionales de admisión y de las notas de enseñanza media (NEM)– se considerará como criterio de selección el ranking que tiene cada estudiante de cuarto medio en su propio establecimiento. Ello, con la finalidad de paliar las diferencias de origen socioeconómico que genera el propio sistema a partir de la selectividad que imponen los establecimientos secundarios. No obstante, los alumnos de los colegios emblemáticos municipales han cuestionado esta medida por considerar que no beneficia a los buenos alumnos de dichos establecimientos. Su argumento radica en que estos establecimientos son más exigentes en sus calificaciones y, por ende, no serían homologables con las calificaciones que se aplican en colegios menos exigentes. En consecuencia, no se estaría logrando la equidad deseada. De lo anterior se desprende que se requiere una mayor discusión sobre este tema, entendiendo que esta iniciativa no logra resolver la desigualdad de origen y de capital cultural de los estudiantes.

Para terminar con las exclusiones y la inequidad en el acceso al sistema post secundario se incrementaron las becas con la idea de beneficiar a los estudiantes de los tres primeros quintiles. A ello se suma las iniciativas de algunas universidades que implementaron procesos de admisión tendentes al logro de mayor equidad e inclusividad, incorporando el reconocimiento de los estudiantes meritorios de liceos municipales. Pero tampoco ha habido una intervención del Estado en este sentido (González & Espinoza, 2012).

Resultados en cuanto a cambios en el rol del Estado

En relación con el rol del Estado y la institucionalidad, el gobierno ha mantenido una posición coherente con la noción del Estado subsidiario (modelo neoliberal) y no la de una entidad proactiva que fuera garante y reguladora de una educación de calidad para todos los ciudadanos. En cuanto a la institucionalidad en el ámbito de la educación superior el gobierno planteó la creación de una agencia única de becas, la creación de un consejo único de rectores, crear una subsecretaría de educación superior, constituir una

superintendencia de educación superior, agilizar la gestión de las entidades estatales, y crear un sistema con cuatro tipos de instituciones: universidades estatales, tradicionales no estatales, y privadas no tradicionales, abriendo la posibilidad que entre éstas últimas existieran entidades con y sin fines de lucro.

De estos organismos el gobierno solo logró la unificación de los distintos programas de becas dando origen al Programa Becas Chile. También envió el proyecto para crear la Superintendencia de Educación Superior, así como el proyecto que daría origen al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad (SINAC). A ello debe agregarse que se mantuvo incólume la institucionalidad en relación con las otras iniciativas antes mencionadas (González & Espinoza, 2012).

Evaluación del gobierno y prospectivas desde la perspectiva de la alianza por el cambio

En las postrimerías del gobierno de Piñera se puede sostener que a pesar de las movilizaciones estudiantiles y toda la presión social en aras de desarrollar un cambio sustantivo del sistema de educación superior, los resultados son magros y predomina la postura del modelo neoliberal vigente. Sin embargo, se ha posicionado en la agenda pública la necesidad de proveer una educación gratuita y de calidad. Sin lugar a dudas, estos planteamientos han obligado a las autoridades a revisar algunas normativas y políticas y a ser, consecuentemente, más rigurosos con el cumplimiento de la legislación vigente, en particular en relación con las universidades que están lucrando a costa de familias altamente vulnerables y de clase media.

Al observar la evolución del presupuesto destinado a educación superior desde el año 1990 hasta el año 2013 se puede verificar que el total de aportes ha venido creciendo en forma gradual (sextuplicándose en ese lapso). En efecto, mientras el año 1990 el presupuesto era de \$145.000.000.000 el año 2013 ascendía \$1.043.000.000 (CENDA, 2013).

Sin embargo, la distribución interna de este incremento presupuestario se concentra principalmente en un subsidio a la demanda más que en un aporte hacia las instituciones (subsidio a la oferta). Las cifras revelan que mientras en el año 1990 un 74% del presupuesto destinado a educación superior se focalizaba en la oferta, el año 2014 esta proporción solo alcanzaba a 26%. En contraste, la demanda ha experimentado un aumento notable pasando de 26% al 74% en el periodo 1990-2014 (CENDA, 2013).

En relación a los fondos destinados a cubrir la demanda, cabe destacar que uno de los factores más destacados que permite explicar dicho aumento es el CAE que subió de un 3,6% en el año 2006 a un 30,6% el año 2014. Es decir, el CAE creció diez veces en un lapso de 8 años. No obstante, la mayor parte de este crecimiento ocurrió con anterioridad al año 2010 (alcanzando un 32%

del presupuesto destinado a educación superior en el último año de gobierno de Bachelet para descender luego al 30,6% bajo la administración de Piñera). Esta caída podría explicarse por el compromiso que adquirió el gobierno con el sistema bancario para reducir la tasa de interés del CAE del 5,6% al 2,0% para el sector privado.

Aun cuando el modelo económico y educacional se mantiene prácticamente inalterable en sus fundamentos esenciales y las autoridades gubernamentales lo defienden a ultranza, es cada vez más evidente que se han generado fisuras que pueden ser precursoras de cambios más estructurales en el mediano plazo (Espinoza & González, 2012).

El mejor ejemplo de que el mercado como principal regulador del sistema no opera, es el de la Universidad del Mar que, luego de alcanzar la autonomía, incrementó sustancialmente su oferta -pasando de 4.000 a 18.000 estudiantes y de tener una sola sede pasó a tener 14 sedes a lo largo de Chile- impartiendo 192 carreras (Espinoza & González, 2012). Junto con la orden de cierre de la universidad, el gobierno de Piñera incluyó en el proyecto de ley de presupuesto 2014 un ítem adicional por casi \$7.000.000.000 para solventar los estudios vía becas y créditos de los estudiantes de la U. del Mar que prosigan estudios en otras universidades (DIPRES, 2013).

En términos prospectivos, la preocupación social por la educación que se ha acrecentado durante los últimos años ha sido asimilada por los distintos candidatos a la presidencia con excepción de Matthei y Velasco que son partidarios más bien de mantener el modelo o realizar algunos cambios cosméticos. En ese sentido, descontando a Matthei y Velasco, los otros candidatos se manifiestan a favor de que el Estado asuma un rol más activo y de garante de los principios de calidad y gratuidad interviniendo en defensa de los intereses de los estudiantes y sus familias.

La candidata de la Alianza continua sosteniendo que es el mercado el que regula la oferta y demanda en todos los niveles del sistema educativo. La experiencia, empero, ha mostrado que el desarrollo del sector privado, que crece de acuerdo a las normas que fija el mercado, es altamente segmentado y heterogéneo, generando inequidades en la oferta educativa en términos de calidad.

Por su parte, al analizar el programa de gobierno de la candidata Evelyn Matthei que representa la continuidad del proyecto de la Alianza por el Cambio, se constata que este no menciona ni una sola palabra sobre la educación superior. Ello, porque considera que para propiciar mayor equidad se debe apoyar en primera instancia a la educación pre escolar. Con ese propósito propone crear una subvención escolar dirigida a las 1.000 escuelas públicas más vulnerables (Toro, 2013).

En síntesis, se aprecia que el gobierno ha reaccionado a las demandas de distintos sectores con el fin de evitar conflictos que pudieren mermar su

popularidad. Sin embargo, no ha habido una propuesta de real transformación del sistema de educación superior ni tampoco una política de Estado orientada a mejorar la equidad y calidad del sistema.

Entre las razones que se puede esgrimir para que no se produjeran cambios mayores se pueden señalar el carácter sistémico de las demandas que implicaban una modificación sustantiva del modelo económico vigente, frente a lo cual el gobierno no estaba dispuesto a transar. Así también, la presión social ejercida sobre el gobierno suponía cambios que podrían socavar los cimientos del modelo neoliberal imperante requiriendo de una planificación y recursos que garantizaran el tránsito de un sistema a otro. A lo anterior se debe agregar que no existía la voluntad política, los recursos, ni los requisitos técnicos para implementar los cambios que requieren de personal con características especiales y con el financiamiento apropiado para llevarlos a cabo.

Sin lugar a dudas, las movilizaciones estudiantiles y el descontento por lo que está aconteciendo con la educación superior, han sembrado una semilla de transformación de la sociedad actual que podría concretarse muy probablemente en el mediano plazo, al amparo de un gobierno progresista que entienda que la educación es el principal vehículo de movilidad y cohesión social en el mundo contemporáneo.

Bibliografía

Ahumada, Ricardo (2012). Entrevista a Harald Beyer: "Nadie discute que el lucro en la educación superior sería ilegal, pero hay que demostrarlo". *The Clinic*, 10 de septiembre. En <http://www.theclinic.cl/2012/09/10/nadie-discute-que-el-lucro-en-la-educacion-superior-seria-ilegal-pero-hay-que-demostrarlo/>

Andrés, Marcela (2012). Acreditación: 45% de las universidades certificadas sólo cumplen los dos aspectos obligatorios. *La Tercera* 10 de diciembre. En <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/12/657-497760-9-acreditacion-45-de-las-ues-certificadas-solo-cumplen-losdos-aspectos.shtml>

Andrés, Marcela (2013). Proyecto de acreditación busca evitar conflictos de interés. *La Tercera*, 8 de enero. <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2013/01/657-502471-9-proyecto-de-acreditacion-busca-evitar-conflictos-de-interes.shtml>

Centro de Estudios Consorcio de Universidades del Estado de Chile (2011). Análisis del Proyecto Ley de Presupuesto Educación Superior Años 2011 2012. Santiago, Octubre.

CENDA (2013). Análisis Presupuesto Educación Superior 2014. En <http://www.cendachile.cl/Home/publicaciones/temas/reforma-educacional-1/analisis-presupuesto-educacion-superior-2013>

CINDA (2011). Informe de la Educación Superior en Ibero América. Santiago, Alfabetá impresores.

Comisión Mixta de Parlamentarios de la Concertación y de la Alianza (2011). Protocolo de Acuerdo. Santiago, El Mercurio, 18 de enero.

Carmona, Alejandra (2013). El doble discurso de Beyer frente al lucro. El Mostrador, 25 de marzo. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/03/25/el-doble-discurso-de-beyer-frente-al-lucro/>

Carmona, Alejandra & Cárcamo, Héctor (2013). El desconocido vínculo entre el marido de la ministra Schmidt y las universidades investigadas por lucro. El Mostrador, 26 de abril. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/04/26/el-desconocido-vinculo-entre-el-marido-de-la-ministra-schmidty-las-universidades-investigadas-por-lucro/>

DIPRES (2013). Prioridades Presupuestarias 2014. En http://www.dipres.gob.cl/594/articulos-109104_Prioridades_2014.pdf

O. Espinoza & L. E. González y (2011). Políticas de Educación Superior y Equidad en el Bicentenario: Balance del Primer Año de Gobierno de Piñera. En Barómetro de Política y Equidad. El primer año. Modelo para armar (pp.86-100) (Volumen 2, Abril). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. (204 pp.). En <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro02-04.pdf>

O. Espinoza & Luis Eduardo González (2012). La Fragmentación del Modelo y los Escándalos. En

Barómetro de Política y Equidad, Tan lejos, Tan Cerca, de la Ciudadanía y del Poder, pp.110-128

(Volumen 5, Capítulo 4, Noviembre). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.

Figueroa, Juan Pablo, Guzmán, Juan Andrés & Riquelme, Gregorio (2012). Pruebas de cómo lucraron los dueños de la Universidad del Mar. En CIPER, 30 de julio. En <http://ciperchile.cl/2012/07/30/las-pruebas-de-como-lucraron-los-duenos-de-la-universidad-del-mari/>

González, Luis Eduardo & Espinoza, Oscar (2012). Secuelas del Movimiento Estudiantil: Una Evaluación Preliminar. En Barómetro de Política y Equidad, A Mitad de Camino. Punto de No Retorno, pp.104-121 (Volumen 4, Capítulo 5, Abril). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.

Michell, Beatriz (2009). Presidenciables exponen propuestas para educación superior. En La Nación, 11 de julio. En http://www.lanacion.cl/prontus_noticias_v2/site/artic/20090710/pags/20090710221600.html

La Tercera (4 de julio, 2012). Mineduc: 17 instituciones de educación superior no entregaron estados financieros. En <http://salud.latercera.cl/noticia/educacion/2012/07/657-470345-9-mineduc-17-instituciones-de-educacion-superior-no-entregaron-estados-financieros.shtml>

La Tercera (13 de mayo, 2013). Deudores crédito CORFO: Más de seis mil personas quedaron fuera de la rebaja del interés. En <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2013/05/657-523239-9-deudores-credito-corfo-mas-de-seis-mil-personas-que-daron-fuera-de-la-rebaja-del.shtml>

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

Melo, Fabiola (2012b). Mineduc presenta a Consejo de Rectores minuta de proyecto de ley sobre acreditaciones. La Tercera, 17 de diciembre. En <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/12/657-499125-9-mineduc-presenta-a-consejo-de-rectores-minuta-de-proyecto-de-ley-sobre.shtml>

Melo, Fabiola (2012c). Las claves de la nueva institucionalidad que crea la Agencia Nacional de Acreditación. La Tercera, 20 de diciembre. En <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/12/680-499820-9-expertos-valoran-proyecto-que-reemplaza-a-la-cna-pero-expresan-reparos-a-la.shtml>

Melo, Fabiola (2013). Fiscalía formaliza a tres universidades privadas por beneficiarse con más de \$ 16 mil millones en créditos estatales. La Tercera, 3 de junio. En <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/05/680-524569-9-fiscalia-formaliza-a-tres-universidades-privadas-por-beneficiarse-con-mas-de-16.shtml>

Soto, Karen (2013). Fiscalía formaliza a tres universidades privadas por beneficiarse con más de \$ 16 mil millones en créditos estatales. La Tercera, 22 de mayo. En <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/05/680-524569-9-fiscalia-formaliza-a-tres-universidades-privadas-por-beneficiarse-con-mas-de-16.shtml>

Mineduc (2013). Proyecto de Ley Nuevo Sistema de Acreditación de Instituciones de Educación Superior. Santiago, Mineduc.

Piñera, S. (2010). Discurso del Presidente Sebastián Piñera en asunción del Profesor Víctor Pérez como Rector de la U. de Chile. Santiago, Universidad de Chile, 23 de junio. En http://www.uchile.cl/portal?_nfpb=true&_pageLabel=not&url=63109

Toro, Paulina (2013). Programa de gobierno de Evelyn Matthei crea subvención escolar familiar. En La Tercera, 1 de octubre. En <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/10/674-544953-9-programa-de-gobierno-de-evelyn-matthei-crea-subvencion-escolar-familiar.shtml>

Senado de Chile, Departamento de Prensa (4 de septiembre, 2012). A ley propuesta sobre reforma tributaria tras ser despachada en su último trámite. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20120904/pags/20120904160122.html

Serey, Esteban (2012). Una Superintendencia que blanquea el lucro. CIPER, 3 de julio. En <http://ciperchile.cl/2012/07/03/una-superintendencia-que-blanquea-el-lucro/>

Soychile.cl (2012). El ministro Harald Beyer dijo que aún no existen antecedentes de lucro en universidades. En <http://www.soychile.cl/Santiago/Sociedad/2012/08/30/116014/El-ministro-Harald-Beyer-dijo-que-aun-no-existen-antecedentes-de-lucro-en-universidades.aspx>

The Clinic (10 de septiembre, 2012). Beyer tras comité político: Concordamos que es importante avanzar rápidamente con el CAE. En <http://www.theclinic.cl/2012/09/10/beyer-tras-comite-politico-concordamos-que-es-importante-avanzar-rapidamente-con-el-cae/>

Ugarte, J. J. (2010). Gobierno impulsará profunda reforma al sistema universitario. Entrevista concedida a La Tercera el 20 de junio de 2010.

Valdevenito, Sebastián (2012). Sistema tributario chileno: complejo, injusto e ineficiente. The Clinic, 11 de septiembre. En <http://www.theclinic.cl/2012/09/11/sistema-tributario-chileno-complejo-injusto-e-ineficiente/>

Género

6

Desigualdad de género: de la ignorancia a la invisibilidad

Pamela Díaz-Romero *

* Directora Ejecutiva de Fundación Equitas

Introducción

El continuo seguimiento a la acción del Estado en materia de género durante la administración Piñera nos permitió ilustrar el particular enfoque desplegado por el gobierno que, expresado en las políticas sociales y las campañas públicas, fusionó a la mujer con "la madre de familia" en cuanto sujeto de la acción pública, entendiendo por familia al núcleo biparental heterosexual, concebido como el espacio afectivo, de relaciones colaborativas y cuidado mutuo.

La idealización de la unidad familiar del Ejecutivo no sólo invisibiliza la diversidad de formas de organización que ésta asume, sino también las relaciones de poder y conflictos que en ella se desarrollan, lo que tuvo importantes repercusiones en el diseño e implementación de las políticas públicas que caracterizaron a la actual administración.

El "maternalismo social" y las políticas sociales focalizadas

El concepto "maternalismo" refiere a la "*maternalización* de la identidad femenina", a través de la identificación de los conceptos mujer y madre¹. Consistentemente, el "maternalismo social" tipificado en el último informe del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de CEPAL² alude a la condición de instrumentos de las políticas sociales asignada por los estados de la región a las mujeres/madres.

Este enfoque, lejos de ser problematizado, fue progresivamente elevado a la categoría de virtud por el gobierno de Sebastián Piñera. Tal como lo puso de manifiesto la actual ministra de Sernam, Loreto Seguel: "el Presidente Piñera ha puesto a la mujer en el centro de las políticas públicas"³.

Se ignora de plano cómo esta estrategia, en un comienzo dirigida a aumentar los ingresos de los hogares más pobres para mejorar los indicadores en este ámbito, no sólo no aumentó si no que probablemente atentó contra una mayor autonomía económica de las mujeres en el periodo analizado: reforzó y amplió su rol como responsables principales -cuando no exclusivas- de las tareas domésticas y de cuidado (no remuneradas), imponiendo exigencias adicionales al uso de su tiempo que limitan aún más sus opciones en el mercado laboral.

La ausencia de una reflexión crítica se mantiene a pesar de la evidencia internacional, ampliamente recogida en el informe de CEPAL y que da cuenta de los riesgos implicados por los programas de transferencias condicionadas -profusamente utilizados en los últimos años- para las mujeres. La publicación

1 Graciela Queirolo, « Marcela Nari, *Políticas de maternidad y maternalismo político*; Buenos Aires (1890-1940), Buenos Aires, Biblos, 2005, 319 p. », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Reseñas y ensayos historiográficos, Puesto en línea el 21 noviembre 2005, consultado el 21 noviembre 2013. URL : <http://nuevomundo.revues.org/1127>

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

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

plantea incluso sus alcances como “trampa de la inactividad laboral”, entendida como un fenómeno análogo al de la “trampa de la pobreza”, y que “se produce cuando los hogares deciden no procurarse ingresos aparte del programa, ante la amenaza de perder el beneficio”.

Los datos regionales muestran que la probabilidad de que este fenómeno ocurra es más alta cuanto menores y más inestables son los ingresos que pueden obtenerse en el mercado de trabajo (CEPAL: 2013, página 68), precariedad que caracteriza en Chile la inserción laboral de las mujeres pobres, particularmente durante la edad fértil.

Así lo evidencian, por ejemplo, las cifras de desocupación, siempre más altas entre las mujeres pero con una brecha aún mayor en el tramo de 20 a 29 años:

Grupos de Edad	Tasa desocupación			
	Hombres	Mujeres	Dif H/M	Ambos Sexos
De 15 Años y Más	5,2	6,4	-1,3	5,7
15 - 19	16,1	17,3	-1,2	16,6
20 - 24	11,7	16,6	-4,9	13,7
25 - 29	7,1	10,7	-3,6	8,6
30 - 34	5,6	7,0	-1,5	6,2
35 - 39	5,0	5,0	0,0	5,0
40 - 44	4,0	5,0	-0,9	4,4
45 - 49	3,6	4,0	-0,4	3,8
50 - 54	3,3	2,9	0,3	3,1
55 - 59	2,8	3,1	-0,3	2,9
60 - 64	3,3	1,7	1,5	2,8
65 - 69	3,0	2,8	0,3	2,9
70 Años y Más	0,8	1,5	-0,6	1,0

FUENTE: Elaboración propia en base a Nueva Encuesta Nacional de Empleo, trimestre Jul-Ago-Sep 2013, INE

La mayor precariedad laboral que enfrentan las mujeres, especialmente en fases tempranas del ciclo reproductivo es aún mayor entre las más pobres, dato que el gobierno omite al celebrar el aumento de la participación económica femenina. Así se evidencia en la “Radiografía al mercado laboral femenino en Chile”⁴:

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

“Pese a que en todos los estratos existe una participación laboral femenina inferior a la masculina, esta diferencia es más marcada en estratos sociales bajos. Mientras la diferencia de participación en el primer quintil es de 35 puntos, en el quintil más acomodado esta brecha se reduce a 15 puntos de participación.” (Medina y Paredes: 2013, página 10)

“Respecto de las mujeres entre 26 y 39 años, la tasa de participación femenina en el primer quintil es de un 43%, en tanto que en el quinto quintil es un 85% (.).” (Medina y Paredes: 2013, página 1)

Participación económica femenina ajustada por las leyes del mercado

Sin atención especial a las brechas de género en el mundo del trabajo remunerado, el gobierno se ha concentrado en aumentar la proporción de mujeres económicamente activas (PEA femenina). Uno de los objetivos declarados es alinear las cifras de Chile al contexto regional, ya que aún están por debajo del promedio de América Latina (50,7% según CEPAL) y muy alejadas del promedio de los países de la OCDE, que supera el 60%. El otro objetivo, relacionado con el anterior, es que esta mayor participación laboral de las mujeres les permita, a través de su ingreso, “sacar a sus hogares de la pobreza”.

El foco de la acción pública parece haber tenido éxito en consolidar una tendencia de los últimos 20 años que arroja buenos resultados a nivel agregado, aspecto reconocido por diversas organizaciones de mujeres. “Chile se ubica en el noveno lugar, entre los 13 países de América Latina que mide la Cepal, en cuanto a su participación laboral femenina. (...) A pesar de que nuestro país está en la parte final de la tabla, es el segundo que más ha avanzado en los últimos 10 años en la región, siendo sólo superado por Colombia.”⁵

Según la última medición del INE del trimestre julio-septiembre de 2013, la tasa de participación económica femenina en Chile es de un 47,2%, muy por encima del 43,5% reportado por la CASEN 2011. Durante la administración Piñera, este aumento representa más de la mitad de la variación total del empleo; es decir, más de la mitad de los nuevos puestos de trabajo generados por la actividad económica en el último tiempo, son ocupados por mujeres.

Sin embargo, las mismas cifras ponen en duda la efectividad de la estrategia gubernamental en cuanto a la reducción de la pobreza: “Si bien, las mujeres explican el 56,6 % de la variación de la ocupación en los últimos 42 meses (con 472 mil empleos), el 37,2% de estos empleos femeninos son por cuenta

5 Ver: En 20 años la participación laboral femenina aumentó 15 puntos. ¿Qué falta? En <http://www.humanas.cl/blog/?p=4617>

propia, personal de servicio doméstico y familiar no remunerado"⁶ (Fundación Sol, Minuta de Empleo n°38).

Con una política basada en subsidios a la contratación y bonos a las asalariadas pobres, el gobierno no abordada directa ni indirectamente la segregación en el mercado laboral, que se mantiene intacta: las mujeres se concentran en pocas ramas de la actividad económica, accediendo principalmente a oficios que prolongan sus roles de género. De hecho, en base a los datos de la Nueva Encuesta de Empleo del INE, la Fundación Sol muestra que en los últimos 42 meses el 77,5% de la variación del empleo asalariado femenino se concentra las ramas de enseñanza (49%), comercio (16,2%) y servicios sociales y de salud (12,3%).

Esta concentración en determinadas ramas y sectores de la actividad económica está relacionada con la estructura salarial. En general, las trabajadoras participan menos que los hombres en aquellas ocupaciones con sueldos netos más altos: el 30,4% de las trabajadoras gana el salario mínimo o menos, versus el 14,2% de los hombres. Las mujeres están más representadas en los tramos de más bajos ingreso y la tendencia se invierte entre quienes ganan más: 5,3% de los hombres ganan sobre \$ 1.465.101 y sólo 1,5% de las trabajadoras alcanzan ese umbral.

La menor participación de las activas en los tramos de ingresos más altos no tiene relación con las calificaciones formales de las trabajadoras. Estudios de la OIT evidencian que mayores niveles de instrucción no les garantizan a las mujeres más y mejores puestos de trabajo en relación con los hombres. Ellas necesitan de credenciales educativas significativamente superiores para acceder a las mismas oportunidades de empleo: en promedio, cuatro años más para obtener la misma remuneración y dos años adicionales para tener las mismas oportunidades de acceder a un empleo formal (Abramo y Valenzuela, 2006).

Esto se refleja en una brecha de género entre los ocupados con educación superior. "Existe mayor subempleo profesional de las mujeres, trabajadoras con educación superior completa que no se desempeñan como profesionales o técnicas, con una subutilización de sus capacidades y habilidades. El 24,7% de las ocupadas con educación superior no se desempeña en su área". "En este sentido, no solo estamos lejos del pleno empleo sino que también muy lejos de crear empleos de calidad para las mujeres" (Alexander Páez, Fundación Sol⁷).

Los datos ayudan a entender por qué la creciente inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y el aumento sostenido en la tasa de ocupación femenina, profusamente promocionado por el gobierno y que, además, es mayor entre

6 Fundación Sol, Minuta de Empleo n° 38. Trimestre Julio-Septiembre 2013. Disponible en <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2013/11/Minuta-Empleo-JAS-13.pdf>

7 <http://www.elmostrador.cl/pais/2013/05/07/estudio-revela-que-218-de-las-mujeres-trabajadoras-no-tiene-contrato/>

las jefas de hogar en todos los niveles de ingreso⁸, no ha sido suficiente para contrarrestar el aumento de los hogares indigentes y pobres encabezados por mujeres. Según la CASEN 2011, el 51% de los hogares pobres y 55% de los hogares en situación de indigencia tienen jefatura femenina.

El rol subsidiario del Estado, que sólo genera incentivos económicos a la contratación y no considera las desigualdades dentro del mercado laboral que incluyen menores salarios por empleos equivalentes, mayores tasas de desempleo y un acceso segregado a empleos menos protegidos y de menor calidad, termina por limitar los efectos que la mayor participación laboral podría tener en aumentar la autonomía económica de las mujeres.

Consecuentemente, el aumento de la participación económica de las mujeres no sólo no ha alterado los patrones que históricamente la han caracterizado, sino que ha acentuado la distribución inequitativa de los tiempos que las perjudica: siguen ocupando parte importante de su jornada en las tareas domésticas y de cuidado familiar, a las que se suman los tiempos exigidos por la actividad laboral y que incluyen tanto las tareas propias del puesto de trabajo como los tiempos de traslado. A esto deben superponer los tiempos y funciones requeridos por las políticas sociales, para cumplir con los requisitos que hacen efectivo el "beneficio familiar" del que son responsables.

”

La incapacidad del gobierno para enfrentar y corregir las desigualdades que limitan la autonomía económica de las mujeres dentro y fuera del mundo del trabajo, es consistente con su restrictiva concepción de la discriminación hacia las mujeres. Esto es especialmente crítico respecto de la violencia de género, traducida para las actuales autoridades en un fenómeno de la esfera privada (...) en la cual el Estado tiene muy limitadas atribuciones, centrando su política en la denuncia de los casos.

El trabajo no remunerado de las mujeres para el Estado

La reproducción de los roles de género y de las discriminaciones asociadas no sólo son ignoradas por el Estado dentro del mercado laboral, como se expresa en las medidas focalizadas para incentivar el empleo femenino, sino

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

también fuera de este. Más aún, los roles de género son reforzados en las políticas sociales llevadas adelante por el Gobierno a través de las tareas y responsabilidades que los programas dirigidos a las familias más pobres asignan a las mujeres.

Tal es el caso del Ingreso Ético Familiar, que deja en evidencia la falta de atención a las diferencias de género y la división sexual del trabajo en los hogares, con la consecuente prevalencia del trabajo no remunerado entre las mujeres.

Por el contrario, la naturalización de los roles de género y el continuo uso del tiempo de las mujeres como recurso no valorizado de conciliación entre la acción pública, el cuidado familiar y el mundo del trabajo, no han hecho más que elevar la presión sobre las madres pobres, situándolas como administradoras para sus hogares de los beneficios estatales principalmente focalizados en niños, niñas y adolescentes a su cargo.

El tema ya ha sido desarrollado por el Observatorio de Género de CEPAL. A partir de la evidencia recogida en la región, concluye:

“Resulta evidente la importancia de estos programas para las mujeres, sobre todo para las que se encuentran en situación de pobreza. En primer lugar, porque son las principales receptoras directas del beneficio. En segundo lugar, porque para la percepción de ese beneficio se imponen ciertas condiciones a su comportamiento (por ejemplo, en lo relativo a consumo, responsabilidades de cuidado de los niños, niñas y adolescentes y decisiones relativas a la participación laboral). En tercer lugar, porque se convierten en un componente clave de las estrategias de sobrevivencia de los hogares y, en particular, de los de las mujeres pobres. En cuarto lugar, porque pueden repercutir en las relaciones dentro de los hogares y en la toma de decisiones sobre la utilización de los recursos económicos. En quinto lugar, porque afectan (o pueden afectar) otros órdenes de la vida de las mujeres, relativos a su autonomía física y política. En sexto lugar, porque determinan ciertos tipos de relaciones entre las mujeres y el Estado, entre las mujeres y las políticas públicas y entre las mujeres y los sistemas de protección social. En séptimo lugar, porque en última instancia influyen en la autonomía económica de las mujeres, sus derechos y la calidad de su ciudadanía”.
(CEPAL 2013; página 51)

Al poner a las mujeres instrumentalmente en el centro de la política social, la administración Piñera asume acriticamente el que ellas canalicen las transferencias condicionadas de las políticas sociales a sus familias y asuman la responsabilidad de la contraprestación (asociada al “cuidado” de los hijos e hijas en las dimensiones de educación, medida en asistencia y/o rendimiento escolar, y salud, expresada en controles y vacunación, dos ejemplos).

El Estado juega así un rol directo en la reproducción de la desigualdad de género, particularmente en los sectores más pobres, reproduciendo y profundizando las brechas en el acceso a los bienes y servicios públicos que limitan severamente la autonomía económica de las mujeres y restringen sus oportunidades de ejercer los derechos ciudadanos de los que son formalmente titulares.

La privatización de la violencia de género y el abandono del Estado

La incapacidad del gobierno para enfrentar y corregir las desigualdades que limitan la autonomía económica de las mujeres dentro y fuera del mundo del trabajo, es consistente con su restrictiva concepción de la discriminación hacia las mujeres. Esto es especialmente crítico respecto de la violencia de género, traducida para las actuales autoridades en problemas específicos en las relaciones privadas entre sujetos concretos.

Esto quedó nuevamente en evidencia en la última campaña pública para visibilizar la "violencia contra la mujer", en la que se hace patente la ineficiencia del actual Sernam para identificar y actuar sobre las limitaciones estructurales que determinan las condiciones de desigualdad en la que hombres y mujeres se relacionan.

Como en las campañas anteriores, la mayor inversión parece estar en la costosa producción audiovisual (afiches y spots televisivos), con el desarrollo de una propuesta básicamente estética que, según la propia ministra de Sernam, busca impactar "para que la gente hable de ella" (de la campaña, por cierto, no de la violencia de género), compitiendo para esto "con los mismos códigos con los que nos bombardea la publicidad de las empresas". De hecho, usa rostros de la farándula local como principales figuras.

Consultada en CNN Chile, la directora de ONG Activa, Gloria Requena declaró: "La verdad que esta campaña en todo sentido es una falta de respeto. Nosotros hubiésemos esperado que esos recursos económicos destinados a fines publicitarios se hubieran destinado para orientar a las mujeres afectadas desde un punto de vista jurídico y psicológico". A continuación, anunció que: "pediremos conocer todos los antecedentes respecto al costo de la campaña; queremos saber cuántos recursos públicos se han gastado, tanto en esta campaña como en la anterior, porque gran parte de las personas afectadas nos explican que no han recibido ni atención legal ni psicológica. Queremos conocer en qué se gastan estos recursos públicos tan necesarios para atender a las mujeres víctimas del flagelo de la violencia".

La preocupación se funda en la falta de recursos que ya había denunciado la organización, cuando en la asignación de 2013 se eliminó del presupuesto de Gendarmería la glosa que financiaba el trabajo con los hombres agresores. A esto se suma la falta de concreción de nuevas casas de acogida para víctimas comprometidas por la actual administración (como la de Osorno) sumada al

cierre de una de las 25 casas de la red puesta en marcha por el gobierno anterior (la de Puerto Montt).

La experta cuestiona la falta de iniciativa del gobierno para concretar medidas de protección como el anunciado brazalete electrónico y las dificultades para mejorar la legislación y las medidas cautelares a favor de las víctimas: "Hoy día hay un requisito de procedibilidad que es complejo en el caso de la legislación, que establece que en la figura delictiva por maltrato habitual la víctima tenga que ir primero a un juzgado de familia, pasar entre seis meses y un año ahí, para que finalmente el tribunal se declare incompetente y envíe los antecedentes al Ministerio Público, única forma en que el Ministerio Público puede conocer de este delito, porque así lo establece la legislación. Entonces hay una serie de situaciones que finalmente provocan en la víctima un desgaste", explicó⁹.

Para la Red Chilena Contra la Violencia hacia las Mujeres y Niñas, "las leyes y las políticas públicas han fracasado, porque son parciales y han fragmentado el problema, porque conciben la violencia únicamente al interior de las familias, y se orientan a la atención de las mujeres después de ser agredidas, lo que es importante, pero no evita que estos hechos aberrantes se sigan cometiendo".

En este contexto, el lenguaje y contenido de la campaña de Sernam no pasó desapercibido. Las apreciaciones de las organizaciones que trabajan en el tema en las redes sociales fueron lapidarias: "trasunta idiosincrasia patriarcal y privatista", lo que a nuestro entender ha caracterizado la aproximación al problema de la actual administración.

Mediante el uso de un lenguaje sexista, obvia la dimensión estructural e invisibiliza -una vez más- a las víctimas, relativizando la posición de subordinación en que se encuentran. En concreto:

"(La campaña) No hace sino normalizar la violencia. (...) rehúyen el hecho de que la violencia doméstica se enmarca en un contexto aún mayor de violencia institucional y simbólica dirigida en particular hacia las mujeres. Donde el desnudo y el amor en lugar de utilizarse como medios para promover la liberación de nuestros cuerpos y emociones, simplemente se reducen a contribuir a confundir las características de la violencia doméstica. Una confusión donde olvidamos que la violencia hacia la mujer tiene un marcado componente sexual [y de género] y llegamos a pensar que quizá es violencia pura, totalmente separada del amor-romance-sexualidad, como cualquier otra violencia (...). Una confusión donde al tiempo que no condenamos fehacientemente a los victimarios, (...), culpabilizamos a las mujeres por no denunciar al agresor". (Silvana del Valle, abogada. En <http://174.132.164.155/~nomasvio/nomasviolenciacontramujeres.cl/content/cuando-combatir-la-violencia-hacia-la-mujer-en-realidad-la-normaliza>)

9 <http://radio.uchile.cl/2013/11/25/organizaciones-cuestionan-politicas-publicas-y-laman-a-marchar-contra-la-violencia-hacia-la-mujer>

Junto con argumentar la frustración frente a la desprotección en la que Estado mantiene a las víctimas, en la web de la Red se advierte que 51 mujeres han sido asesinadas por sus parejas este año.

A pesar de su presentación y el discurso de las autoridades que vieron en esta campaña un salto en tanto apunta a diversas formas de violencia contra la mujer, en la práctica sus piezas la asimilan con la violencia intrafamiliar -en sus dimensiones física, psicológica, sexual o económica- reduciéndola a un fenómeno de la esfera privada en la cual el Estado tiene muy limitadas atribuciones, centrando su política en la denuncia de los casos.

De paso, la estrategia frivoliza el problema, quitándole gravedad: en los nuevos spots y afiches, "empelotarse", en un juego de palabras, no implica reaccionar con enojo sino que pasa a implicar "estar en pelotas". Todo en un contexto donde no se muestra ninguna de las consecuencias físicas ni psicológicas que sufren las víctimas, en su gran mayoría mujeres, y sus hijos. "Sólo vemos cuerpos esbeltos, sin heridas, de rostros televisivos" (Silvana del Valle).

"Nosotros como víctimas lo sentimos como una bofetada a nuestro dolor, sobre todo al sufrimiento enorme de mi hija y también a todos los esfuerzos que como familia y como comunidad magallánica se han hecho para lograr que esta joven profesional y excelente mujer pueda llegar a tener una vida medianamente normal. ¿Qué me va a decir a mí ver cuerpos de ellos, perfectos, desnudos diciendo que les empelota la violencia? Los cuerpos de las mujeres que han sido agredidas por muy perfectos que hayan sido antes de sufrir agresiones quedan llenos de cicatrices y las más grandes son las cicatrices del alma de las víctimas y de su entorno. La bofetada resulta ser mayor al ver que el Estado no contempla ningún elemento para las afectadas de violencia extrema como Jacqueline o Carola Barría y tantos otros casos en el país. De verdad que conocer esa campaña me produjo mucho dolor, rabia e impotencia", declaró Sofía Mancilla, madre de Jacqueline Leyton, ex jefa del Departamento de Acción Sanitaria del Servicio de Salud Magallanes, quien fue brutalmente atacada con un arma de fuego por su ex pareja en agosto de 2008.

La reiteración en la fórmula elegida por el gobierno para enfrentar el tema, obliga a reflexionar sobre las razones de fondo que le impiden hacerse cargo de las críticas que cada año levantan las organizaciones de mujeres y las propias víctimas.

Más allá de la su aparente ignorancia sobre el tema, filtro con el cual se analizó la primera de sus campañas, la insistencia en este enfoque da cuenta de un problema mayor, posiblemente relacionado con el descrito maternalismo social presente en sus políticas públicas.

Por una parte, la reducción de la violencia de género a una casuística producto de relaciones patológicas entre individuos al interior de ciertas familias, evita entrar en contradicción con el discurso gubernamental que idealiza

a "la familia" e ignora en ella las relaciones de poder, naturalizando las desigualdades asociadas a los roles asignados a sus distintos miembros.

Abrir el debate hacia la dimensión estructural de la violencia sería también poner el foco sobre la desigualdad que limita la autonomía y la libertad de las mujeres, impidiéndoles ejercer plenamente los derechos de los cuales son formalmente titulares en tanto ciudadanas. Por el contrario, campañas como la presentada refuerzan "ese sentido común que inculca que las mujeres no podemos decidir sobre nuestros cuerpos; sacraliza la maternidad aun cuando sea resultado del abuso de poder y la violación a niñas, agregando a esta violencia la negación del aborto; nos hace objetos y gancho para la publicidad de productos comerciales varios"¹⁰.

Contribuir al *satu quo* no sólo tiene relevancia desde el punto de vista de la conservación y proyección del imaginario familista. También permite seguir contando acríticamente con el tiempo y roles de las mujeres como recursos no valorizados en las políticas públicas, y como engranajes fundamentales en la reproducción económica en el actual modelo de desarrollo.

Un cambio radical de enfoque en este tema tendría sin duda importantes consecuencias en otras dimensiones de la autonomía de las mujeres, arrastrando así transformaciones estructurales en otras áreas en las que la desigualdad de género es condición para la reproducción del actual orden social.

Esto no es imaginable dado el tradicionalismo y conservadurismo que ha caracterizado al actual gobierno en materias de género, fenómeno que ha sido ampliamente ilustrado por el Barómetro de Política y Equidad. La concepción tradicional del rol de la mujer, combinada con las ideas neoliberales que anteponen el rol del mercado a la responsabilidad que le cabe al Estado en reconocer y garantizar el ejercicio de los derechos, se erigieron en limitaciones estructurales para que las acciones impulsadas por el Ejecutivo contribuyeran efectivamente a superar las discriminaciones contra las mujeres.

Retomar decididamente el camino hacia la igualdad de género en el país será tarea prioritaria de la próxima administración, recuperando el valor de ésta para la sociedad chilena y convocándola para enfrentar colectivamente los importantes desafíos pendientes.

10 <http://radio.uchile.cl/2013/11/25/organizaciones-cuestionan-politicas-publicas-y-llaman-a-marchar-contra-la-violencia-hacia-la-mujer>

Pueblos Originarios

7

¿Se puede confiar en un Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas de Chile?

Domingo Namuncura*

Introducción

Al momento de publicarse este informe sobre la realidad de las relaciones entre Pueblos Indígenas (PPII) y sociedad chilena, nos encontramos con varias informaciones de contingencia, en el segundo semestre del 2013, que marcan el escenario político de dichas relaciones:

1.- El Gobierno conservador del Presidente Piñera ha acordado un nuevo Reglamento de Consulta Indígena, en medio de una extensa crítica de movimientos y comunidades que se veía venir. Este Reglamento deroga el Decreto 124, dictado en el Gobierno de Michelle Bachelet en el 2009, que también fue objeto de amplios cuestionamientos. Desarrollaré este tema a continuación.

2.- La elección presidencial se resolverá, finalmente, en segunda vuelta el 15 de diciembre. Todos los pronósticos apuntan a que la coalición política denominada "Nueva Mayoría" (ex concertación gobernante más el partido comunista y la izquierda ciudadana ahora) ganará dicha elección y Michelle Bachelet será re-electa, y se convertirá por segunda vez en Presidenta de Chile. Lo destacado de esta campaña presidencial es que todos los candidatos (nueve en total), tanto de izquierda, de centro-izquierda y derecha consideraron el tema indígena en sus programas.

3.- Una seguidilla de juicios, allanamientos policiales, condenas y situaciones legales que afectan a comunidades indígenas del sur siguen formando parte de un complejo escenario político-judicial, en donde familias, dirigentes indígenas-mapuche y ahora menores de edad, son afectados por la legislación anti-terrorista. Esto hace que permanezca y se intensifique la crítica social hacia la Ley Antiterrorista en particular y en general hacia el hostigamiento que surge como resultado de la confrontación institucional con las demandas y reivindicaciones territoriales de las comunidades mapuche del sur.

4.- Se observa una intensa actuación de organismos internacionales en pro de una relación más justa con los PPII: observaciones del comité internacional para la eliminación de la discriminación racial; informe del Relator de Naciones



La rapidez con la que este Parlamento nacional reaccione ante la Ley que crea el Ministerio indígena y particularmente el que instalará por primera vez en nuestra historia un Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas, es fundamental; del mismo modo cómo se apruebe la reforma al sistema electoral que permita la inclusión de escaños reservados en el Parlamento de legisladores indígenas... Son tensiones que requieren ser abordadas en los primeros 100 días del nuevo Gobierno

Unidas para PPII y se suma el nuevo Informe del Instituto nacional de DDHH de Chile.

5.- La perspectiva: importante estudio del PNUD revela datos no esperados en el movimiento indígena respecto de la situación de discriminación, racismo, tolerancia e interculturalidad en Chile. Si los datos dados a conocer recientemente son sólidos, la relación entre PPII, Estado y Sociedad podrían re-encaminarse por rumbos de mayor entendimiento y justicia.

Estos son los escenarios principales a finales del 2013. De cada uno de ellos, se desprenden importantes proyecciones, motivo de este informe.

Un complejo proceso de consulta indígena

Chile no escapa a las Naciones que en América Latina han tenido enormes dificultades para implementar el Convenio 169 de la OIT (tratado internacional sobre Derechos Indígenas). La propia OIT lo define como un "instrumento jurídico internacional vinculante". El tratado relaciona a los Estados en un acto jurídico y este acto tiene como efecto un conjunto de normas a cumplir. Esto significa que los tratados internacionales firmados y ratificados por los gobiernos, imponen obligaciones que los Estados se comprometen a cumplir. Hasta el momento, este Convenio ha sido ratificado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, República Centro Africana, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Fiji, Guatemala, Honduras, México, Nepal, Holanda, Nicaragua, Noruega, Paraguay, Perú, España y Venezuela. Y cada país ha mostrado diversas limitaciones y dificultades para aplicar el Convenio, especialmente en lo relativo al mecanismo de consulta.

Digamos, previamente, y en forma breve en qué consiste. El derecho de consulta indígena está señalado en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 y se refiere a toda medida legislativa o administrativa que el Estado adopte y que sea susceptible de afectar directamente a las comunidades. Puede ser cualquier medida tipo Ley, norma, reglamento, decreto, suscripción de tratados, la propia norma de consulta y medidas relacionadas con educación, salud, concesiones, licitaciones, petitorios mineros, etc. Lo que se establece en la exigencia de normativa de consulta es el reconocimiento de los derechos de los PPII y la obligación del Estado a realizar dicho procedimiento. Lo que se debe regular no es una mera reunión informativa, un día de conversaciones o un taller. El Derecho de Consulta es un proceso que ha de permitir a los PPII desarrollar sus mecanismos internos. Una cosa es consultar si se construye o no una determinada obra pública de bien social (un hospital, un consultorio, una escuela) en territorio indígena y otra cosa es si la comunidad aceptará una actividad extractiva profunda, por ejemplo de carácter minera, que modifique la biodiversidad de un territorio ancestral.

Y aquí actúa el Derecho Internacional, expresado en el Convenio 169: se requiere ahora y necesariamente el consenso con las comunidades indígenas

para que el Estado autorice la ejecución de un determinado proyecto. El paso inicial, obligado y determinante es la *consulta indígena*.

.....Gobierno presenta nuevo Reglamento.

En ceremonia pública realizada en el emblemático Cerro Nielol, en la ciudad de Temuco, el 22 de noviembre 2013, el Presidente de la República, Sebastián Piñera firmó el nuevo proyecto que reglamentará el procedimiento de consulta indígena en Chile. Con dicho acto, que deberá ser refrendado por la Contraloría General de la República, se derogaría el anterior Decreto 124 que había causado diversas inquietudes en las comunidades y movimientos indígenas. Pero nada parece indicar que el nuevo Reglamento calme las aprensiones.

En particular por los siguientes hechos: durante el año 2011 el Gobierno puso en marcha un proceso de consulta con representantes parciales de los PPII. A mediados de dicho año, y por manifestaciones provenientes de diversas organizaciones que apuntaban a que lo ideado incorporaba diversos temas para un tratamiento simultáneo, el Gobierno suspendió el proceso y las tareas se centraron en conseguir que fuese la Conadi (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) la entidad encargada de proponer un mecanismo. En tanto, el Gobierno se comprometía a mantener sin movimiento cualquier forma de consulta directa o indirecta.

No obstante, en mayo del 2012 el Consejo de Ministros para la sustentabilidad aprobó internamente un nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de impacto ambiental (SEIA), que sí formaba parte de las materias a consultar en el proyecto original del 2011. Y este reglamento del SEIA fue aprobado, sin consulta a los PPII, lo cual significó diversas presentaciones judiciales de parte de organizaciones y movimientos indígenas, todas las cuales fueron rechazadas o declaradas inválidas por los Tribunales.

El Gobierno concentró entonces sus esfuerzos en una denominada "Mesa de consenso", la que fue integrada por representantes de comunidades y algunas organizaciones indígenas, sin lograr alcanzar la representatividad nacional conforme a los estándares del Convenio 169. Esta iniciativa implicó dificultades para la propia Conadi, organismo que impulsó la Mesa, puesto que incluso varios de sus Consejeros Nacionales Indígenas se sustrajeron a la validación del proceso, por considerar que la iniciativa era empujada por el Gobierno en contra del principio de "buena fe", que en el Convenio se señala como fundamental para legitimar determinadas iniciativas.

Organizaciones de relevancia como Identidad Territorial Lafkenche, Alianza Territorial Mapuche, Parlamento Coz Coz, Consejo de Pueblos Atacameños, Pacto por la Autodeterminación Mapuche, Autoridades ancestrales y Pueblos indígenas auto convocados, resolvieron -finalmente- marginarse del todo de la iniciativa en marcha.

El nuevo proyecto de Reglamento de consulta indígena suscita importantes interrogantes. Digamos primero que está constituido por 19 artículos que, de acuerdo a las observaciones que están surgiendo entre organizaciones, movimientos y expertos indígenas de Chile, implican normas que estarían restringiendo los alcances del Convenio. A saber:

1.- se señala que los proyectos de inversión ingresados al Sistema de Evaluación de impacto ambiental (SEIA) no serán objeto de consulta en el nuevo Reglamento,

2.- Las medidas administrativas a consultar serán solamente aquellas que tengan "alcance general".

3.- El Gobierno entiende la "afectación directa" sin permitir o facilitar que los PPII determinen libremente cómo es que una medida puede realmente afectarlos.

El Instituto Nacional de Derechos Humanos en Chile ya había anticipado su observación crítica respecto del proyecto de evaluación de impacto ambiental, identificando varias insuficiencias relativas al proceso de consulta indígena. En particular, señaló que no se había logrado establecer diferencias importantes entre las normas del proceso de consulta ciudadano ordinario y la consulta indígena. Su apreciación fue determinante: *"No hay mecanismos que garanticen el diálogo intercultural y las posibilidades de incidencia de los PPII en la aprobación de proyectos de inversión en sus tierras y territorios"*. Cabe reiterar que el proyecto de nuevo reglamento de evaluación de impacto ambiental no fue consultado con los PPII.

La regulación de consultas relativas a proyectos de inversión en Chile es extremadamente singular. Este es, en realidad el punto de conflicto mayor en relación con los PPII. El Relator de Naciones Unidas, James Anaya ya había señalado que el reglamento del SEIA debía entenderse sólo como un documento anexo a la reglamentación o normativa de Consulta Indígena y por ello se adelantó a formular recomendaciones muy precisas para que se elaborase una nueva normativa de consulta ambiental, en particular, para considerar una efectiva y real consulta indígena. Pero ya sabemos que el Gobierno no tomó en cuenta tales recomendaciones y tampoco consultó a los PPII y simplemente hizo aprobar con rapidez el nuevo reglamento de consulta ambiental, con el agravante de que los proyectos de inversión que afecten las tierras y territorios indígenas tendrán que someterse a las normas del SEIA, normas claramente desventajosas para los PPII y no consultadas.

Planteadas así las cosas y con el nuevo reglamento en trámite de oficialización en la Contraloría (y posiblemente publicado en el Diario Oficial al momento de la impresión de este Observatorio), la perspectiva de este tema indica que tendremos, de entrada, en el 2014 una gran controversia con este nuevo Reglamento.

Vamos al fondo del problema.

¿Qué es lo que realmente está juego?.

En Ecuador, con el Convenio 169 vigente, la Consulta Indígena es objeto de grandes controversias y movilizaciones, a pesar de que el Derecho a consulta fue incorporado en la Constitución de 1998 y luego en la del 2008. De hecho, este tema fue objeto de duras e intensas discusiones en la propia Asamblea Constituyente... Fue un tema que causó fracturas importantes al interior de la coalición que respaldaba al Presidente Rafael Correa.

Los Gobiernos y las empresas interesadas en la extracción de recursos naturales en territorio indígena ecuatoriano recurrieron, siempre, a diversas estrategias y tácticas para sortear las exigencias de la normativa de consulta previa. El recurso más empleado fue la convocatoria a "Asambleas de las Comunidades" en donde se informaba sobre los planes a seguir. El resultado: los procesos se encaminaron por vía judicial hacia los Tribunales.

En Colombia, en 1991 la Ley 21 ratificó el Convenio 169 y la consulta indígena cuenta con el respaldo de importantes normas constitucionales. Colombia aprobó en 1991 una Nueva Constitución. Sin embargo, desde 1993 hasta el 2011 el Estado colombiano ha concedido 2.142 licencias ambientales, de las cuales sólo 41 han sido objeto de consulta indígena, especialmente considerando que el 28% del territorio nacional de Colombia son tierras indígenas. En 1998 se dictó el Decreto 1320 para reglamentar la consulta sobre proyectos de explotación de recursos naturales en tierras indígenas, pero el Decreto sólo se concentra en las tierras tituladas, sin reconocer las de propiedad ancestral y establece un plazo limitado de tan solo ¡20 días! para que la empresa se vincule con la comunidad afectada. Por cierto, dadas así las cosas, los indígenas recurrieron a instancias judiciales e incluso a la Corte Constitucional, instancia que ha ido favoreciendo en parte sus reclamos, ordenando suspender proyectos hasta que se garantice la consulta. En el 2008 esta Corte suspendió la Ley Forestal y en el 2009 el Estatuto Rural por considerar que el Congreso Nacional no había tomado en cuenta la consulta indígena.

En Guatemala, en el 2011 el Gobierno presentó un proyecto de Reglamento para facilitar la puesta en vigencia del Convenio 169 y a través de una página web (de "consulta" virtual) otorgó un plazo de ¡30 días! para un pronunciamiento de comunidades indígenas... La Corte de Constitucionalidad de este país ha actuado en forma contradictoria. En el 2009 dictó un fallo favorable a las comunidades ordenando que el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales debiera efectuar consultas indígenas. No obstante, en el mismo año desautorizó los resultados de un Plebiscito comunal en San Juan de Sacatepéquez, en donde la población maya kaqchikel, en forma abrumadoramente mayoritaria había votado en contra de la construcción de una fábrica de producción de cemento en el área territorial indígena. La Corte de Constitucionalidad declaró en este caso que la consulta sólo juega un "rol accesorio"....

En México se observa el desarrollo de una estrategia gubernamental para imponer ilegalmente megaproyectos en tierras indígenas, aún cuando el Artículo segundo de la Constitución mexicana obliga a las autoridades a realizar procesos de consulta con las comunidades indígenas. Ante esta situación diversas entidades indígenas han recurrido a la Corte Interamericana de DDHH y han solicitado una mesa de trabajo con el gobierno.

En Brasil la situación no es mejor. La Constitución brasileña garantiza a los indígenas el derecho de consulta previa respecto de proyectos de impacto sobre tierras indígenas. El artículo 231 de la Constitución de 1998 reconoce a los pueblos originarios "su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones, y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan" y se establece que el aprovechamiento de los recursos hídricos, incluidos los potenciales energéticos y la extracción de riquezas mineras en tierras indígenas "sólo pueden efectuarse con autorización del Congreso Nacional, después de escuchar a las comunidades afectadas, asegurándoles la participación en los resultados de la extracción, conforme a la Ley".

De los casi 250 PPII del Brasil, 90 viven en zonas de aislamiento, en los bosques y su existencia está amenazada por el avance de grandes proyectos forestales, impulsados por el Programa Nacional de Aceleración del Crecimiento (PAC)... A fines del 2011 la Corte interamericana de DDHH pidió al Gobierno de Dilma Rousseff suspender la concesión de licencias y la construcción del complejo hidroeléctrico de Xingú, entre otras razones, para que el Gobierno realice una consulta efectiva con las comunidades indígenas afectadas. La Presidenta resolvió suspender las relaciones del Gobierno del Brasil con la Corte...

...Y la obra que será inaugurada el 2015 recibió el visto bueno del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables.

Para el Obispo emérito de Sao Félix de Araguaia, Monseñor Pedro Casaldáliga el tema es relativamente simple: los pueblos indígenas no son escuchados sobre grandes proyectos porque "son proyectos identificados con los agro negocios, con el lucro rápido".

La situación del proceso de consulta en Perú, Bolivia y Argentina no es tan distinta a las descripciones que, sólo como botón de muestra, he señalado, en parte para efectuar una prospección de las dificultades que ya existen en Chile y que se explicitan en una reglamentación de consulta indígena que se distancia de los estándares del Convenio 169.

El gran problema real de los PPII es que sus tierras y territorios ancestrales son objeto claro y definido de un proceso de desarrollo nacional que tiene en la extracción de los recursos naturales un objetivo fundamental, y en este proceso están involucrados grandes y poderosos intereses financieros, en alianza con sectores políticos y judiciales, que tienen la disposición a facilitar proyectos

extractivos y de explotación de nuestros recursos naturales con un alto precio ambiental y son sectores permeables a pagar el costo de una relación conflictiva con los PPII. De ahí la displicencia institucional de los Estados para abordar el mecanismo de consulta que, ingresa al debate nacional en estos países -incluido Chile- como un invitado no deseado y molesto. Todo esto representa un gran problema para el próximo quinquenio en nuestro país.

¿Por qué se teme a la consulta indígena?

Lo cierto es que un factor a considerar es que históricamente el avance del progreso y del desarrollo material en Chile y en gran parte los países del continente se han realizado en territorios que ancestralmente pertenecieron a los Pueblos Indígenas. De estas tierras, explotadas por poderosos intereses financieros nacionales y transnacionales, desde el origen de la colonia hasta gran parte de lo avanzado hasta el siglo XX y presente han surgido enormes riquezas y nunca se necesitó "consultar" a los propietarios ancestrales si sus territorios podían ser ocupados y explotados. Desde el descubrimiento de América, simplemente se arrasó con las poblaciones nativas y se declararon "sin dueño" sus extensas propiedades. Los territorios fueron colonizados y anexados al Fisco sin mayor miramiento y los indígenas fueron recludos en ghettos, reducidos a una mínima expresión, confinados en determinados territorios, excluidos de la vida social y del naciente desarrollo, marginados y discriminados. ¿Bajo la "epopeya" republicana y criolla, a quién se le iba a ocurrir que a los nativos había que "consultarles", a sabiendas que lo primero que iban a defender era su extraña cosmovisión de la naturaleza y de sus vínculos con la tierra?.

Los Estados, Chile incluido, adoptaron históricamente el camino fácil de la conquista y usurpación. Nada de consultar a nadie. Las tierras pasaron a ser propiedad del Estado y los derechos sobre sus recursos naturales formaron parte de la potestad de los Gobiernos de turno.

¿Qué hicieron tales Gobiernos? En alianza con los grandes proyectos extractivos de inversión simplemente hicieron tabla rasa de cualquiera forma de consideración a los derechos indígenas. Estos derechos sólo adquirieron un rostro y una modalidad en el Convenio 169 de la OIT hace ya 20 años. Los países, empujados por la movilización social indigenista, desde el quinto centenario del descubrimiento y ante el crecimiento de la conciencia medio ambiental en el mundo, optaron por suscribir el Convenio y ratificarlo sin entender -probablemente- que se entraba a un proceso emergente de emancipación de derechos ancestrales para los cuales estos Estados no están suficientemente preparados para entender a cabalidad.

Esto representa entonces una crisis en las relaciones entre Pueblos Indígenas y los Estados: porque los derechos reconocidos por el Convenio 169 son irreversibles para una sociedad democrática, es decir, para una sociedad que quiere ser realmente democrática... Este es el punto. Y los Gobernantes, por

muy democráticos que se presenten (v.g. Ecuador, Bolivia con constituciones plurinacionales) todavía resisten desde una cultura colonial, la idea de que los Pueblos Indígenas sí son sujetos titulares de derechos y que el Convenio obliga a respetar tales derechos y que uno de estos derechos es, precisamente, una Consulta efectiva, real y transparente, cosa que los Gobiernos niegan, limitan, dificultan o simplemente esquivan.

Este es el conflicto de fondo y lo tendremos presente en Chile en los próximos años con mucha intensidad.

¿Se debe desconfiar de los indígenas y de su voluntad de favorecer el desarrollo nacional?

La pregunta de fondo es otra: ¿por qué los Pueblos Indígenas deben pagar, siempre, el costo del desarrollo y del progreso material al que aspiran todos los chilenos? ¿Puede el Estado, alguna vez (aunque tan solo fuese por alguna vez) tomar en cuenta la voz de los PPII y saber construir un consenso justo por los efectos que los proyectos de desarrollo causen en un territorio ancestral? ¿Entienden los indígenas de Desarrollo?

Hay mucho prejuicio en sectores empresariales, gubernamentales, legisladores y jueces en nuestras naciones que mantienen una concepción arcaica de que lo indígena es inferior, extraño, ajeno y sin experiencia para atender a los "grandes problemas del desarrollo". ¿Qué pueden entender los indígenas de represas necesarias para dotar de energía eléctrica? ¿O de carreteras que pasen por sobre sus comunidades y cementerios ancestrales para facilitar el intercambio de productos y el tránsito expedito de miles de personas? ¿Qué saben los indígenas de los beneficios que para el país puede traer la plantación de miles de hectáreas de eucaliptos? ¿O la explotación de los ricos minerales que yacen en tierras indígenas?....

Si algo de todo esto, si una fracción de todos estos proyectos, si parte de los pocos impuestos que pagan estas grandes inversiones tuviesen como destino a las comunidades indígenas y a las propias regiones afectadas con grandes procesos de extracción de riquezas naturales y fueran en beneficio del progreso de las familias y habitantes de estas comunidades y esto se viera reflejado en viviendas, educación, salud y transporte de mejor calidad, seguramente podríamos estar hablando de forma más relativa. Porque en ese caso se trataría de eso que podríamos llamar el compartir la mesa común del desarrollo. Pero la realidad ha sido siempre otra: los grandes beneficiarios de este tipo de progreso son los que invierten en los proyectos, en parte el país por una suma de impuestos relativos y la porción mayor de las ganancias son simplemente lucro. Y los indígenas sufren la mayor parte de las consecuencias. Y las estadísticas sociales sobre pobreza y falta de oportunidades lo indican claramente.

Hoy el tema no se resuelve con la magnanimidad del sistema financiero. Se requiere construir como país y como sociedad y como Estado un consenso político, jurídico y legal con los Pueblos Indígenas y el principal mecanismo que ha de reflejarlo es, precisamente, un sistema de consulta efectiva, real, transparente y vinculante. Y los grandes proyectos de inversión, pública y privada, tendrán que entender que los PPII son depositarios de derechos titulares sobre sus tierras y territorios ancestrales, que no podrán ser soslayados. Por lo tanto, parte fundamental de sus proyectos de inversión tendrán que considerar no solo la opinión y consulta vinculante de los Pueblos originarios, sino también lo que deriva de ello, es decir, las indemnizaciones y mitigaciones necesarias, abundantes y satisfactorias que hagan posible construir un consenso intercultural sobre el tipo de desarrollo que queremos para Chile.

Elección presidencial y pueblos indígenas

Chile enfrenta una nueva elección presidencial. Se presentaron nueve candidatos en la primera vuelta representando un variado abanico de opciones. Entre ellos, tres mujeres, lo cual es un dato importante para cualquier relato relacionado con el avance que el derecho de género tiene en Chile. Por cierto, al momento de escribir este informe (en medio de la primera y segunda vuelta electoral) la elección se dirimirá, finalmente, entre dos postulantes, candidatas mujeres, y los pronósticos apuntan con solidez a la re-elección de la Presidenta Michelle Bachelet.

Durante su gobierno anterior (2006-2010) las relaciones con los PPII fueron matizadas. Por un lado, es evidente que bajo su mandato hubo cambios de enfoque y se adoptaron importantes medidas que abrieron caminos distintos para una relación política de valor diferenciado con el Estado y la sociedad. A la Presidenta Bachelet corresponde reconocerle la importancia de haber impreso un giro relevante en la comprensión de la cuestión social indígena. En su discurso en el Día Nacional de los Pueblos Indígenas, en Junio del 2008 aportó una visión nueva que recogió gran parte de una demanda conceptual de los indígenas respecto de su causa central: ser considerados sujetos de derechos titulares.

En dicho discurso la entonces Presidenta Bachelet señaló claramente que lo indígena debía ser reconocido más allá de un problema de pobreza y falta de oportunidades y dio un paso fundamental al establecer un nuevo marco de comprensión histórica, al señalar que *"la gran tarea en estas casi dos décadas de democracia ha sido construir esta sociedad multicultural, plural y diversa que pueda reconocer y a la vez expresar la riqueza de los orígenes de nuestra nación. Pero digamos las cosas por su nombre: no ha sido fácil dejar atrás los viejos prejuicios racistas y la incompreensión de algunos sectores de la sociedad chilena frente al mundo indígena"*.

"Algunos dicen que el problema de los pueblos indígenas es solo la pobreza y que una buena focalización de subsidios sería lo más adecuado. Nosotros,

en cambio, sostenemos que éste es un asunto de derechos, de una identidad colectiva que busca expresarse en una sociedad multicultural. No se puede superar la pobreza si no se aborda estructuralmente el problema de la identidad y de las barreras de la discriminación”.

Esta afirmación central en su discurso del 24 de junio del 2008 preside entonces la génesis de una nueva agenda-país-indígena, expresada en el *Programa Re-Conocer: Pacto social por la multiculturalidad*. Previamente, en marzo de ese año, y luego de un decidido impulso gubernamental, el Congreso había aprobado, finalmente y después de 18 años de tramitación, el Convenio 169.

Estos hitos, no obstante, se vieron empañados por dos acontecimientos lamentables: la muerte del estudiante mapuche Matías Catrileo, en Vilcún, en enero del 2008 y una seguidilla de situaciones de violencia policial en la Araucanía, en virtud de órdenes de investigación y allanamientos de comunidades indígenas sospechosas de delitos que fueron connotados como “terroristas”.... La intensa represión policial debilitó las confianzas del mundo indígena en las relaciones con el Estado.

Más tarde, en octubre del 2008 fue publicado finalmente en el Diario Oficial el Convenio 169 adquiriendo toda la vitalidad de una Ley de la República. No obstante, el mundo indígena recibió esta noticia como una tarea más del Gobierno, sin ningún tipo de celebración, a pesar de constituir una de las demandas más sentidas, históricamente, en los años anteriores. La desconfianza política tenía su origen en el intento de un sector del parlamento de poner límites a la aprobación del Convenio. La OIT reaccionó ante la incertidumbre señalando claramente que la aprobación del Convenio no admitía ninguna forma de restricción.

Al año siguiente, 2009, las relaciones entre PPII y Estado se mantuvieron en un proceso complejo: el Gobierno invirtió importantes recursos en la tarea de difundir el Convenio 169 entre las comunidades y organizaciones indígenas; se creó la instancia de un Delegado Presidencial de Asuntos indígenas; se adoptaron compromisos de diversa índole en materia de tierras y aguas y las cosas podían haber avanzado un poco más, hasta que se trabajó un borrador de prácticas para implementar el Convenio, especialmente en lo relativo a la consulta indígena. Un capítulo de este documento de trabajo se relacionaba el sector empresarial. Cuando este sector se enteró acerca del contenido, en borrador, de lo que se esperaba de parte de ellos en materia de consulta, se produjo un proceso de lobby empresarial y también de conversaciones de orden político al interior de un sector de la coalición gobernante. Comenzó así el lento proceso de madurar las implicancias de una consulta indígena, inédita para Chile y de sus efectos sobre los megaproyectos.

El resultado final fue que se declaró cumplido el ciclo de trabajo del Delegado Presidencial de asuntos indígenas.... El Gobierno señaló que por la importancia que el tema indígena adquiriría luego de la promulgación oficial del Convenio

169, se requería que el rol de facilitador del tema indígena en el Gobierno fuese asumido por un Ministro de Estado. La misión recayó en el Ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera-Gallo (PS) y en pocas semanas, en el 2009, en septiembre, cuando el Convenio debía entrar en plena vigencia emergió de dicha cartera el Decreto 124, reglamentando el procedimiento de consulta.

Este Decreto, que no fue consultado con los PPII, generó casi de inmediato una extendida preocupación en los Pueblos que comenzaron a expresar su crítica en la medida que se fue conociendo su articulado. El Instituto Nacional de DDHH, recogió el amplio movimiento de críticas surgidas desde la sociedad indígena y su conclusión fue determinante: el Decreto no cumple con los principios mínimos aplicables a la consulta y participación de los PPII. La observación fue definitiva.

Pero la coalición gobernante (entonces Concertación de Partidos por la Democracia) estaba absolutamente comprometida en cuerpo y alma en la elección presidencial. El candidato oficialista, Senador Eduardo Frei Ruiz-Tagle (cuyo gobierno anterior había despertado importantes resquemores en el mundo indígena, en particular por la crisis política derivada de la construcción de la represa Ralco en el Bío Bío), y atravesaba como candidato por importantes dificultades electorales y las encuestas no parecían beneficiarlo. La derecha había unido sus fuerzas y enfrentaba como un bloque compacto la elección presidencial con el empresario Sebastián Piñera. Se cernía sobre la coalición gobernante el nubarrón de una profunda derrota electoral. En consecuencia, los temas relativos a Pueblos Indígenas dejaron de ser una preocupación fundamental, incluso para el comando presidencial de Eduardo Frei. El cuadro político cambia en el país, la derecha asume la Presidencia de la República y el conservador Sebastián Piñera asume el poder político.

Luego del Informe del Instituto Nacional de DDHH en donde se señalaba su postura crítica al Decreto 124, el Gobierno conservador anunció el 8 de marzo del 2011 un "proceso histórico" de consultas, en base al cuestionado Decreto 124. La historia ha avanzado rápido: este Decreto fue finalmente "congelado" ante la oposición indígena y se encomendó a una debilitada Conadi una Mesa de Diálogo, iniciándose así el camino hasta el nuevo Reglamento recientemente promulgado.

Luego de la derrota presidencial de la Concertación la ex Presidenta Michelle Bachelet había asumido un alto cargo en Naciones Unidas, como Secretaria Adjunta de mujeres y retornó a Chile en marzo del 2013 para liderar, ahora una nueva coalición, la Nueva Mayoría, integrada por los partidos políticos de la ex concertación más el PC y la Izquierda Ciudadana (expresión del centro, centro-izquierda e izquierda tradicional).

¿Qué pasó en el intertanto, entre el 2010 y el 2013? Son apenas tres años y algunas semanas de gestión del actual gobierno y, en particular se mantuvo una doctrina de prescindencia de la cuestión social indígena, radicando la

política pública principalmente en el sur y procurando contener, a como diera lugar, la situación de tensiones en algunas comunidades de la Araucanía. Esto implicó un amplio reforzamiento de medidas de seguridad con un evidente despliegue represivo hacia comunidades indígenas en el sur. En suma: un cuadro constante de criminalización de la causa indígena.

La campaña presidencial del 2013, no obstante, ha tenido un importante derrotero en relación con la cuestión social indígena. Diversas encuestas comenzaron a dar cuenta de un hecho relevante y a la vez extraño: una gran mayoría de la sociedad simpatiza con la "causa mapuche" y considera aceptable sus demandas. Relevante, porque los porcentajes de "simpatía" se expresan en todos los rangos sociales y políticos sin mucha distinción, y extraño porque se trata de la misma sociedad claramente racista y discriminatoria con los pueblos indígenas. Lo concreto es que, no obstante la realidad histórica de marginalidad a la que la sociedad chilena ha sometido a los PPII, esa misma sociedad, tal vez por un sentimiento de culpa o porque está siendo permeabilizada por los medios de prensa y las nuevas tendencias mundiales a favor del medio ambiente y los derechos de las minorías en el mundo, es la que muestra mayor consideración a la hora de ser consultada acerca de su relación con los PPII.

Este dato permeabilizó también a todas las candidaturas presidenciales y algunas de ellas compitieron en mayor radicalidad, desde candidatos/as ambientalistas, representativos del mundo poblacional y de la izquierda tradicional que criticaron el despojo histórico de tierras indígenas y propugnaron la devolución de las mismas, hasta candidaturas de derecha o centro-derecha que reconocieron la necesidad de abrir mayores espacios a los derechos políticos de los PPII, creándose entre todos los candidatos presidenciales (nueve) un consenso extendido, por ejemplo, en la idea de elevar el estándar de los PPII en el Estado propiciando la creación de un Ministerio indígena.

La coalición Nueva Mayoría no escapa a esta tendencia y la ex presidenta, a su arribo a Chile en marzo del 2013 reconoce de inmediato como un "error" la aplicación de la Ley Antiterrorista en los gobiernos anteriores y asume luego el compromiso de que dicho cuerpo legal no será aplicado a las comunidades en su demanda de derecho de tierras. Esto acontece durante la campaña de elección primaria y luego de ser confirmada como candidata presidencial de la Nueva Mayoría, la candidata constituye una "Comisión programática de Pueblos Indígenas" y gran parte del informe preparado por los profesionales indígenas convocados es incorporado, finalmente, en el Programa Presidencial.

Básicamente, el punto de partida es el reconocimiento de los tratados internacionales en materia de Derechos indígenas y el compromiso de aplicarlos en la nueva gestión de gobierno. Esto es muy relevante y no se había considerado de este modo en anteriores campaña presidenciales. Reconocer tales tratados implica la voluntad de hacer cumplir las normas que en ellos se señalan. Un segundo marco de referencia política del programa apunta a establecer condiciones sólidas para construir un camino de paz y

de entendimiento con los PPII, reconociendo de entrada la crisis existente en las relaciones del Estado con los Pueblos originarios, principalmente como resultado de los desencuentros políticos y la etapa represiva que se ha llevado a cabo. Un tercer componente de referencia del programa es apuntar a una nueva relación con los PPII, mejorar su calidad de vida, tanto en el campo como en la ciudad (en donde se concentra gran parte de la población indígena de Chile) y se incorpora en este capítulo el reconocimiento y respeto a los derechos de los pueblos sobre sus recursos naturales.

Un capítulo relevante del nuevo programa indígena de Gobierno, en la coalición de la Nueva Mayoría, implica un conjunto de Reformas políticas, legislativas e institucionales para garantizar el cumplimiento de la normativa internacional en materia de derechos indígenas en el Estado. Esto es, entre otros compromisos: garantizar el Derecho de consulta y la participación política de los indígenas en todos los ámbitos del Estado y, atención, establecer Reformas *"que generen espacios de autonomía y autodeterminación a nivel territorial mediante la generación de Estatutos especiales de Autonomía"*.

La coalición Nueva Mayoría y la Presidenta Bachelet han aceptado en el Programa presidencial la idea de reformar de manera profunda la institucionalidad indígena, elevando -como decíamos- el estándar de los PPII en su relación con el Estado. A saber: Ley que crearía por primera vez en la historia de Chile un Ministerio de Asuntos Indígenas y, en paralelo, otra Ley para crear -también por primera vez- un Consejo Nacional de PPII (una especie de parlamento indígena nacional), además del compromiso de dar paso a la implementación efectiva de las normas del Convenio 169 en la institucionalidad nacional.

En materia de Tierras y Aguas se reordenarán territorialmente las 11 Áreas de Desarrollo Indígena (ADI) y se conferirá a sus comunidades un estatuto especial de autonomía de gestión. La coalición asume también la tarea de dar cumplimiento al compromiso de tierras con comunidades que están a la espera de una solución respecto de sus demandas históricas, y como ello implicará recursos especiales del Estado, esto deberá ser materia de una política especial del nuevo Gobierno.

Y en relación con los derechos humanos indígenas, particularmente referidos a problemas judiciales como resultado de las tensiones existentes en la Araucanía, principalmente, se encomendará a una comisión nacional de personalidades la delicada tarea de examinar los casos y sus correspondientes efectos y formular las necesarias recomendaciones políticas, legales y sociales que permitan abrir caminos a una relación pacífica y justa con las comunidades afectadas.

Por cierto, los temas relacionados con la vida cotidiana de las comunidades y familias indígenas serán materia fundamental de una Agenda Nacional de Desarrollo Indígena que involucrará los planes ministeriales, la necesaria transversalidad de las políticas públicas y la respuesta con pertinencia cultural indígena en las áreas de educación, salud, vivienda, infraestructura y otros campos del Estado, buscando que las políticas públicas sean específicas,

coordinadas, eficientes y estén a tiempo ante las necesidades señaladas por los PPII.

Naturalmente, ningún programa presidencial puede abarcar más allá de lo que realmente puede cumplir, responsablemente, en menos de cuatro años de Gobierno. El programa indígena en la Nueva Mayoría fue concebido con una perspectiva de largo plazo, en donde se consideró que durante el nuevo Gobierno lo esencial será instalar las bases de un nuevo trato político, social y cultural. En consecuencia, se trata de una mirada más estratégica, que recoge anhelos sentidos de los PPII y los sitúa en una perspectiva mayor como sociedad, con la idea de avanzar hacia una relación intercultural y hacia un debate necesario, que estará plenamente abierto a partir del 2014, acerca de una Nueva Constitución en donde los PPII estén -ahora sí- debidamente representados.

Las tensiones que amenazan un necesario entendimiento político entre Pueblos Indígenas, Estado y Sociedad.

No habrá "luna de miel" para el nuevo gobierno que se iniciará el 11 de marzo del 2014. En ningún tema relevante: educación, derechos laborales, nueva constitución, Pueblos Indígenas, entre varios. Se dice, habitualmente, que la sociedad chilena ha cambiado poderosamente en este último tiempo. Los movimientos sociales han madurado y el liderazgo estudiantil y proletario ha ocupado las calles con fuerte insistencia. Todo esto ha sido más evidente y se ha expresado con enorme potencialidad en un contexto político con un gobierno de derecha, que torpemente -además- ha sumado conflicto tras conflicto. Torpemente porque la forma cómo el Gobierno conservador ha enfrentado las tensiones sociales ha sido equivocada, razón por la cual -entre otros factores- ha perdido hegemonía parlamentaria en la elección legislativa reciente del 17 de noviembre y ha puesto en riesgo su posicionamiento en el gobierno. Lo esencial es que hay un movimiento social, heterogéneo y masivo que no está dispuesto a conceder "plazos" de instalación al nuevo Gobierno y quiere soluciones desde el 12 de marzo adelante. Esto es un hecho y la Nueva Mayoría así lo entiende.

Este asunto es crucial para sostener la credibilidad de los compromisos contraídos en campaña. Uno de los problemas de percepción respecto del Programa Indígena de la Nueva Mayoría es que, por ejemplo, no es fácil para diversos sectores indígenas creer que no se volverá a aplicar la Ley Antiterrorista (LAT) en el sur. En parte, porque se aplicó antes cuando el Gobierno mismo se querelló haciendo uso de esta Ley. En parte, porque aun cuando el Gobierno no la utilice, sí puede ser invocada por el Ministerio Público y ser aplicada por Tribunales, poderes que son autónomos del Gobierno. Y como esta Ley, lamentablemente (y la Presidenta reconoce el error de aquello) fue aplicada en los gobiernos del Presidente Lagos y de la propia Presidenta Bachelet,

naturalmente un amplio sector indígena tiende a ser incrédulo en lo que al futuro se refiere.

En consecuencia, las señales que el nuevo Gobierno brinde en esta materia son fundamentales. No basta entonces el compromiso de no aplicar la LAT. Es fundamental someter ese cuerpo legal a una profunda revisión, conforme a los estándares internacionales en materia de DDHH y acoger en plenitud las recomendaciones de los Relatores de Naciones Unidas que han visitado Chile.

Un segundo tema que tensiona las relaciones entre PPII, Estado y Sociedad son los procesos judiciales incoados en el sur, la represión policial y los allanamientos de comunidades. Este es un tema sensible que afecta a familias indígenas, a mujeres, niños, jóvenes y ancianos. Una política de entendimiento y paz implica desafectar las zonas militarizadas, brindar solución a los asuntos territoriales que generan las tensiones y crear confianzas.

Un tercer ámbito de situaciones tiene que ver con la implementación del Convenio 169, y en particular con el mecanismo de consulta. En el primer capítulo de este trabajo (Un complejo proceso de consulta) ya hemos visto lo que está aconteciendo en diferentes países del continente, algunos muy progresistas, en donde la aplicación del procedimiento de consulta es fuente de enormes conflictos. Ya hemos dicho que el nuevo reglamento anunciado por el Presidente Piñera, y que a la publicación de este nuevo Barómetro ya estará promulgado oficialmente, va a requerir de parte del nuevo Gobierno su inmediata revisión.

La creación de una nueva institucionalidad indígena (Ministerio indígena y Consejo Nacional de los Pueblos) va a requerir de parte del Parlamento una especial voluntad de compromiso, rapidez y eficiencia para implementar estas entidades que tendrán como tarea iniciar el camino hacia un nuevo trato. Entre los indígenas existe también una natural desconfianza hacia el mundo legislativo. De hecho, en esta elección presidencial y parlamentaria del 2013 los Partidos Políticos dieron muestras, una vez más históricamente, de su ningún interés por la representación de los Pueblos originarios en el Congreso: prácticamente ningún indígena logró ser electo Diputado. Ninguno formó parte de las listas de candidatos a Senadores.

Los indígenas fueron literalmente excluidos o marginados de toda posibilidad cierta de ser electos en el Congreso Nacional. Los partidos negociaron omisiones y acuerdos políticos entre sí para favorecer la reelección de un 75% de parlamentarios tradicionales y en el 25% restante no mostraron ninguna postura que favoreciese relevar a un candidato o candidata indígena. En consecuencia, en el Congreso Nacional del período 2014-2018, que será fundamental en muchas decisiones que afectarán a los PPII, éstos no estarán representados. Los dirigentes de los partidos políticos no logran comprender el impacto que esto tiene hoy en el mundo indígena.

En consecuencia, la rapidez con la que este Parlamento nacional reaccione ante la Ley que crea el Ministerio indígena y particularmente el que instalará por primera vez en nuestra historia un Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas, es fundamental; del mismo modo cómo se apruebe la reforma al sistema electoral que permita la inclusión de escaños reservados en el Parlamento y en el Senado de legisladores indígenas, y que esta forma de representación se exprese también en el ámbito de los gobiernos locales y municipales.

Son tensiones que requieren ser abordadas en los primeros 100 días del nuevo Gobierno.

Poderosa contribución de organismos internacionales de Derechos Humanos.

Los PPII no están totalmente abandonados a su suerte. Cuentan con un aliado fundamental a nivel internacional: la red multilateral de organismos de Naciones Unidas, del sistema interamericano, de Universidades y Centros de Estudios en el mundo, que siguen muy de cerca la situación de los derechos indígenas en nuestros países.

En particular, se realizará en septiembre del 2014 la Conferencia Mundial de Pueblos Indígenas en Nueva York, que tiene carácter oficial para Naciones Unidas, y los más altos representantes de las naciones deberán concurrir a presentar sus informes acerca del "estado de situación" de los derechos indígenas en sus respectivos países. Chile deberá estar presente. Y por lo tanto, entre marzo y agosto del 2011 tendrá sólo seis meses para ponerse al día y concurrir con un informe positivo de avances.

La Conferencia Mundial es una Conferencia de muy alto nivel y no debe resultar extraño que, en forma paralela, como ocurrió en la conferencia mundial contra la discriminación y el racismo, en Durban, en septiembre del 2001, se instalen en Nueva York cientos de organismos no gubernamentales de todos los países del mundo para certificar o impugnar los llamados "informes oficiales" de Gobierno.

¿Se someterá Chile (el nuevo Gobierno) al bochorno de ser impugnado por la comunidad internacional?.

Los Relatores de Naciones sobre DDHH y DDHH de los PPII también han sido aliados fundamentales de las comunidades y movimientos indígenas al detectar en los respectivos países importantes incumplimientos estatales en materia de derechos indígenas. Lamentablemente, Chile ha sido un país asiduamente visitado por tales Relatores. Lamentablemente, porque cada visita está motivada por conflictos estatales y situaciones que vulneran de manera dramática los derechos de los pueblos originarios. De otro, modo tales visitas no serían necesarias.

Los Relatores Anaya y Emmerson han sido categóricos en sus respectivos Informes para señalar las enormes dificultades que los PPII encuentran en Chile para hacer progresar sus derechos y han formulado poderosas recomendaciones que, incomprensiblemente, no han sido acogidas por los Gobiernos. Y esto representa un serio revés para nuestro país en su crédito internacional en materia de DDHH. De ahí la importancia de haberse establecido en el programa presidencial de la Nueva Mayoría el compromiso de acoger y respetar las recomendaciones de estas autoridades internacionales y buscar las maneras de cumplir sus recomendaciones.

Del mismo modo, el Estado de Chile está a punto de sufrir una sentencia de la Corte Interamericana de DDHH a raíz de procesos llevados a cabo en contra de comuneros mapuches víctimas de la aplicación de la Ley Antiterrorista. Es más: el juicio realizado en Costa Rica, fue transmitido hora a hora, mediante televisión en internet, dejando al desnudo ante la opinión pública mundial la forma cómo el Estado de Chile ha llevado a cabo los procesos judiciales en contra de mapuche. Las imágenes de los testigos, que viajaron desde Chile y la actuación de la defensa del Gobierno nacional, dejaron en evidencia ante la Corte y ante la opinión pública internacional que siguió el juicio mediante redes virtuales, la enorme desproporción existente entre la justicia del reclamo ancestral y la forma cómo el Estado ha respondido a ese reclamo. ¿Resultado? Se prevé de parte de la Corte Interamericana una sentencia condenatoria, que llenará de vergüenza a los chilenos.

El PNUD y su estudio sobre interculturalidad en Chile.

En el mes de octubre 2013 fue presentado ante la opinión pública un interesante estudio-encuesta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que fue realizado durante el año 2012 y que tuvo como propósito evaluar y caracterizar las relaciones interculturales entre los chilenos y las comunidades indígenas. El estudio abordó un universo de 2.806 personas, en siete regiones del país y sus resultados arrojaron una inédita evaluación y proyección.

Los temas que emergen de este estudio reflejan diversos problemas pero también formulan apreciaciones positivas a tener en cuenta. El diseño muestral de la encuesta asegura una cobertura del 78% de la población mapuche y un 89% de la población aymara, lo que es determinante en el grado de representatividad que el estudio posee.

Otro aspecto a destacar es que se entrevistó a indígenas y no indígenas en proporciones similares: 400 personas aymara y 395 no aymara; 677 mapuches y 555 no mapuche: el diseño de la encuesta correspondió a cuatro poblaciones independientes, asociadas a dos formas diferentes de relación intercultural.

En términos generales los entrevistados estiman que las relaciones interculturales han mejorado y que podrán seguir mejorando en los próximos años. Esto es un 40% de mapuches y un 62% de aymara que estiman como

un avance tales mejoras. Un 41% de mapuche cree que esto no a va a cambiar y un 30% de aymara estiman lo mismo. Lo interesante es que un 40% de no-mapuche y un 41% de no-aymara consideran que estas relaciones se han mantenido más o menos igual.

Entre los datos más relevantes de la encuesta del PNUD se señala:

—Un 82% de los mapuches considera que en Chile es muy fuerte el nivel de conflicto entre indígenas y no indígenas. El 31,6% se ha sentido discriminado por pertenecer a un pueblo originario y el 39,8% estima que la justicia favorece más a las personas no indígenas.

—el 52% de los no-mapuche y el 37% de los no-aymara estiman que la política más importante para el tema indígena es devolver las tierras o dar acceso a ellas. Destacan también como relevante promover el respeto y la tolerancia hacia las personas, mejorar su educación y brindar mayores oportunidades de trabajo.

—un 53% de mapuches afirma una identidad que pone lo indígena en primer lugar

—un 66% de los aymara se sienten tanto aymara como chilenos.

—sólo un 24% de mapuche y un 21% de aymara declara que ser indígena no ha tenido influencia alguna en su vida.

Un aspecto importante relacionado con la percepción de las relaciones interculturales en el último tiempo apunta a que quienes pertenecen a los pueblos originarios tienden a tener hoy una mejor impresión y perciben un cambio en relación a los últimos diez años. En el caso de los aymara esta percepción es más positiva.

En relación con la discriminación un 65% de los mapuche encuestados y un 62% de aymara afirman que nunca han tenido alguna experiencia de discriminación por su condición de indígena. Sólo un 35% de mapuche y un 39% de aymara declaran haber experimentado, alguna vez, una situación de discriminación apuntando a la escuela y el vecindario como escenarios de aquello. No obstante, los encuestados no indígenas sienten que la discriminación hacia los indígenas es mayor. Es el caso de un 67% de entrevistados no aymara que ha conocido u observado, al menos, un caso de discriminación.

En relación con los actos de justicia, el 40% de mapuche señala que la justicia favorece más a los no indígenas. Esto coincide con la afirmación de un 49,3% de no indígenas entrevistados que señalan que la justicia efectivamente favorece más a quienes no forman parte de un pueblo originario.

El estudio del PNUD es bastante extenso y está complementado por un amplio informe de expertos que analizan el estado de las relaciones interculturales en

Chile y es muy valioso ir a la fuente directa de ambos documentos, que están disponibles en la web del PNUD en nuestro país.

En lo principal: el estudio revela que la sociedad chilena mantiene una importante deuda histórica con los PPII, principalmente en materia de reconocimiento y resguardo de los derechos indígenas. Aún así la rigurosa publicación del PNUD destaca que, de acuerdo a los 2.806 entrevistados, las relaciones interculturales entre pueblos indígenas y chilenos ha mejorado en los últimos años y que seguirán mejorando en la siguiente década. Esta es una de sus conclusiones más relevantes.

El estudio está siendo analizado en el movimiento indígena y ya surgen observaciones críticas a su estructuración y metodología, sobre todo al marco teórico sobre interculturalidad y los componentes cualitativos que se tuvieron en cuenta, pero nadie niega hasta ahora el impacto de los datos recogidos. Y para cualquier política pública en materia de Pueblos Indígenas son datos de enorme importancia.

¿Qué podría explicar este cambio de percepción en el mejoramiento de las relaciones interculturales en nuestro país? Sin duda, un antecedente lo encontramos en la conmemoración del quinto centenario (1992 adelante), oportunidad en donde el movimiento indígena a nivel continental comienza a adquirir un rostro amplio y profundo, emerge como actor político y social e instala con fuerza el debate sobre sus derechos fundamentales. Este proceso está asociado al surgimiento de una conciencia medio ambiental en el mundo y a una creciente valoración de las culturas ancestrales. Las sociedades comienzan a volcarse al conocimiento de las ricas tradiciones y valores que están presentes en la cosmovisión indígena, y junto con ello comienzan a tomar conciencia del trato injusto proporcionado a los pueblos nativos.

Este es el lento proceso de Chile, que comienza con el Pacto de Nueva Imperial en 1989 y que en un lapsus de dos décadas y media ha implicado encuentros y desencuentros, errores y aciertos, lucha social y respuestas políticas... Pero sobre todo, se trata de un camino pedregoso, incomprendido aún, donde de todas maneras se está instalando una huella promisoriosa. El estudio del PNUD revela datos que permiten apreciar que la sociedad chilena se estaría abriendo a un mayor protagonismo de los Pueblos Indígenas. Si esto se concreta en iniciativas políticas, sociales y culturales, probablemente en un mediano plazo histórico Chile llegue a constituirse como una sociedad y un Estado plurinacional.

Medios de Comunicación

8

Fin de la transmisión

Elisabet Gerber *

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

Introducción

En el periodo gubernamental que finaliza, uno de los temas más relevantes en materia de políticas de comunicación en Chile, ha sido el proceso que llevó a la sanción de la ley que regulará la Televisión Digital Terrestre (TDT). Tras cinco años de debate en ambas cámaras, la ley fue aprobada el martes 15 de octubre de 2013, pero tras ello, ha sido objeto de un veto presidencial en varios de sus artículos.

Este proceso puso en evidencia hasta dónde pueden llegar a influir los intereses empresariales en la definición de políticas públicas de alto impacto para la calidad de la democracia. En este sentido, el Gobierno ha sido un actor relevante introduciendo el punto de vista del Ejecutivo en el debate legislativo¹ y en el minuto final, a través del veto presidencial a la ley aprobada. Como hemos constatado a lo largo de los años que lleva la transición hacia la TV digital en Chile, la relación de fuerzas de los actores en pugna retrata una lucha de David contra Goliat². En definitiva, si la ley sancionada ya daba cuenta del intenso lobby desplegado por las empresas en todo el proceso legislativo³, la guinda de esta torta es el veto del Presidente Piñera.

Paralelamente, a principios de octubre, se aprobó la llamada "Ley Corta de TVN" (Ley N° 19.132) que establece que el canal público podrá realizar las actividades propias de una concesionaria de servicios de telecomunicaciones. El énfasis puesto en la ampliación del giro comercial de TVN pone en evidencia, una vez más, que la prioridad del gobierno es lograr mejores condiciones de explotación comercial sin abordar la cuestión del cumplimiento de su rol de servicio público.

Si alguien tenía dudas sobre qué intereses pesan más en la balanza del gobierno, el presidente Piñera las despejó de un plumazo al hacer uso del último recurso que le da la institucionalidad, consistente en aplicar un veto presidencial el 15 de noviembre pasado (...) ante la obligación de los canales de televisión de promover el pluralismo en sus contenidos y la facultad del Consejo Nacional de Televisión de excluir aquellos que atenten contra los mismos (Ley de TV Digital)

1 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. (2013). Diagnóstico #TVDigitalChile: Ni Sustentabilidad Del Diseño Industrial Ni Resguardo Del Interés Público. Pág. 2, en: <http://fes.cl/media/pdf/diagtdigitalchile.pdf>

2 Gerber, Elisabet. (2012). David contra Goliat. Pág. 167, en: Fundación Equitas, Fundación Friedrich Ebert. (2013). Barómetro de Política y Equidad. Tan lejos, tan cerca. De la ciudadanía y del poder, en: <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro05.pdf>

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

En el ámbito de las telecomunicaciones, en noviembre el ministro de Transporte y Telecomunicaciones, Pedro Pablo Errázuriz, hizo una férrea defensa del llamado a licitación de banda de 700 Mhz que permitiría mejorar el alcance y cobertura de la tecnología de internet móvil de alta velocidad (4G). La medida ha sido objeto de fuertes críticas, ya que la concreción del urgente llamado a licitación implicaría que gran parte del espectro (78%) quede en manos de tres compañías, sin fomentar la competencia.

En definitiva, el seguimiento de estos procesos revela la línea que el gobierno nacional ha sostenido durante estos cuatro años, defendiendo la primacía del mercado e implementando medidas regresivas en términos de democratización de las comunicaciones.

Televisión

TV Digital

La Ley aprobada: vencedores y vencidos

La llegada de la TV digital implica que en el espacio radioeléctrico, que es finito, habrá una disponibilidad de frecuencias mucho mayor que la hasta ahora existente. Esto obligó a plantearse cómo administrarlas; es decir, cuánto durarán las concesiones, cómo se otorgarán, qué sucederá con los actuales concesionarios y cómo será el ingreso de nuevos actores, por ejemplo, los pequeños canales regionales y comunitarios. Sin embargo, el hilo conductor de estos planteos siempre ha sido ¿qué intereses se privilegian en el aterrizaje de la TDT a Chile?

Tras cinco años de debate, el 15 de octubre pasado, la Cámara de Senadores aprobó en su último trámite el proyecto que introduce la Televisión Digital en Chile, con 31 votos a favor y el voto en contra del senador Alejandro Navarro⁴. Aunque desde la perspectiva oficial, el proyecto aprobado plantea una serie de beneficios⁵, el punto que el gobierno jamás transparenta es, en todo caso, quiénes son los beneficiarios.

Según el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, Pedro Pablo Errázuriz, el país podrá ver el mundial de Brasil en alta definición y contar con una televisión de calidad, gratuita, con más programas culturales y de utilidad pública; además de contar con "concesiones de plazo fijo de modo de evitar la concentración de medios, la retransmisión consentida reconociendo el derecho

4 <http://www.emol.com/noticias/tecnologia/2013/07/08/608042/ley-de-television-digital-es-aprobada-oficialmente-tras-cuatro-anos-de-tramite.html>

5 Se pueden revisar en <http://www.gob.cl/especiales/television-digital-abierta-y-gratuita-para-chile/>

de autor y por último se fomentan los canales, el contenido y la infraestructura gracias a subsidios específicos”⁶.

Contrastando con el optimismo de la versión oficial, diversas organizaciones e instituciones se expresaron en los últimos meses advirtiendo que tal como sería aprobada, la TDT no promovería la diversidad y el pluralismo. En este sentido, en octubre pasado se difundió la “Aclaración Pública sobre debate Ley TV Digital Chile” firmada por el Colegio de Periodistas, CONADECUS, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), el Movimiento por una TV Educativa, la Red de Televisoras Comunitarias, la Asociación Chilena de ONGs Acción, FUCATEL, AMARC (Asociación Mundial de Radios Comunitarias)-Chile, el Observatorio Ciudadano, el Instituto de Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile (ICEI) y su Programa de Libertad de Expresión y Ciudadanía y la Mesa de Ciudadanía y Tv Digital⁷.

Entre los temas más candentes que estuvieron en juego en el debate parlamentario y a lo largo de las audiencias otorgadas a diversos actores sociales, se cuentan la regulación de las concesiones; el establecimiento de un transportador público; el fomento a la producción independiente; el reconocimiento del espectro radioeléctrico como bien nacional y su distribución; la gratuidad de la TV abierta y de diversos servicios concomitantes a la digitalización; la conformación y funciones de la CNTV; el rol de la TV pública y las funciones de una segunda concesión para TVN; el fomento de los canales comunitarios y de la programación cultural y educativa. A continuación, se sintetizan las implicancias de la ley en cada caso.

Concesiones. En este aspecto se juegan cuestiones clave como de los criterios de atribución de las concesiones, su duración y las condiciones de acceso, tanto para los actuales operadores como para los nuevos. Los actuales operadores de alcance nacional cuentan ya con concesiones que les permiten empezar a emitir en digital. A su vez, algunas concesiones otorgadas en el pasado eran de carácter indefinido y sus operadores intentaron mantener este carácter al integrarse a la TDT. Finalmente se aprobó una norma que establece un plazo de 20 años a los concesionarios con medios propios –que se renuevan automáticamente por ese periodo de tiempo– y cinco años para quienes posean medios de terceros, decisión que no favorecer el ingreso de nuevos operadores en el mercado. Si a esto se suma los actuales operadores tienen el derecho preferente a digitalizarse, resulta claro que los potenciales nuevos oferentes parten en desventaja.

Gratuidad. Aunque el carácter universal y gratuito de la TV abierta hace a su definición misma, la gratuidad se vio amenazada cuando el proyecto aprobado en la Cámara de Diputados abría a los actuales concesionarios de TV abierta la posibilidad de cobro por la programación de hasta el 50% del espectro.

6 <http://www.cnnchile.com/noticia/2013/10/16/las-incognitas-tras-la-aprobacion-del-proyecto-de-television-digital>

7 <http://www.ciudadaniatv.cl/noticias/aclaracion-publica-sobre-debate-ley-tv-digital-chile/>

Finalmente el nuevo artículo 17 consagra la gratuidad de los servicios de radiodifusión televisiva.

Sin embargo, nada se dice acerca de las nuevas aplicaciones interactivas que podría permitir la TV digital. Como lo señala la experta en TV Digital, Chiara Sáez, dado que no se contemplan medidas especiales para la promoción de los usos interactivos de carácter no-comercial que pueda resultar de interés público (por ejemplo, telesalud o telegobierno), "las posibilidades interactivas de la TV digital quedan libradas a las leyes del mercado exclusivamente"⁸. A su vez, al introducirse de manera completamente desregulada a los servicios de infraestructura intermedia (descritos más adelante en este texto) éstos podrían cobrar por transmitir ciertos contenidos. El carácter gratuito de la TV Digital para toda la ciudadanía también sería relativo en tanto las zonas geográficas más complejas del país no tendrán la misma cobertura que el resto ya que el cambio de tecnología implica una inversión no rentable. Por lo tanto, la TV de carácter nacional llegará sólo por satélite a esas zonas, lo que exige contar con un decodificador especial.

Televisión Nacional. La ley indica que TVN podría optar por una segunda concesión para que "opere como transportador público de señales televisivas regionales, locales y comunitarias privilegiando contenidos educativos y culturales". Pese a que organizaciones de la sociedad civil subrayan la importancia de que esta segunda señal sólo pueda ser utilizada para servicios a terceros y no pueda ser enajenada, la llamada "ley corta" aprobada en octubre pasado (desarrollada más adelante en este texto) permite que TVN arriende parte de su espectro. Esto ha generado polémicas ya que hay quienes consideran que si TVN optara por arrendar parte del espectro que le corresponde, se alejaría aún más de su misión como canal público⁹. Según Chiara Sáez la ley señala que "esta segunda concesión es para señales regionales de TVN y para arrendar espectro. Es decir, puede que acarree los contenidos señalados, pero no gratuitamente"¹⁰.

Programación cultural. La ley dispone el aumento de dos a cuatro horas obligatorias de programación cultural, sin embargo sólo la mitad de ellas deben ubicarse en horario *prime*.

A su vez, se reservan dos señales televisivas para contenido cultural y educativo definido por el CNTV, pero estas señales quedan desvinculadas de la televisión pública. Son concesiones para privados que, según Sáez, podrían terminar en manos de una empresa privada que brinde servicios de educación, la fundación de una minera o de un banco, por nombrar algunos de los agentes interesados en el tema y que cuentan con los recursos económicos para postular al concurso¹¹.

8 Sáez B., Chiara (22/10/2013), Sentidos Comunes, en <http://www.sentidoscomunes.cl/ley-de-tv-digital-Lo-que-el-gobierno-omite/>

9 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. Op.cit. Pág. 16.

10 Sáez B., Chiara. Op.cit.

11 Ibíd.

Campañas de utilidad pública. La ley establece la obligación de transmitir gratuitamente campañas de utilidad pública (mandato que se ajusta al hecho de que los servicios de televisión utilizan un bien nacional, cuyo uso “está orientado a satisfacer necesidades públicas y colectivas de toda la sociedad”, según el art. 47 de la nueva ley). Esta norma intentó ser impugnada por la UDI ante el Tribunal Constitucional y ante el fracaso de esta iniciativa, fue vetada luego por el propio presidente, como se detalla más adelante.

Concentración. Aunque se señala que se evita la concentración de espectro al permitir una sola concesión por localidad, esto es relativo. Por una parte, en Chile no se prohíbe ser propietario de varios medios en una misma zona de cobertura (propiedad cruzada de los medios) por lo que “una empresa podría controlar todos los medios que usan espectro en una zona geográfica determinada (TV abierta, radio, telefonía móvil) y no concentrar espectro, según esta ley”¹². Por otro lado, se introduce la figura de los *Servicios de Infraestructura Intermedia (SII)*, que son prestadores de servicios intermedios facultados para concesionar más de 6 Mhz en una misma zona geográfica de cobertura. No se impide a los SII que arrienden su capacidad espectral a concesionarios que ya cuenten con espectro, lo que podría abrir la puerta a la especulación¹³. Pese a que se alzaron diversas voces alertando sobre estos peligros, finalmente se introdujo de manera completamente desregulada la figura de los SII.

Canales locales, regionales y comunitarios. La llegada de la TDT parecía abrir una oportunidad para los canales locales, regionales y comunitarios. De hecho, el gobierno destacó que, efectivamente, habrá recursos para financiar

”

La necesidad de democratizar el espacio mediático es una condición elemental para todo/a mandatario/a que aspire a mejorar la calidad de la democracia en Chile. Así lo subraya un comunicado de prensa de Reporteros sin Fronteras del 15 de noviembre pasado, dirigido a las dos principales candidatas “para que se comprometan de manera firme a favor de la democratización del espacio de comunicación y de información” y destaca que “a diferencia de otros países cercanos como Argentina o Uruguay, Chile nunca ha cuestionado el marco de regulación establecido bajo la dictadura militar”

12 Ibíd.

13 Ciudadanía TVDigital Chile. (18/03/2013). Di NO a los Servicios Intermedios de Infraestructura en #TVDigitalChile, en: <http://www.elquintopoder.cl/medios/di-no-a-los-servicios-intermedios-de-infraestructura-en-tvdigitalchile/>

infraestructura y equipamiento de este tipo de canales. La realidad que se presenta tras la aprobación de la ley es muy distinta ya que por empezar, para apoyar la generación de contenidos, sólo quedaría el fondo del Consejo Nacional de Televisión (CNTV). Los canales comunitarios que aspiren a estos fondos –insuficientes, de todos modos– deberán competir en iguales condiciones con sus contrincantes comerciales. En lo que respecta a la infraestructura y equipamiento necesarios para la transmisión, habrá fondos estatales para financiar equipamiento a quienes operen en forma convergente, es decir, empresas de telecomunicaciones y no medianas y pequeñas empresas de televisión. La opción que les queda a los canales comerciales de carácter regional y local es endeudarse, sin ningún apoyo ni aval del Estado. Al respecto, Sáez remata: “la situación de los canales comunitarios es peor, ya que al ser canales sin fines de lucro, no son atractivos para el sistema bancario”¹⁴.

Paralelamente, fue rechazada la propuesta de organizaciones sociales en cuanto a establecer un tele-radiodifusor público de alcance nacional. Como los canales comunitarios no cuentan, en general, con la infraestructura necesaria para transmitir, es probable que se vean obligados a arrendar concesiones a la nueva y poco transparente figura de los prestadores de servicios intermedios (SII).

Must carry: La disposición del “must carry” obliga a los operadores de pago a transmitir cuatro señales regionales y/o comunitarias en cada zona donde opera, siendo esos canales elegidos por el CNTV. Esta norma tiene que ver con la exigencia que hace la Unesco de posibilitar de manera efectiva el acceso de estos sectores de diversidad a la televisión y a la capacidad de poder emitir y transmitir sus contenidos¹⁵. Sáez objeta que, aunque se establezca la obligación de los operadores de TV pago de incluir en su oferta programática un mínimo de 4 canales regionales, locales o comunitarios, “esta ley no resguarda adecuadamente la propiedad intelectual de estos canales –el acarreo se ve como un “favor”– y este presunto beneficio no incluye a la TV satelital¹⁶.”

Reserva del espectro. Un importante avance ha sido la aprobación del inciso segundo para el artículo 47, que establece que el espectro radioeléctrico es un bien nacional, y en consecuencia

*su uso y goce está orientado a satisfacer necesidades públicas y colectivas de toda la sociedad, b) ninguna persona natural o jurídica puede atribuirse o pretender el dominio de todo o una parte del espectro radioeléctrico*¹⁷.

14 Sáez B. Chiara. Op.cit.

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

16 Sáez B. Chiara, Op. cit.

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

A su vez, siguiendo al menos en apariencia una opción que han tomado otros países del mundo y de nuestra región, se prevé una reserva del espectro del 40% para canales regionales, locales, comunitarios, culturales y educativo-infantiles. Esto que debería ser una buena noticia, deja grandes dudas al menos en dos sentidos. Para empezar, el conjunto armado entre canales "regionales, locales, comunitarios, culturales y educativo-infantiles" es demasiado ambiguo, desdibujando qué porcentaje del paquete corresponde a proyectos sin fines de lucro. Por otra parte, falta una herramienta imprescindible para conocer cuál es el espectro disponible, que es el plan de distribución del espectro. Aunque este plan ha sido elaborado por la Subtel hace unos dos años, este organismo público se ha negado a darlo a conocer. La letra chica en el caso de la ley se trasluce en el punto que aclara que se tratará del 40% *restante una vez que los actuales operadores hagan la migración*. Es decir, se trata de un remanente cuya real dimensión es, hasta ahora, desconocida.

Fútbol gratuito. En la discusión del proyecto de TV Digital, se especuló con la posibilidad de que el gobierno vetara la disposición que obliga a transmitir de forma gratuita y por TV abierta los partidos de la selección chilena, ya que la Conmebol y la FIFA habrían amenazado con eliminar a Chile de torneos internacionales si se aprobaba la medida. Según el Ministro Errázuriz "nunca vino nadie del fútbol a conversar conmigo de esta aprensión y esto está en discusión desde mediados de 2011". El conocido antecedente de otros países de la región en esta materia, habría hecho más difícil que Chile niegue esta posibilidad. El propio ministro alude a la experiencia de otros países: "en Europa y en otros países de la región (...) un partido oficial de la selección, tiene que estar a disposición de todos los ciudadanos", lo que estaría acordado con la ANFP al menos hasta las clasificatorias del Mundial de 2018¹⁸.

Lo que quedó en el camino. Una serie de temas relevantes planteados a través de las indicaciones a la ley fueron omitidos completamente en la versión aprobada, entre ellos: el acceso al espectro por parte de los pueblos originarios, el reconocimiento de las televisiones comunitarias existentes, el acceso a los contenidos por parte de los discapacitados visuales, la promoción de empresas medianas y pequeñas desarrolladoras de contenidos y softwares en formato convergente y el desarrollo de la producción audiovisual independiente¹⁹.

¿Quién es responsable de estas omisiones? No sólo el Ejecutivo, sino también gran parte del Parlamento. Lo paradójico es que, según destaca Sáez, pese a que se había logrado introducir varias indicaciones a favor de una democratización del espectro, "al momento de su votación no tuvieron a veces ni siquiera el respaldo de quienes las introdujeron"²⁰.

Disparen contra la ley: los vetos de la derecha

18 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2013/11/894484/ministro-errazuriz-explica-por-que-el-gobierno-no-veto-el-futbol-gratis-en-ley-de-tv-digital>

19 Sáez B., Chiara. Op. cit.

20 Ibíd.

Tras la aprobación de la ley, el 11 de noviembre pasado, 36 diputados de la UDI interpusieron reservas de constitucionalidad contra cuatro artículos de la ley que apuntaban a la democratización de las comunicaciones. En síntesis:

—Se consideraba inconstitucional el artículo que obliga a los canales de televisión a emitir campañas de utilidad o interés público realizadas por la Secretaría General de Gobierno.

—Se objetó el punto que prohíbe nuevas concesiones a quienes ya cuenten con una, excepto por Televisión Nacional que puede tener dos.

—Se objetó el punto que obliga a los operadores de cable a difundir al menos cuatro canales locales ("must carry").

—Se objetó la definición de pluralismo (la ley obliga a los canales a incluir a la "diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa, de género, de orientación sexual e identidad de género).

El Tribunal Constitucional abrió la posibilidad de hacer presentaciones al respecto a organizaciones de la sociedad civil y finalmente sólo impugnó una frase de la definición de pluralismo, rechazando los otros tres artículos. Esto fue percibido por diversos sectores como un triunfo de las organizaciones y actores sociales que durante los años que duró la tramitación de la ley, lucharon por introducir indicaciones en pos del pluralismo y la diversidad en los medios:

"El Observatorio FUCATEL se alegra de esta victoria de las organizaciones sociales quienes desde los inicios de la discusión de la Ley ha intentado que la digitalización se convierta en una posibilidad real por cambiar una TV cada vez más uniforme, de mala calidad y cuya propiedad está concentrada en los principales grupos económicos del país"²¹.

Sin embargo, la sensación de triunfo de los actores más débiles en esta disputa, tendría poca duración. Si alguien tenía dudas sobre qué intereses pesan más en la balanza del gobierno, el presidente Piñera las despejó de un plumazo al hacer uso del último recurso que le da la institucionalidad, consistente en aplicar un veto presidencial el 15 de noviembre pasado. La posición del Gobierno se transparenta, entre otras cosas, cuando sostiene que no se puede imponer a los canales una definición de pluralismo, porque sería entrometerse en la línea editorial de los medios de comunicación²². Notable en este proceso fue el secretismo que rodeó la presentación del veto, siguiendo una línea que marcó prácticamente todo el accionar gubernamental en torno a la ley de TDT. Así, el Observatorio de Medios FUCATEL expresó:

21 Observatorio de Medios FUCATEL. (11/11/2013). Fallo de TC rechaza reservas UDI reconociendo necesidad de pluralismo y diversidad en la TV, en: <http://www.observatorioducatel.cl/fallo-de-tribunal-constitucional-rechaza-reservas-udi-reconociendo-necesidad-de-pluralismo-y-diversidad-en-la-tv/>

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

“Hoy se dará cuenta en la Cámara de Origen (Diputados) de un veto presidencial el cual no se ha conocido más que a través de rumores. Nuevamente, esta medida se lleva a cabo sin ninguna transparencia a la ciudadanía impidiendo así que se genere una opinión”²³.

Según se indica en el texto entregado a las autoridades del Estado, el veto perfeccionaría algunos aspectos de la ley, “buscando mayor equilibrio entre las exigencias y cargas de los concesionarios, la libertad que tienen de elegir sus contenidos y (...) subsana vacíos que la tramitación de una ley de gran complejidad no permitió enmendar con anterioridad”²⁴. La mirada desde las organizaciones de la sociedad civil y expertos/as en la materia desmiente tales afirmaciones. Entre otros puntos, la medida presidencial retoma los planteos de los parlamentarios UDI en tanto:

–el principal cambio se desprende del concepto de pluralismo ya que el gobierno decidió finalmente presentar un veto supresivo ante la obligación de los canales de televisión de promover el pluralismo en sus contenidos y la facultad del Consejo Nacional de Televisión (CNTV) de excluir aquellos que atenten contra los mismos²⁵;

–el gobierno puso un límite a la renovación de las campañas de interés público y agregó la opción de que si los canales no están de acuerdo con la propuesta de la autoridad pueden presentar un spot alternativo, figura que no está considerada en el proyecto de ley.

Estas modificaciones van en línea con las impugnaciones planteadas por los diputados UDI ante el Tribunal Constitucional, sin embargo, el Ejecutivo agregó varios puntos más en donde no había definido una posición a priori²⁶. Así por ejemplo:

–indica eliminar la posibilidad de que el segundo múltiplex de TVN sea utilizado para transmitir contenidos propios.

–la ley considera como parte del correcto funcionamiento de los canales el respeto por las leyes laborales y de propiedad intelectual, indicación que se propone sea eliminada, dejando sólo el cumplimiento de este requisito para la renovación de una concesión.

–Indica que los consejeros que componen el CNTV sean elegidos de acuerdo a “equilibrios de los principios de la sociedad democrática”, y

23 Observatorio de Medios FUCATEL (19/11/2013), Sigiloso veto presidencial en ley TV Digital desconoce el fallo del Tribunal Constitucional y 5 años de trabajo, en: <http://www.observatoriofucatel.cl/sigiloso-veto-presidencial-en-ley-de-tv-digital-desconoce-fallo-de-tribunal-constitucional-y-5-anos-de-trabajo-parlamentario/>

24 PULSO. (11/11/2013). La Moneda elimina palabra “promover” el pluralismo en ley de TV digital, en: <http://www.pulso.cl/noticia/empresa-mercado/empresa/2013/11/11-33551-9-la-moneda-elimina-palabra-promover-el-pluralismo-en-ley-de-tv-digital.shtml>

25 Ibíd.

26 Ibíd.

no por paridad de género como está estipulado.

El camino institucional que sigue al veto presidencial no es alentador para quienes no compartan la perspectiva oficial. En primer lugar, debe ser analizado por la Comisión de Transporte y Telecomunicaciones para que tome una posición respecto a las propuestas del Ejecutivo. Luego, el documento debe volver a la Cámara para que los parlamentarios decidan si aprueban o rechazan los cambios; lo mismo deberá ocurrir en el Senado. Tras esto se revisa, de acuerdo a si el veto es suplevisivo, aditivo o sustitutivo, el tipo de quórum que se necesita para eventuales modificaciones aunque en general, se trata de mayorías especiales.

Diversas organizaciones y actores sociales expresaron su rechazo al veto presidencial. Así, por ejemplo, el grupo de Políticas de Comunicación²⁷, llama a los parlamentarios a rechazar el veto²⁸. El Observatorio FUCATEL, por su parte, subraya que el veto atenta contra la voluntad expresada en cinco años de tramitación parlamentaria, llama a los diputados a insistir en las normas aprobadas y a denunciar "esta extraña maniobra del ejecutivo que con un claro tinte autoritario, desconoce el fallo del Tribunal Constitucional en materias centrales de la ley"²⁹. Desde una perspectiva fuertemente crítica, el vocero de la Red de Televisoras Comunitarias y Populares de Chile e integrante del directorio del canal Señal 3 La Victoria, Luis Lillo, señala que era sabido que si el Tribunal Constitucional votaba en contra de lo planteado por la UDI, el Presidente Piñera mandaría el veto ya que "no le interesa el pluralismo, no le interesa televisión mapuche (...). Antes de irse tiene que dejar todo amarrado"³⁰.

Es probable, debido al camino que debe seguir la ley tras el veto, que no haya ley de TV digital en los próximos meses. Sin embargo, otra es la lectura que hace Hernán Chadwick, presidente del CNTV (institución que con el veto presidencial pierde la oportunidad de decidir sobre campañas de utilidad pública en los canales): "éste no es un veto mayor que motive desacuerdo, porque mejora la calidad de la ley, al simplificar términos que habían quedado confusos"³¹. En la vereda opuesta, desde FUCATEL se subraya que el veto sería inconstitucional, ya que excedería en mucho las atribuciones definidas en la propia Constitución (artículo 73 inciso segundo), que señala "En ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto (...)". FUCATEL destaca que por ejemplo, materias como las referidas a los derechos laborales e intelectuales de los artistas, el segundo multiplex para TVN, la definición de pluralismo,

27 El Grupo de Políticas Públicas de Comunicación-PolCom (www.politicasdecomunicacion.cl), está integrado por profesionales y académicos interesados en promover un debate abierto e inclusivo en las Políticas Públicas de Comunicación.

28 <http://www.politicasdecomunicacion.cl/wp-content/uploads/2013/11/Declaraci%C3%B3n-PolCom.pdf>

29 Donoso Lorena (6/11/2013) Op.cit.

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

31 *Ibíd.*

“no son parte de las ideas matrices o fundamentales del proyecto, ni estaban en el mensaje”³².

TVN: más privada que pública

A principios de octubre, se aprobó la llamada “Ley Corta de TVN” (Ley N° 19.132). Finalmente TVN podrá ampliar su giro en el rubro de las telecomunicaciones. Entre las materias que se sometieron a debate está el rol de la televisión pública, la necesidad de legislar sobre una ley larga y la urgencia de tramitar un estatuto para esta empresa. Sin embargo, en resumidas cuentas, el proyecto aprobado en la sesión ordinaria del Senado establece que TVN podrá realizar las actividades propias de una concesionaria de servicios de telecomunicaciones, es decir, de televisión, radiodifusión sonora, servicios intermedios de telecomunicaciones y audiovisuales. Por otro lado TVN no podrá ceder, vender, arrendar o proporcionar espacio televisivo gratuito ni a precios inferiores a los de mercado, como tampoco beneficiar ‘indebidamente’ a terceros en la venta de contratación de publicidad o espacio televisivo y radial³³.

El énfasis puesto en la ampliación del giro comercial de TVN pone en evidencia, una vez más, que la prioridad del gobierno es lograr mejores condiciones de explotación comercial sin abordar la cuestión del cumplimiento de su rol de servicio público. Es evidente que, aun cuando existieran mejores oportunidades comerciales, esto no garantiza que los eventuales ingresos se destinen al cumplimiento del rol de servicio público de la estación³⁴. Para el Observatorio FUCATEL, al impulsar la ley corta, el Ejecutivo ha puesto en evidencia que no valora la televisión pública como un instrumento de democratización, de transmisión de las ideas y de cohesión social de todos los universos sociales que existen en Chile, muchos de los cuales no tienen “ninguna visibilidad en la TV comercial ni tampoco en la pública”³⁵.

Telecomunicaciones y regulación de la infraestructura digital

Entre los argumentos que se manejaron desde el oficialismo para objetar contenidos de la Ley de TV digital, se mencionó que el avance de internet estaría solucionando los problemas de libertad de expresión en Chile. Esta reflexión parte de una lectura muy superficial de los hechos, que lleva a que muchos señalen que la profusión de medios digitales y redes sociales

32 Observatorio de Medios FUCATEL. (20/11/2013). El veto presidencial a la ley de TV digital es inconstitucional, en <http://www.observatoriofucatel.cl/veto-presidencial-a-la-ley-de-tv-digital-es-inconstitucional/>

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

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

35 Ibíd.

implica en un futuro casi inmediato la caducidad de los medios tradicionales – televisión, prensa escrita, radio–. De esta forma, quedaría superada fácilmente la discusión sobre la concentración de los medios como amenaza al pluralismo. Existen factores de peso que matizan estas perspectivas un tanto ingenuas. Actualmente se registran dos tendencias alarmantes en Chile en este ámbito: la concentración de la propiedad –mayor aun que en los medios tradicionales– y la profundización de la brecha digital.

En las décadas pasadas, el gobierno de Chile ha avanzado en garantizar la conectividad a la infraestructura y redes digitales, especialmente en desarrollar el llamado acceso universal a Internet a nivel nacional y, últimamente, en la ampliación de los servicios de telefonía móvil. Sin embargo, hasta ahora las acciones emprendidas han sido más bien segmentadas y parciales, carentes de una mirada integral, social y convergente³⁶.

El 17 de mayo, en el Día Mundial de la Telecomunicaciones, el presidente Sebastián Piñera anunció la Agenda Digital 2013 – 2020, enmarcada dentro de la estrategia “Imagina Chile”. Aunque según se señaló, la Agenda Digital (AD) apunta a coordinar las iniciativas públicas en materia tecnológica, prácticamente los únicos consultados para su elaboración fueron representantes del sector empresarial y actores gubernamentales³⁷. Algunas metas de la AD resultaron sumamente llamativas en términos de formulación de una política pública, por ejemplo: “Aumentar del 5% al 10% la participación de las ventas del sector TIC en el PIB”. Ante este enfoque, no sorprende que representantes del sector empresarial, como Telefónica y Entel, se hayan mostrado muy satisfechos con los anuncios realizados³⁸.

En esta línea, en el mes de noviembre el ministro de Transporte y Telecomunicaciones, Pedro Pablo Errázuriz hizo una férrea defensa del llamado a licitación de banda de 700 Mhz que permitiría mejorar el alcance y cobertura de la tecnología de internet móvil de alta velocidad (4G)³⁹. Al respecto, el ex ministro Eduardo Bitrán expresó fuertes críticas al señalar que esta licitación apresurada del 78% del espectro por parte de la Subtel significaría “entregar el filete del espectro radioeléctrico a los tres incumbentes” y que al resultar imposible establecer “un modelo que fomente la competencia a largo plazo constituye un error garrafal que borraría de un plumazo todo lo bueno que se ha logrado avanzar”⁴⁰.

Según Errázuriz, se trata de un “proceso de transformación muy bien estructurado, que hoy nos deja en el liderazgo de la región” y las críticas que

36 Gerber, Elisabet. (2013). Comunicaciones: Recta final de una carrera desigual. Pág. 171, en: Fundación Equitas, Fundación Friedrich Ebert (2013). Barómetro de Política y Equidad. La cuenta regresiva, en: <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro06.pdf>

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

38 La Segunda (17/5/2013). Op.cit. Pág. 27.

39 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2013/11/894484/ministro-errazuriz-explica-por-que-el-gobierno-no-veto-el-futbol-gratis-en-ley-de-tv-digital>

40 Ibíd.

suscitó el veloz llamado a licitación se vincularían con falta de información; en opinión del ministro "no deben haber leído cuidadosamente la estrategia que está planteada en las bases de licitación, que consiste en que se abre al mercado la infraestructura que se construye por la red de 700 Mhz"⁴¹.

Nuevamente el gobierno toma medidas en materia de telecomunicaciones que parecen servir, básicamente, a las empresas que concentran los multimillonarios negocios en el sector. En este ámbito cabe destacar que, aunque el presidente Sebastián Piñera generó altas expectativas durante su campaña electoral al prometer que Chile seguiría en la senda de la "revolución digital" hacia la "sociedad del conocimiento" con fuerte apoyo a la innovación en esta área⁴², desde las políticas públicas no se registraron avances en tal sentido. Así lo indica el Global Innovation Index publicado en julio pasado por la World Intellectual Property Organization (WIPO) en conjunto con el INSEAD y la Universidad Cornell. En el capítulo de Productos de Innovación ("Producción basada en Tecnología y Conocimiento", y "Producción Creativa") el país presenta malos resultados⁴³. Por ejemplo, Chile estaría en el lugar 70 en lo referente a "Producción basada en Tecnología y Conocimiento", superado por países como Brasil, Angola, Mozambique y Ghana. Este lugar tan bajo es producto de ocupar el lugar 106 en la difusión de conocimiento (superados por casi todos los países de la región) y 66 en la producción de conocimiento (superados por Argentina y Brasil y último de los países OCDE). Los malos resultados en materia de difusión del conocimiento se explican por el puesto 115 en el apartado "exportaciones TIC sobre total de exportaciones del país".

Aunque 20 años atrás Chile lideraba en exportaciones TIC en América Latina, hoy se ubica muy por detrás de países como Costa Rica (8), Honduras (15), El Salvador (24) Argentina (27) o Nicaragua (31). El pobre desempeño en desarrollo de productos basados en tecnología y conocimiento explica también la baja posición en la creación de puestos de trabajo intensivos en conocimiento. En el apartado "producción creativa"⁴⁴ –el otro de los bloques de output de innovación– Chile se sitúa en el puesto 47, por debajo de países de la región como Argentina (29), República Dominicana (30), Uruguay (36), Perú (41), Ecuador (42) y Panamá (45).

Estos datos señalan claramente las consecuencias del déficit de las políticas públicas en estas materias durante estos últimos años, que parecen haber estado orientados meramente a promover los negocios de las empresas del sector.

41 Ibid.

42 Descargar el documento con el programa de gobierno de Sebastián Piñera Gobierno para el Cambio, el Futuro y la Esperanza -Carta Abierta a las Chilenas y Chilenos en http://www.minsegpres.gob.cl/wp-content/uploads/2011/01/Programa_de_Gobierno_2010.pdf

43 Barriga, Alfredo. (10/7/2013), en: El Quinto Poder <http://www.elquintopoder.cl/tecnologia/en-el-ano-de-la-innovacion-una-senal-de-alerta-para-chile/>

44 La producción creativa se refiere al porcentaje de exportaciones que tiene que ver con productos culturales y servicios relacionados, según las estadísticas culturales de la UNESCO de 2009.

Políticas de comunicación en los programas presidenciales

El hecho más destacado en la vida del país en 2013 ha sido, sin duda, la elección presidencial y parlamentaria celebrada el 17 de noviembre pasado. Sin embargo, aunque Chile parecía atravesado por una suerte de renacer del interés por la política a partir de las movilizaciones masivas del año 2011 y subsiguientes, los contenidos políticos poco importaron y aparecieron irremediablemente reemplazados por las emociones. Los debates entre candidatos y candidatas en medios masivos llegaron tarde y dejaron gusto a poco⁴⁵.

En este contexto, entre los pocos contenidos planteados y discutidos en las campañas de las/los nueve candidatos/as, las políticas de comunicación prácticamente no ocuparon espacio alguno. Tal vez esto se vincule con que, por más que la dirigencia política se lamenta ad infinitum de las coberturas sesgadas por parte de los medios, lo cierto es que puede ser de alto riesgo y hasta suicida tocar los intereses de las grandes empresas mediáticas en el transcurso de una campaña electoral.

Un análisis de los programas de gobierno de los/las cuatro candidatos/as que obtuvieron los mejores resultados indica que en general no ha existido un enfoque integral que apunte a la democratización del sistema de medios presentado como tal, con excepción de la propuesta de Marco Enríquez-Ominami. Por su parte, Michelle Bachelet incorpora varias propuestas dirigidas a democratizar las comunicaciones con diverso grado de alcance y precisión en su formulación (aunque para encontrarlas sea necesario recorrer todo su programa, ya que están distribuidas en distintos capítulos). Evelyn Matthei y Franco Parisi desarrollaron someramente temas vinculados a estas materias; en particular Matthei no pasa de un párrafo llamativamente pobre en su contenido. A continuación se sintetizan los principales contenidos de cada uno/a de las candidaturas mencionadas.

Michelle Bachelet

En el programa de la candidata que resultó triunfante el 17 de noviembre, las propuestas que hacen a las políticas de comunicación están dispersas, por ejemplo, entre temas de cultura, nueva constitución, telecomunicaciones. Recorriéndolos se encuentran varias propuestas en las cuales se reconocen valiosos intentos dirigidos a democratizar las comunicaciones. Por empezar se sitúa el tema en el nivel constitucional, al subrayar que la Nueva Constitución debiera dar garantías más amplias a la Libertad de Expresión según lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos⁴⁶. Los puntos más destacados que se destacan son:

45 Gerber, Elisabet. (15/11/2013). Página 12, en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-8457-2013-11-15.html>

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

–*Límites a la concentración de la propiedad.* Aunque la formulación de este punto es muy imprecisa, se expresa la intención de establecer límites a la concentración de la propiedad de los medios.

–*Telecomunicaciones.* Reducción de la brecha digital y aumento de la conectividad, "para que los beneficios de la sociedad de la información estén disponibles para todos los chilenos"⁴⁷. A su vez se desarrollan otros puntos orientados a facilitar el acceso a internet y banda ancha a sectores de menores ingresos por diversos mecanismos.

–*Radios comunitarias.* Se estudiará la posibilidad de ampliar el fondo de desarrollo de telecomunicaciones a las radios comunitarias.

–*Consejo Nacional de Televisión:* entre otras cosas, se propone su incorporación al ministerio de Cultura y la ampliación de sus atribuciones.

–*Televisión Nacional.* Se enviará un proyecto al Congreso para realizar un conjunto de modificaciones en materia de TV pública orientados al cumplimiento de su misión pública. Una medida de alto impacto, es la incorporación de financiamiento público de manera sistemática⁴⁸. El hecho de abrir el canal público a financiamiento estatal implica un cambio del modelo que hasta ahora prima en el "canal de todos los chilenos".

..... Evelyn Matthei

De los cuatro programas analizados, éste es el más pobre en la materia que nos interesa. Apenas se señala vagamente el propósito avanzar hacia una televisión de calidad, entendiendo por esto establecer estándares para la calificación de horarios de transmisión de programas y "contar con fondos concursables para los canales"⁴⁹.

..... Franco Parisi.

Bajo el título "Ley de medios- Democratizar la información"; el programa de Franco Parisi condensa sus propuestas en esta materia en una página, cuyo énfasis está puesto en la regulación del avisaje estatal y la redefinición del presupuesto y distribución del Fondo de Fomento de Medios de Comunicación.

47 Op. cit. pág. 143.

48 Op. cit. pág. 135.

49 Evelyn 2014, pág. 132, en: <http://programa.evelyn2014.cl/ProgramaPresidencial-EvelynMatthei.pdf>

..... Marco Enríquez-Ominami.

Este programa que cuenta con una amplia y detallada gama de propuestas integradas bajo el título "Democratización de las comunicaciones" orientadas a promover el pluralismo y la diversidad. Partiendo por explicitar el enfoque que lo enmarca: -el derecho a la comunicación y libertad de expresión⁵⁰-, el programa incluye un diagnóstico y formulación de propuestas concretas en los campos sustantivos de las comunicaciones como:

–*Concentración*. Regulación de la concentración vertical y horizontal de medios. Establecimiento de medidas para impedir la constitución de oligopolios

–*Consejo Nacional de Televisión*. Cambio de su composición, trascendiendo el tradicional "cuoteo" y ampliación de sus funciones

–*Pluralismo y medios comunitarios*. Entre otras medidas, se señala la reserva de frecuencias para este sector y la exigencia del Convenio 169 de la OIT que vela por la promoción de los derechos de los pueblos originarios, lo que incluye fundar sus medios de comunicación.

–*Derechos de las audiencias*. Aquí se desarrollan una serie de medidas que van desde la protección de derechos de la infancia, pasando por la exigencia de criterios de transparencia en cuanto a propiedad y línea editorial de los medios, haciendo hincapié en los derechos de las audiencias a diversidad y pluralismo en los medios.

–*Televisión Nacional*. Se indican reformas de fondo para TVN que apuntan al cumplimiento de su misión como canal público y que parten por asumir la necesidad de financiamiento público. (En este reconocimiento esencial del rol de la TV pública se constata un significativo denominador común con el programa de Michelle Bachelet).

–*Radiofonía*. Nuevamente se apunta aquí a establecer límites a la concentración que ha provocado el cierre de numerosas radios en los últimos años, o su traspaso a manos de oligopolios.

–*Internet y regulación de la convergencia tecnológica*. En este aspecto hay un amplio desarrollo de medidas tendientes a reducir la brecha digital y hacer participativo el proceso de decisiones al respecto (ej. establecer Internet como servicio público con fines sociales; evaluar la introducción de software libre; establecer mecanismos participativos para la regulación de Internet y el uso de las nuevas tecnologías; promover el debate público sobre la forma en que se llevan a cabo la digitalización de medios como TV y radio, etc.).

–*Publicidad estatal*. Se indica revisar la regulación de la publicidad

50 http://programa.marco2014.cl/images/11_medios_y_comunicaciones.pdf

estatal, desde la definición misma de este concepto hasta establecer mecanismos para su distribución equitativa.

Chile en deuda

Más allá del detalle de cada una de las propuestas, la necesidad de democratizar el espacio mediático es una condición elemental para todo/a mandatario/a que aspire a mejorar la calidad de la democracia en Chile. Así lo subraya un comunicado de prensa de Reporteros sin Fronteras del 15 de noviembre pasado, dirigido a las dos principales candidatas "para que se comprometan de manera firme a favor de la democratización del espacio de comunicación y de información" y destaca que "a diferencia de otros países cercanos como Argentina o Uruguay, Chile nunca ha cuestionado el marco de regulación establecido bajo la dictadura militar"⁵¹. A su vez se subraya que las recomendaciones fueron presentadas por Reporteros sin Fronteras ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que examinará el caso de Chile en la 18a sesión del Examen Periódico Universal, prevista para enero-febrero de 2014.

Una mirada sobre la agenda política y mediática de los últimos meses revela que, aun cuando, algunos de los programas de gobierno presentados desarrollan propuestas valiosas en este campo, en las campañas presidenciales mismas el tema estuvo casi ausente. Al respecto suele señalarse que las políticas de comunicación no son temas de interés masivo, sin embargo, es difícil sostener que el modo de funcionamiento y regulación de medios tan populares como la televisión o de la radio no generarían interés de la ciudadanía... si se presentaran al debate público. En definitiva, parece una pregunta del huevo o la gallina: en gran parte, los temas se tornan de interés del público cuando figuras públicas los sacan de la oscuridad.

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

Ciudad y Reconstrucción

Informe ciudad y reconstrucción: lo que queda por hacer

Alfredo Rodríguez / Paula Rodríguez*

Introducción

En este informe de ciudad y reconstrucción, revisamos los programas de la Nueva Mayoría y la Alianza por Chile, en materia de políticas urbanas, de ciudad y vivienda. Junto con lo anterior, establecemos algunos puntos que permitirán hacer un seguimiento para los próximos cuatro años: la situación de la vivienda en Chile, el mal uso de los subsidios habitacionales, los narcotinmuebles y la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano. De este conjunto, destacamos la propuesta de la Nueva Mayoría de tratar la ciudad y la vivienda desde un enfoque de Derechos Humanos.

Para escribir este texto hemos revisado los programas de las dos candidaturas que llegan al balotaje de diciembre, la prensa relacionada con los temas que se debaten y documentos de trabajo de SUR Corporación; este conjunto fue discutido en los talleres de trabajo del Barómetro.

Presentación

Lo que el programa de Sebastián Piñera en materia de ciudad y vivienda estimaba que sería una continuidad y ajuste de lo realizado por los gobiernos anteriores (porque efectivamente no ha habido una ruptura ni en sus enunciados ni en sus prácticas), caducó el 27 de febrero, días antes de su asunción al gobierno. Sobre la marcha, debió incorporar la reconstrucción post terremoto. Al cabo de cuatro años, numéricamente es poco lo que quedará pendiente. No obstante, sus metas iniciales no se han cumplido: ha aumentado el déficit habitacional, el promedio de viviendas iniciadas anualmente es menor que en gobiernos anteriores, y se ha reducido la magnitud de los programas de mejoramiento de barrios, por lo que la situación del stock de vivienda social ha continuado deteriorándose. Y esto no solo a nivel de las viviendas, sino de los espacios públicos e infraestructura de dichos barrios.

Es esta la realidad que, en materia urbana y de vivienda, enfrentan los programas presidenciales de las dos candidatas, con propuestas diferentes. En líneas muy gruesas, la Nueva Mayoría estructura su discurso a partir del derecho a la vivienda como uno de los derechos humanos que el Estado debe

”

Algunos de los defensores del nuevo Plan Regulador para el Gran Santiago, como su impulsor el Gobierno, enfatizan que aquí se crean tres mil hectáreas de áreas verdes. El argumento es inmediatamente refutado por el director de la escuela de Arquitectura de la Universidad Diego Portales, Ricardo Abuaud: “Las áreas verdes tienen que estar donde vive la gente, acá van en la periferia de la periferia, limitando con el campo. Acá no tiene sentido un área verde con mantención del Estado”

cautelar. La Alianza por Chile lo hace a partir de la vivienda como un bien cuya producción y consumo garantiza el Estado.

Como señalamos en el Barómetro de abril de 2013,¹ el gobierno de Sebastián Piñera cumplió con una gran cantidad de los puntos de su programa de políticas urbanas neoliberales, entre ellos:

—Se reforzó el rol fiscalizador del Estado, pero en el marco del principio de subsidiariedad del Estado; esto es, entregando funciones a la empresa privada.

—Se continuó incorporando a las empresas privadas en las políticas de ciudad, particularmente en su respuesta pos-terremoto.

—Se resignificó a la ciudadanía, para que pudiera expresar su opinión de manera no vinculante.

—Se continuó con la privatización del sector público y de las infraestructuras colectivas.

—Se promulgó una Política Nacional de Desarrollo Urbano, en la que se abordan temas como descentralización, equidad, integración social, participación, identidad, compromiso, calidad, ciencia, adaptabilidad, resiliencia, seguridad y gradualidad, en el marco de una teoría neoliberal.

—Se entregó una cantidad significativa de subsidios, que supera el número de subsidios pagados para viviendas nuevas o el de permisos de construcción en el período.

Este escenario urbano privatizador fue el marco en que se llevaron a cabo las campañas presidenciales y donde cada uno de los equipos trabajó en las distintas propuestas y programas de gobierno.

Los programas de Bachelet y de Matthei

En este número del Barómetro revisamos los programas de Bachelet y de Matthei en lo relacionado con políticas de ciudad, a partir de lo cual señalamos cuáles podrían ser algunas de las principales temáticas que se deberían abordar en el próximo gobierno.² En el futuro, este ejercicio será de utilidad para revisar los avances, revisiones, cambios e incumplimientos en los cuatro años de gobierno; también permitirá comprobar si la candidata de la Alianza por Chile tuvo o no razón en sus opiniones vertidas a la prensa:

1 Véase Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez (2013), "Ciudad y Reconstrucción. Misión cumplida, señor presidente. Informe de ciudad y reconstrucción". En Fundación Equitas (2013), *Barómetro de Política y Equidad, La cuenta regresiva*, pp. 176-197. Santiago: Fundación Equitas. Consultado en <http://bit.ly/1aRARsW> [18-11-2013].

2 Véase *Chile de todos. Programa de Gobierno, Michelle Bachelet, 2014-2018*, en <http://bit.ly/1ahC4zu>; y *Un siete para Chile. Programa presidencial Evelyn Matthei, 2014-2018*, en <http://bit.ly/18oNTR1>

*“Las declaraciones de la aspirante a La Moneda [Matthei] se suman a las que realizaron algunos miembros del comité político, entre ellos, el ministro Andrés Chadwick, que aseguró que la propuesta de la candidata [Bachelet] impactaría negativamente en las cifras alcanzadas por la administración de Piñera”.*³

Para Matthei, el programa de Bachelet es “terrorífico”;⁴ además, agrega, la discusión en torno al cambio constitucional, como también la discusión de derechos, es algo que se da entre políticos, que “no les va ni les viene” a la “gente común”.

*“¿Qué es lo que va a pasar con todo lo que significa sacar adelante a nuestra gente? Eso va a pasar a segundo o a tercer plano, porque toda la discusión va a ser una discusión ideológica, una discusión política, para los políticos, por los políticos, y que a la gente común y corriente, que son 17 millones de personas, no les va ni les viene. Eso es lo que ella está ofreciendo”, dijo Matthei, quien compartió sopaipillas con pebre con las trabajadoras”.*⁵

Nos parece, sin embargo, que esa discusión sí es importante. Es importante reflexionar en torno a los procesos de redefinición de las ideas que articulan el actual sistema neoliberal y ver qué dirección sigue este en los próximos cuatro años; si se retrocede en el camino que postula o si se lo profundiza, como desea la Alianza por Chile:

“El Presidente Piñera manifestó sus críticas al programa de gobierno de la candidata de la Nueva Mayoría, Michelle Bachelet... ‘Nunca Chile había estado tan cerca de alcanzar una meta (...) que es ser un país desarrollado y que hoy podemos lograrlo. Por lo tanto, echar para abajo, tirar por la borda este camino me parecería un tremendo error’, dijo.

*‘Cuando uno lee el programa de la Nueva Mayoría hay muchas cosas que, a mi juicio, no apuntan en la dirección correcta (...). Se ha aplicado en muchos otros países del mundo y nunca ha dado buenos resultados’, agregó”.*⁶

A mediados de diciembre se llevará a cabo la segunda vuelta en las votaciones entre las candidatas de la Nueva Mayoría y de la Alianza por Chile. Al respecto, Matthei aseguró que “tenemos grandes diferencias con la izquierda y esas van a salir en los próximos 30 días”.⁷ Efectivamente, esas distancias están en los programas, particularmente en el diagnóstico y en las propuestas.

3 *La Tercera*, Política (28-10-2013). Consultado en <http://bit.ly/1cduQtL> [18-11-2013].

4 *Cooperativa.cl* (08-11-2013). “Evelyn Matthei: El programa de Bachelet es ‘terrorífico’”. Consultado en <http://bit.ly/HNoSpk>

5 *Ídem*.

6 *CNN Chile* (12-11-2013). “Presidente Piñera criticó programa de gobierno de la Nueva Mayoría”. Consultado en <http://bit.ly/1ixsfPK> [19-11-2013].

7 *El Ciudadano* (s/f). “El duelo de las amigas de infancia: Bachelet y Matthei a segunda vuelta”. Consultado en <http://bit.ly/17FCdfy> [18-11-2013].

El diagnóstico

En su programa de gobierno, la Nueva Mayoría presenta un diagnóstico de lo urbano en el que releva cuatro puntos:

—La ciudad es expresión territorial de la desigualdad. En el programa de Bachelet se reconoce que las ciudades se han convertido en la expresión geográfica y social de las desigualdades: si en algunos territorios de nuestras ciudades las personas viven un progreso notable, en otros se sienten atropelladas por lo que en el sistema que nos rige se entiende por progreso.

—Existe una gran cantidad de barrios deteriorados, en los que habitan personas y familias a las que les está negado vivir con dignidad. Esta categoría de vivienda indigna, por supuesto, incluye a los campamentos.

—Se requiere un conjunto de servicios municipales que permitan actuar sobre las desigualdades geográficas y territoriales.

—Faltan mecanismos que permitan la participación ciudadana en las esferas de poder. La solución a este déficit sería difícil y requiere una gran cantidad de cambios sociales. Ello se lograría por medio de mecanismos como fondos públicos concursables, presupuestos participativos y plebiscitos, entre otros. Los plebiscitos aparecerían asegurados en la nueva Constitución.

La Alianza por Chile, por otra parte, centra su diagnóstico en los siguientes puntos:

—El reconocimiento de los avances cuantitativos en la producción de vivienda en Chile, lo que permitió reducir el déficit habitacional.

—Los problemas de la producción masiva de vivienda, referidos a la calidad arquitectónica de las unidades de vivienda, junto con la falta de urbanización de los sectores en que se emplazan. Para la Alianza por Chile, en muchos de estos casos la única solución es demoler los conjuntos de vivienda y actuar sobre la tendencia a homogeneizar a las familias de pobladores, para evitar las grandes concentraciones de personas y familias de bajos ingresos, en situación de extrema vulnerabilidad. La solución que se propone es continuar con las políticas sociales subsidiarias, focalizadas en la construcción de comunidades sustentables.

—La falta de infraestructura sanitaria y el aumento explosivo de todo tipo de desechos: actualmente, se señala en el programa, un 40 por ciento de los residuos se disponen en sitios no aptos. A la vez, un gran porcentaje de residuos termina en vertederos y microbasurales ilegales que, en su mayoría, se ubican en comunas de bajos ingresos.

—Un déficit de vivienda cercano a las 400 mil unidades, de las cuales el 60 por ciento correspondería a vivienda social.

—El impacto negativo que tienen en la calidad de vida los barrios mal diseñados, que no cuentan con espacios públicos y áreas verdes suficientes.

Los postulados

La Nueva Mayoría articula su propuesta en torno al postulado de que le corresponde al Estado garantizar un conjunto de derechos, como el derecho a la educación, al trabajo, al goce del medioambiente, entre otros. En este conjunto se incluye el derecho a una buena ciudad, con buenos servicios, infraestructura y bienes urbanos en común; y el derecho a una vivienda digna, el cual está considerado como un derecho humano. El Estado también debe asegurar un sistema de transporte digno, de calidad y accesible para todos, lo que implica potenciar el transporte público urbano e interurbano.

En el ámbito nacional, la Nueva Mayoría señala que la, hasta ahora, implementación exitosa de la política de vivienda es el marco adecuado para realizar las correcciones necesarias, como el mejoramiento de los entornos en los que se emplazan las unidades habitacionales. Se indica que, en el nivel nacional, es necesario establecer políticas y programas que permitan optimizar la focalización de los recursos; crear, recuperar y conservar áreas verdes, proceso que debe estar a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en coordinación con los municipios. Y en el tema de seguridad ciudadana, continuando con un paradigma positivista ecologista, se busca promover el aumento de agentes (privados y estatales) en materia de seguridad.

En el nivel de la ciudad, se postula que ella debe ser la expresión territorial de la igualdad, de la justicia social. Se advierte, sin embargo, que en la ciudad se manifiestan intereses económicos de grupos de personas, los cuales pueden atentar contra el bien común. Para actuar sobre el lucro y la obtención de plusvalor del suelo y bienes urbanos, en el programa de la Nueva Mayoría se propone como principio básico la promoción de la democracia y la participación.⁸ Asimismo, se precisa la necesidad de incrementar la autonomía de los municipios como centros estratégicos para el desarrollo, la garantía y la vigilancia de un conjunto de servicios. En este proceso, la ciudadanía, de acuerdo con el programa, deberá cumplir un rol fundamental.⁹

8 Frente al problema concreto de cómo frenar el lucro, se requiere una mayor regulación de la actividad inmobiliaria. Pero frente a un actor social tan fuerte como son las inmobiliarias, la ciudadanía tiene que ser empoderada para empujar tal cambio.

9 "Llevaremos adelante medidas que fortalezcan y den institucionalidad tanto a la participación política como a la participación ciudadana en la gestión pública, garantizando que todos y todas tengamos el mismo derecho a influir en las decisiones que nos afectan y sin ningún tipo de discriminación arbitraria". En *Chile de todos...*, p. 187.

Los postulados de la Alianza por Chile son más breves.¹⁰ Por una parte, el programa plantea la necesidad de mayores exigencias valóricas, producto de la participación de Chile en un conjunto de países desarrollados; por ejemplo, el respeto a diferentes formas de vida y el rol de la familia. Por los mismos motivos, la Alianza por Chile suma a lo anterior la necesidad de respetar las tradiciones indígenas, el uso de espacios públicos. Este conjunto heterogéneo y múltiple se ve completado por lo que se plantea como requerimientos de las ciudades. Al respecto, el programa señala que los beneficios de las ciudades (la cooperación y búsqueda de mayores oportunidades) se debilitan cuando las distancias son difíciles, caras o lentas de cubrir, cuando los barrios están mal diseñados. Se requiere, por tanto, fijación de estándares mínimos de calidad para la implementación de bienes urbanos públicos, transporte, infraestructura para diferentes usos (vial, recreacional, deportiva), áreas verdes, servicios urbanos. El instrumento para lograr lo anterior sería la Ley de Concesiones de Obras Públicas, principalmente; además, se necesitarían otras herramientas que permitieran integrar al sector privado.

Las propuestas

Las propuestas de la Nueva Mayoría son numerosas, y abarcan distintos ámbitos y niveles de las políticas urbanas.

En el ámbito barrial, se propone llevar a cabo planes de ordenamiento territorial, con participación ciudadana; también, definir 200 barrios para la segunda parte del Programa Quiero Mi Barrio; aplicar el Programa de Protección al Patrimonio Familiar, para reparar y mejorar las viviendas de 200 barrios que se identificarán en los primeros cien días; creación de subsidios para la clase media y de un nuevo subsidio para mejorar espacios comunes; elaboración de un plan de vivienda para campamentos; programa masivo de esterilización de mascotas; normativas para empresas constructoras e inmobiliarias, a fin de que entreguen toda la información técnica de las construcciones a los usuarios. El programa también incluye propuestas acerca de la infraestructura en transporte y la necesidad de coordinar el sector; para eso se propone crear la Autoridad Metropolitana de Transporte para cada área metropolitana y, *grosso modo*, la 'agilización' del desarrollo de planes de transporte (incluyendo trenes de cercanía, para lo que no se incluye estudios de impacto sobre la segregación en poblaciones pobres).

En el ámbito de la ciudad, se propone la creación de un plan para áreas verdes, mejoramiento de plazas; la consolidación de subcentros en barrios vulnerables; el establecimiento de una normativa para megaproyectos inmobiliarios, que tome en cuenta aspectos urbanos más allá de los viales; fomento de modos de transporte no motorizados, planes para peatones y ciclovías, entre otros.

¹⁰ Se puede citar al respecto los dichos de Matthei acerca de la premura en el plazos para concretar un plan de gobierno: "A pesar de nuestras diferencias, nosotros sí pudimos ponernos de acuerdo sobre el programa de gobierno en solo un mes y medio. Cuando miramos al futuro sobre el país que queremos, no hay diferencia y eso nos alegra". *La Nación* (06-10-2013). "Matthei critica a Bachelet por programa: "hay un contraste muy grande con nuestra contendora". Consultado en <http://bit.ly/15Qe2dE> [20-11-2013].

A escala regional, la propuesta es la construcción de un sistema de evaluación que permita conocer el estado de las comunas vulnerables. Estas evaluaciones servirán de líneas de base para diseñar y llevar a cabo planes de inversión multisectorial, a fin de eliminar las brechas sociales.

A escala nacional, en el programa se indican proyectos como la creación de instituciones como la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, que surgió de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Entre sus tareas, esta Comisión deberá elaborar una política de suelo para que el Estado acceda a suelo urbano, actividad a la cual se unirá el Ministerio de Bienes Nacionales. Otras de las medidas propuestas son terminar con el no pago de impuestos en la venta de inmuebles nuevos, restricciones en los créditos especiales para empresas constructoras y el aumento del impuesto de timbres y estampillas. En materia de residuos, la promesa es una política pública para la gestión de basura, con carácter especial en las comunidades indígenas. Por último, en materia de seguridad ciudadana, si bien se continúa con un enfoque positivista, se incluye la necesidad de 'registrar' otros delitos (se supone que se sumarían a los Delitos de Mayor Connotación Social, los DMCS).¹¹

Las propuestas de la Alianza por Chile se centran en dos aspectos, los que corresponden a diferentes niveles y ámbitos.

En el ámbito metropolitano, se indica la implementación de consejos de alcaldes metropolitanos; la creación de subcentros en áreas urbanas extensas; la democratización de las áreas verdes; el reforzamiento del Programa de Recuperación de Barrios; la construcción de ciudades más sustentables, ecológicas y limpias, mediante una adecuada gestión de residuos y el reciclaje.

En materia de vivienda, las propuestas de la Alianza se centran en la reducción del déficit habitacional, la recuperación de viviendas sociales, la erradicación de campamentos, la implementación de subsidios para jóvenes vulnerables, la demolición de conjuntos de viviendas sociales, la implementación de un programa de mejoramiento de instalaciones sanitarias y ampliación de viviendas, la creación de subsidio para los gastos comunes, modificación de la Ley de Rentas Municipales para incluir un fondo que se distribuya entre las viviendas sociales de la comuna, eliminación del Subsidio de Renovación Urbana y su reemplazo por un Subsidio de Integración Urbana.

En el ámbito metropolitano y en materia de transporte, se plantea la constitución de un Sistema de Transporte Público y la creación de sistemas de transporte (bus, metro, tren) en Concepción y Valparaíso.

11 En el caso de Chile, los Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) son: Homicidio, Hurto, Lesiones, Violación, Robo con fuerza (Robo de accesorios de vehículos; Robo de vehículo motorizado; Robo en lugar habitado; Otros Robos con fuerza), Robo con violencia (Robo con intimidación; Robo con Violencia; Robo por sorpresa, Otros Robos con Violencia) (Dirección Nacional de Orden y Seguridad, 2013).

En materia de seguridad ciudadana, la propuesta es diseñar barrios al servicio de ella, porque (en palabras de la Alianza) los vecinos son "los mejores vigilantes"¹².

Tres ejes: Derecho a la vivienda, participación, mejoramiento de los barrios

En un análisis rápido de ambas propuestas, queremos destacar tres puntos que nos parecen importantes: el enfoque de derechos que plantea la propuesta de la Nueva Mayoría; la importancia que atribuye la Nueva Mayoría a la participación y las coincidencias en cuanto a la situación deficiente del stock de viviendas sociales construidas.

Sin duda lo que sobresale en la propuesta de la Nueva Mayoría es la inclusión de la vivienda digna entre los derechos humanos, junto con salud, empleo, seguridad pública, educación, medio ambiente sano, el derecho al trabajo, a negociación colectiva (p. 164), lo que hace referencia explícita a la inclusión del derecho a una vivienda adecuada en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC). Y se complementa con la afirmación de que en el conjunto de derechos que le corresponde al Estado garantizar está comprendido el derecho a una buena ciudad, con buenos servicios, infraestructura y bienes urbanos en común (p. 120). Es una clara ruptura con la concepción que se mantenía desde la dictadura, en la cual define la vivienda como "un bien que se adquiere con el esfuerzo y el ahorro de la familia. Este esfuerzo el Estado lo reconoce y comparte subsidiariamente, permitiendo que cada familia, aún la más modesta, obtenga una solución habitacional propia", logrando con ello erradicar la extrema marginalidad habitacional en todo el país.¹³

La participación ciudadana es otro tema que está muy presente en la propuesta de la Nueva Mayoría sobre planificación territorial y local: "Se requiere pasar de una participación informativa, a una participación dialogante y protagonista, en donde la voz de los representantes locales realmente sea escuchada e integrada a las decisiones de políticas públicas" (p. 123).

En lo que se refiere al estado físico de las ciudades, en ambas propuestas se puede leer una preocupación por el estado de vulnerabilidad que presentan los conjuntos de viviendas sociales. Frente a esta situación, la Nueva Mayoría ofrece un relanzamiento del Programa Quiero Mi Barrio y del entorno de las poblaciones; y la Alianza la recuperación de 7 mil a 10 mil viviendas sociales y mejorar el entorno de unas 200 mil. En esto hay un diagnóstico generalizado que, en el caso de la Alianza, lleva a afirmar que será necesario demoler unas 60 mil unidades (p. 138).

12 *Un siete para Chile...*, p. 68.

13 Minvu, *Memoria Anual 1980 y Memoria Anual 1989* (Santiago: Minvu).

La reconstrucción

En ambos programas de gobierno, de la Nueva Mayoría y de la Alianza por Chile, se constata un vacío en torno al tema de la reconstrucción, pero de distinto signo. En el caso de la Alianza por Chile, la reconstrucción, tal como la anunció meses atrás el presidente Piñera, terminó. Para la Nueva Mayoría, "en materia de inversiones, la primera prioridad la tiene la reconstrucción. El gobierno actual realizó esfuerzos en la materia. Pero quedan tareas pendientes" (p. 76). Señala al respecto que en los tres primeros meses de gobierno se realizaría un diagnóstico del estado de la reconstrucción, a partir del cual se generaría un plan de acción.

Como señalamos en el Barómetro de abril de 2013,¹⁴ durante el gobierno de Sebastián Piñera se han ofrecido miles de subsidios. Se llegó a mencionar casi 750 mil en el último mensaje del 21 de Mayo frente al Congreso, a mediados de 2013. Lo que no ha tomado en cuenta esta promesa es la autonomía e independencia que ha alcanzado el circuito secundario del capital. Los agentes del suelo han orientado su oferta hacia la demanda de vivienda y servicios de los sectores de ingresos medios y altos, lo que ha dado como resultado que en el caso de la reconstrucción post-terremoto de 2010, que la producción de viviendas haya sido más lenta de lo presupuestado. Todavía en septiembre 2013 faltaba por entregar más de un tercio de la cantidad de viviendas ofrecidas, de acuerdo solo con las cifras del Minvu.¹⁵

Si bien en el programa de la Alianza por Chile se sigue con el diagnóstico que guió al gobierno del presidente Piñera en materia de déficit habitacional y de la necesidad de incrementar la calidad arquitectónica de las viviendas sociales y su entorno urbano, no se toma en cuenta que la producción de viviendas sociales se ha reducido considerablemente en los últimos años. Por primera vez, en el ámbito nacional y en Santiago, la superficie de los permisos de edificación que se destina a usos no habitacionales (comercio, servicios, grandes superficies, industria, etc.) supera a los permisos para viviendas; y las viviendas iniciadas sin subsidio superan a las viviendas iniciadas con subsidios. Estos datos dan cuenta de una concentración de la actividad de la producción en sectores de ingresos medios y altos.

El próximo gobierno recibirá cerca de 150 mil familias con un papel 'vale por una casa'. Este será un problema significativo.

14 Véase Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez, "Ciudad y Reconstrucción, Misión cumplida...", pp. 176-197.

15 Véase noticias.terra.cl, "Hales pide al gobierno terminar con 'ineficiencia' en reconstrucción y 'ofrecer estadísticas serias'", en que el diputado Patricio Hales señala: "Si a la fecha el dato oficial del Minvu es que existen 76.792 viviendas nuevas construidas entregadas, eso equivale exactamente al 64.3% de las 119.412 viviendas comprometidas. Muy distinto del 97% de avance que el MINVU le ha hecho repetir al Presidente Piñera". Consultado en <http://bit.ly/1hdUwfh> (25/11/2013).

La ausencia de una política de suelo urbano

Si bien aparece mencionada en el programa de la Nueva Mayoría la necesidad de una política de suelo, no queda muy claro cómo se diseñará tal política, en el marco, por ejemplo, de un Plan Regulador para el Gran Santiago (PRMS 100) y una Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) ya aprobados y que no incorporan grandes preocupaciones en materias de equidad y justicia social.¹⁶

Hay que recordar que la conversión del espacio en bienes raíces implica una serie de actividades complejas, las que dan cuenta del carácter político y diferencial que adquiere la producción de ciudades para la teoría neoliberal. Estas actividades van desde:

- El cambio de uso del suelo.
- El otorgamiento de un valor de intercambio al suelo.
- El ordenamiento del suelo por parte del Estado y los especialistas (arquitectos, urbanistas, etc.).
- La reducción del suelo en "signos de prestigio y de standing".¹⁷
- La venta de unidades de vivienda con un valor de uso dado por la distancia o lejanía de los centros y un ahorro o gasto de tiempo, es decir, un horario y tiempo social.
- La fijación de una renta que se determina por el precio del suelo, los intereses y también por cosas como ventajas y prestigio.

Si bien el tema es muy complejo, será un buen indicador de la voluntad de cambio que el nuevo gobierno manifieste. De hecho, para cumplir con el enunciado de que "la gestión pública del suelo estará al servicio de la gestión urbana y habitacional" (p. 123), es suficiente que se permita que el SERVIU opere su capacidad para comprar, expropiar, cambiar usos de suelo y otras atribuciones, tales como las de formar Corporaciones Mixtas que permitirían desarrollar intervenciones urbanas y habitacionales.

16 En el Programa se señala que la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio elaborará una política que permita al Estado acceder a suelos públicos y privados para desarrollar intervenciones urbanas y habitacionales (p. 123).

17 Henri Lefebvre (1976), "La ciudad y lo urbano". En Henri Lefebvre, *El derecho a la ciudad II*, p. 110. Barcelona: Península.

El derecho a la vivienda como Derecho Humano en Chile

Dado que en la propuesta de la Nueva Mayoría se incluye específicamente el derecho a la vivienda como uno de los derechos humanos que el Estado debe garantizar, corresponde examinar este punto en más detalle.

Los atributos del derecho a la vivienda adecuada

Si bien en el ámbito mundial se reconoce el derecho a la vivienda adecuada como un derecho humano, este no aparece considerado como tal en la Constitución de la Nación. Sin embargo, como ya se señaló, este derecho está incluido en el PIDESC, tratado internacional firmado por Chile el 16 de septiembre de 1969, y ratificado el 10 de febrero de 1972.

Los atributos del derecho a la vivienda adecuada son ocho: (a) seguridad jurídica de la tenencia; (b) disponibilidad de servicios, materiales e infraestructuras; (c) gastos de vivienda soportables; (d) vivienda habitable; (e) vivienda asequible; (f) lugar; y (g) adecuación cultural de la vivienda. Existen factores agravantes en el cumplimiento de estos atributos en el país, tales como:

–Género. Las mujeres forman parte de situaciones de mayor vulnerabilidad, sobre todo en el caso de las jefas de hogares mono parentales en poblaciones y villas. También existe una fuerte discriminación respecto de la diversidad de género (comunidad LGTBI).

–Edad. Los adultos mayores no cuentan con vivienda con estándares adecuados para su desplazamiento en las viviendas o en el entorno de éstas. Jóvenes y allegados. Las políticas de vivienda social no privilegian a las personas solas ni tampoco ofrecen opciones colectivas no familiares.

–Discapacidad. Las personas con alguna incapacidad pueden tener los mismos problemas que los adultos mayores.

–Inmigrantes. Se constata una fuerte discriminación hacia personas de otras nacionalidades.

–Pueblos originarios. No se consideran los requerimientos culturales específicos de los pueblos originarios en materia de vivienda y entorno.

En Chile, como desde hace cuarenta años no ha existido un enfoque de derecho en las políticas de vivienda, habitualmente no se verifica el cumplimiento de los atributos mencionados. En nuestra opinión, dicho cumplimiento es un tema importante porque, de una u otra forma, afecta a casi una cuarta parte de la población total del país. Estamos hablando de un universo del orden de unos cuatro millones de personas, que viven en aproximadamente un millón

de unidades de vivienda, quienes ven vulnerado su derecho a la vivienda adecuada.¹⁸

..... Violación a atributos

Excluyendo los casos más obvios, como son los conjuntos de viviendas mal localizados, la falta de infraestructura y equipamiento, a continuación enumeraremos algunos casos actuales de violación de atributos del derecho a la vivienda adecuada:

—El *mobbing*. El desalojo que ocurre en los casos de erradicaciones, gentrificación de barrios, demoliciones y en el contexto de la reconstrucción. El próximo gobierno deberá preocuparse de que las agencias del Estado consideren la erradicación, demolición o desalojo de residentes como parte de un proceso de negociación y concertación con la población afectada.

—Las plagas. El acceso a bienes ambientales y a buenas condiciones de habitabilidad es vulnerado por plagas, como las que afectan la zona sur de Santiago. El próximo gobierno deberá preocuparse de que las agencias del Estado reconozcan que se trata de una emergencia medioambiental y no solo ofrecer soluciones vía subsidios para la construcción en sitio propio. Primero, porque con esta solución no reconoce el carácter de plaga; y segundo, porque el subsidio para la construcción en sitio propio restringe notablemente el universo de personas afectadas que pueden postular.

—Las deudas hipotecarias PET. Aún queda una cifra importante de deudores PET, con deuda hipotecaria contraída con la banca privada (Banco del Estado), en diferentes niveles de morosidad, de repactación de deuda o en remate de las propiedades. El próximo gobierno deberá preocuparse de que las agencias del Estado garanticen la seguridad de tenencia que afecta a todo tipo de vivienda.

—La ausencia de política de suelo. Tal es uno de los problemas a los que se enfrentan las personas que habitan en campamentos. El próximo gobierno deberá preocuparse de que las agencias del Estado garanticen el acceso a suelo bien localizado en términos de cercanía a redes sociales, identidad y acceso a bienes y servicios urbanos.

—La falta de reconocimiento del valor cultural de la tierra para los pueblos originarios en los conjuntos construidos con subsidios rurales. El terreno en el entorno de la vivienda es fundamental para los pueblos

18 En grandes cifras, desde 1952 a la fecha, se han construidos más de un millón y medio de viviendas sociales en el país. De este total un tercio están en buen estado de conservación, los otros dos tercios están en estado de vulnerabilidad. El Reporte de Atisba "Guetos en Chile" señala que 1,6 millones de personas viven en guetos en el país. http://atisba.cl/wp-content/uploads/2011/10/Reporte_Guetos_en_Chile2010.pdf

originarios. El próximo gobierno deberá preocuparse de que las agencias del Estado velen por la adecuación cultural del acceso a la vivienda y respetar el carácter identitario de la tierra para los pueblos originarios.

—La discriminación hacia los inmigrantes. Ellos no solo habitan en viviendas insalubres, sino que tienen que pagar arriendos exorbitantes.¹⁹ El próximo gobierno deberá preocuparse de que las agencias del Estado revisen el marco legal y normativo que garantiza derechos a los inmigrantes.

—Información. Uno de los problemas más significativo es la falta de información y participación de las personas en cualquier toma de decisiones respecto al futuro de sus asentamientos. El próximo gobierno deberá preocuparse de que las agencias del Estado entreguen a las personas información de manera oportuna y vinculante.

El Estado debe comprender que la vivienda no solo tiene que cumplir estándares básicos identificados y acordados en instrumentos legales y normativos. No se puede seguir considerando como vivienda social aquella que es más económica y que se ubica en suelo de bajo costo. Por vivienda social se debe comprender solo un mecanismo diferente de acceso a viviendas, pero no alguna diferencia en estándares. Las políticas urbanas tienen que garantizar el pleno respeto a las necesidades particulares de diversos grupos humanos y a las problemáticas específicas que los afectan.

Los subsidios mal usados y los narco-inmuebles

En el Gran Santiago se ha construido mucho: entre 1990 y 2012 se ha aprobado más de 1,1 millones de unidades de vivienda entre casas y departamentos, lo que equivale a un total de 80,5 millones de metros cuadrados. Si se toma en cuenta el total de la edificación, estamos hablando de más 124 millones de metros cuadrados para el periodo. Este desarrollo ha sido posible en el marco de políticas urbanas basadas en la reorganización neoliberal del territorio de la ciudad, las mismas que fueron iniciadas durante la dictadura militar²⁰ y que han permitido que, a lo largo de 22 años, los sectores inmobiliario y de la construcción se hayan independizado de sus antiguos vínculos con el Estado y puedan actuar con autonomía.

Esta producción explosiva de viviendas ha provocado un sinnúmero de problemas y conflictos urbanos, relacionados con el lucro y la especulación, la obtención de plusvalías con el suelo y los bienes urbanos, entre otros. En este número del Barómetro nos queremos centrar en dos conflictos que en los últimos meses han aparecido en los medios, y que se producen en el marco

19 "Arriendo de piezas de 3x3 a \$70.000", *La Tercera*, domingo 24 de noviembre 2013, p.13

20 Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez (2012). "Políticas neoliberales en Santiago de Chile: políticas contra la ciudad". En: Mireia Belil, Jordi Borja y Marcelo Corti (eds.), *Ciudades, una ecuación imposible*, pp. 131-153. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

de la autonomía (perniciosa) del segundo circuito del capital: el mal uso de los subsidios, como el Subsidio de Renovación Urbana (SRU), y los narcoinmuebles.

El mal uso del Subsidio de Renovación Urbana

Un poco de historia para comprender el caso de los SRU. Este es un tipo subsidio que se originó en la Ley 18595 sobre Renovación Urbana de 1987, del Ministerio de Hacienda. Fue una de las medidas de reconstrucción post-terremoto de 1985. Mediante esta ley:

*“Se congelaba el avalúo de las propiedades involucradas por un plazo máximo de veinte años (...). En este contexto, el SRU es un complemento para seguir impulsando el desarrollo de las inversiones inmobiliarias y de paso fomentar el acceso a las viviendas construidas en las zonas de renovación urbana, subsidiando ahora a la demanda”.*²¹

En los inicios de los años noventa, se decía que el centro de la ciudad de Santiago había perdido población y funciones; por lo mismo, la alcaldía encargó una estrategia de desarrollo urbano y económico para la comuna, la que fue elaborada por las facultades de Arquitectura y Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.²² El objetivo que se planteaba en dicha estrategia era recuperar, promover y recobrar la multifuncionalidad del centro de Santiago, haciendo énfasis en su función residencial.

El diagnóstico fue que los problemas de la comuna de Santiago tenían su origen en las políticas urbanas expansionistas, las cuales habían permitido la extensión hacia la periferia y el abandono del centro urbano. Claramente, en este análisis no se contemplaron las políticas de erradicación forzada que se llevaron a cabo en los años ochenta ni el abandono, por parte del Estado y privados, del centro luego del terremoto de 1985, entre otros factores.

Una de las observaciones que se hicieron en la estrategia de desarrollo citada fue que, hasta la fecha (inicios de los noventa), las políticas urbanas habían provocado una deformación del mercado de la vivienda y de la asignación de recursos. Esta conclusión tenía su base en un cálculo de costos diferenciales para localizar viviendas entre la comuna de Santiago y comunas de la periferia. De acuerdo con dicho cómputo, el costo de ubicar a un nuevo residente en Santiago era de 21,30 UF, versus las 380,58 UF que costaba hacerlo en la periferia.²³ Se debe señalar que, a pesar de la gran diferencia en los costos de inversión, en los años ochenta se había erradicado de manera forzada (y con

21 Ernesto José López Morales et al. (2012). “Urbanismo proempresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago”, p. 6. Revista *INVI*, Vol. 27, Núm. 76, pp. 75-114. Consultado en <http://bit.ly/15AR0vr> [17-11-2013].

22 Jaime Cataldo Uribe (1991). “Municipalidad de Santiago: participación ciudadana en la definición de lineamientos para el desarrollo comunal (Relato de una experiencia)”. *EURE*, Vol. 27, N° 52-53, pp. 107-125.

23 En moneda de hoy, una UF (Unidad de Fomento) corresponde aproximadamente a 40 dólares.

algún tipo de engaño) a familias completas, ubicándolas en casetas sanitarias o mediaguas, en terrenos sin urbanización en la periferia sur de la ciudad. La lógica tras esta decisión fue que la apuesta por renovación de la comuna implicaba la expulsión, a cualquier costo, de población de bajos ingresos.

La recuperación del municipio de Santiago claramente requería su *gentrificación*. Este objetivo se hizo evidente en la recomendación –parte del conjunto de la estrategia de renovación que se cita²⁴– que se relaciona con la renovación urbana y la recuperación de la función residencial. La obediencia a esta sugerencia fue una de las claves más poderosas para la consolidación del circuito secundario del capital, en los años noventa, que luego adquirirá completa autonomía en el 2000.

Junto con dar relevancia a la Corporación para el Desarrollo de Santiago (Cordesán) como instrumento de gestión para llevar a cabo la recuperación del centro de la ciudad, el Estado llevó a cabo otras acciones:

–En 1991, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo implementó el Subsidio de Renovación Urbana (SRU). Mediante esta medida se entregaban 200 UF, cifra que corresponde al 10 por ciento de la vivienda nueva subsidiable, para viviendas económicas que se ubicaran en zonas centrales o pericentrales de Santiago. Los resultados que se obtuvieron con la implementación de este subsidio no fueron cuantitativamente evidentes,²⁵ pero sí se produjo un recambio en la población de la comuna: se atrajo a ella población de ingresos medios.

–Se modificó el plan regulador de Santiago para incorporar lineamientos y orientaciones adecuadas a edificaciones más permisivas en cuanto a la construcción en altura.

Las erradicaciones, la falta de propuestas concretas para revertir el deterioro producto del terremoto de 1985, las políticas y mecanismos como el SRU, dan cuenta de que los barrios gentrificados se producen no espontáneamente, sino como resultado de algunas acciones puntuales; se trata de lugares en los que actúan (o dejan de hacerlo) actores, programas y políticas específicas.

Pero, no solo se trata de gentrificación, sino también de lucro y especulación. Una gran mayoría de los edificios que se construyen en el centro de Santiago obtienen permisos de edificación en el Municipio, porque se postulan como vivienda social. Se trata de un segmento específico, que se declara bajo las 950 UF. En la práctica, esta declaración se concretiza en la reducción de los tamaños de las unidades, el aumento del número de unidades de vivienda por edificio y la carencia de estacionamientos.

24 Jaime Cataldo Uribe (Op. cit.).

25 Se otorgaron casi 20 mil SRU, entre 1991 y 2005, en 17 municipios de Santiago. Entre 1999 y 2005, fueron casi 7.500 los SRU entregados solo en la comuna de Santiago. Véase Camilo Arriagada, Juan Moreno y Enrique Cartier (2007). "Evaluación de impacto del subsidio de renovación urbana. Estudio del área metropolitana del Gran Santiago, 1991-2006". Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El rango de precios señalado muestra la importancia del subsidio habitacional y del Subsidio de Renovación Urbana (SRU) en el proceso de construcción de este tipo de vivienda. En su gran mayoría, se trata de unidades que no superan las 2.000 UF, límite máximo de precio por unidad, incluyendo ambos subsidios. Las personas y las familias que pueden acceder al nivel menor del rango de precios por unidad (980 UF) tienen ingresos ligeramente superiores a los de aquellos a quienes están orientadas las viviendas sociales en la periferia del Gran Santiago (viviendas de 750 UF como máximo). Si se resta el subsidio de renovación urbana (200 UF) al valor del rango menor de las viviendas en áreas de renovación urbana (980 UF), se observa que prácticamente coincide con el valor del rango mayor de las viviendas sociales (750 UF).

Esto es así cuando se construye o se venden las unidades. Diferente es el caso de quienes las compran. Uno de los usos que se les da a los departamentos es el de *apart hotel*, para lo cual los publicitan, por ejemplo, en sitios web como despegar.com. El arriendo por cada departamento, que puede haber sido construido utilizando dos subsidios del Estado, tiene como fin el lucro de los compradores, quienes, claramente, no necesitan esas unidades para satisfacer una necesidad de vivienda. Los arriendos pueden alcanzar el millón de pesos al mes.

El caso más publicitado, no el único, ha sido el de las hijas del ex candidato a senador de la UDI, Lawrence Golborne:

“El administrador de los departamentos que las hijas del candidato al Senado por Santiago Oriente, Lawrence Golborne, compraron tras adjudicarse un subsidio habitacional, aseguró que ambos inmuebles son arrendados a ciudadanos extranjeros.

‘Funcionan como hotel’, confidenció el encargado, quien no quiso entregar su nombre, según informa el portal ElDesconcierto.cl. La situación habría sido corroborada por dos conserjes del edificio’.²⁶

Ambas hijas postularon en el Minvu y obtuvieron el Subsidio de Interés Patrimonial, Título II:

“Este subsidio habitacional que otorga el Estado y que no se devuelve, está dirigido, según detalla la web del Minvu, ‘a familias de sectores medios, con capacidad de ahorro, que puedan acceder a crédito hipotecario —si lo necesitan— y estén interesadas en comprar su vivienda en zonas de Renovación Urbana o en Zonas de Desarrollo Prioritario’. El monto que se entrega es de 200 UF (unos 4 millones 600 mil pesos), lo que se puede incrementar hasta en 20 UF en caso de que ‘el beneficiario o uno o más integrantes del grupo familiar

26 Terra (15-11-2013). “Subsidio hijas Golborne: departamentos estarían arrendados”. Consultado en <http://bit.ly/18bu94N> [20-11-2013].

*acreditado por éste, estuviere inscrito en el Registro Nacional de la Discapacidad”.*²⁷

Los narco-inmuebles

Como se señaló, se ha construido mucho en Santiago en los últimos años, pero solo en algunas comunas. Si se habla de construcción en altura, esta se concentra en dos zonas: una es el centro de la ciudad y seis comunas donde residen las personas de mayores ingresos; la otra, nueve municipios que están ubicados al sur y poniente del Gran Santiago.

De acuerdo con los permisos de edificación del Instituto Nacional de Estadísticas, en el centro de la ciudad y los seis municipios de mayores ingresos se ha situado casi la mitad de toda la superficie de permisos aprobados en los últimos veinte años. En esta zona vive el equivalente al 10,6 por ciento del total de población de la ciudad, y se concentra el 45,9 por ciento del total de los metros cuadrados aprobados en el periodo (46,3 millones de metros cuadrados). Los metros cuadrados aprobados en esta zona siguen una tendencia creciente: en los últimos diez años han subido desde 45,9 a 48,2 por ciento del total.

La pregunta es quiénes compran los departamentos en estos municipios de mayores ingresos. Se sabe que los sectores preferidos para el lavado de dinero de las mafias son las automotoras, las notarías, “los conservadores de bienes raíces, los corredores de propiedades, las empresas de gestión inmobiliaria y los bancos”.²⁸

Desde fines de los 2000, se ha llevado a cabo una gran cantidad de operaciones para detectar e incautar narco-inmuebles. Uno de los problemas radica en que la actual ley no regula los casos a los que se refieren los narco-inmuebles, en los que se dificulta el decomiso y la subasta. Para ser decomisados, los narco-inmuebles deben estar inscritos en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces, lo que no siempre ocurre.

A la fecha, de acuerdo con *El Mercurio* (17-11-2013), se han decomisado 56 inmuebles en el marco de procesos legales y condenas por lavado de dinero y narcotráfico, a los que se suman 15 inmuebles sobre los que pesan medidas cautelares (sus dueños no pueden venderlos).

En este conjunto de narco-inmuebles hay algunas propiedades que son de gran valor, que están ubicadas en la zona oriente de Santiago. El avalúo fiscal supera los 100 millones.

27 El Mostrador (14-11-2013). “El subsidio habitacional que obtuvieron ambas hijas de Laurence Golborne a cuenta del Minvu”. Consultado en <http://bit.ly/1duz6G4> [20-11-2013].

28 Emol (28-06-2012). “Notarías y automotoras son los sectores preferidos por las mafias para blanquear dinero”. Consultado en <http://bit.ly/OzWatb> [20-11-2013].

“Actualmente, la Dicrep [Dirección General del Crédito Prendario] tiene en su poder 37 de los inmuebles. Pero no los puede rematar. El director del organismo, Alejandro Iturra, señala que ‘la sentencia por sí sola no es un título traslativo de dominio; entonces, se queda ahí y siguen siendo los dueños los condenados hasta que no haya una nueva inscripción’. Por lo tanto, no pueden subastarlos.

*En términos legales, ‘la sentencia no nos sirve de nada, por cuanto el inmueble sigue a nombre del propietario’, añade el abogado Paulo Díaz. Y solo se podrán rematar cuando los bienes pasen definitivamente al fisco”.*²⁹

El nuevo Plan Regulador para el Gran Santiago

Dos días antes de las elecciones presidenciales, el viernes 15 de noviembre de 2013, se completó la aprobación del nuevo Plan Regulador para el Gran Santiago (PRMS 100). En el Barómetro de abril de 2011,³⁰ señalamos que el Consejo Regional (Core) había aprobado el nuevo Plan Regulador, lo que implicaba la ampliación de la superficie de la ciudad.

Los agentes del suelo que promueven esta modificación señalan que ‘no hay suelo’ en la ciudad:

*“El ministro del ramo, Rodrigo Pérez, sostiene que ‘hay una necesidad de crecimiento que no está cubierta. Hay estudios que dicen que quedan 2.000 hectáreas de suelo disponible en la región. Por ello se ve que el suelo se encarece y las viviendas sociales, finalmente, son construidas en áreas periféricas”.*³¹

Este cambio a suelo urbano de más de diez mil hectáreas de tierra agrícola, se basa en un diagnóstico que no es exacto, y que lleva varios años circulando en distintos medios. En el 2007, la Cámara Chilena de la Construcción ya había establecido que ‘no hay suelo’:

“La Cámara Chilena de la Construcción encargó a la Dirección de Servicios Externos y Extensión de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Serex, de la Universidad Católica de Chile un estudio acerca de la disponibilidad de suelos sin construir dentro del área urbana de Santiago. Entre mayo y junio, un equipo a cargo de la profesora Sonia Reyes e integrado por la geógrafa Andrea Valdivia

29 Mario Gálvez (17-11-2013). “CDE destraba vacío legal y prepara remate de 71 inmuebles incautados por lavado de dinero”. *El Mercurio*, Nacional, C14.

30 Véase Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez (2011). “Ciudad y Reconstrucción. El shock de la verdad: irse a vivir con un familiar”. En Fundación Equitas (2011), *Barómetro de Política y Equidad, A mitad de camino. Punto de no retorno*, pp. 180-198. Santiago: el autor. Consultado en <http://bit.ly/1ebhr7U> [18-11-2013].

31 Oriana Fernández (19-11-2013). “Nuevo Plan Regulador de Santiago permitiría construir viviendas sociales por 16 años”. En *La Tercera*, País. Consultado en <http://bit.ly/1feQNNR> [20-11-2013].

*y la ingeniera Johan Díaz, estableció que los terrenos que pueden urbanizarse son poco más de 3 mil hectáreas. La información generó alarma en el sector inmobiliario. Los empresarios argumentan que la escasez de suelos sumada a las limitaciones a la expansión del radio urbano establecidas por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda provocarán, inevitablemente, un aumento de los precios de los inmuebles”.*³²

Pero sí hay suelo. Como lo indicamos en el Barómetro de abril de 2013,³³ de acuerdo con Trivelli (2010: 17), hay cerca de 10 mil hectáreas de suelo disponibles en las comunas de Santiago. Tomando en cuenta que entre 2003 y 2009 la demanda de expansión fue de cerca de 450 hectáreas por año, en palabras de Trivelli (2010: 18), “el suelo disponible alcanza para más de veinte años, o incluso un periodo mayor”.³⁴

Otro asunto que se debe tomar en cuenta es que el PRMS 100 no es un Plan Regulador, pues la ampliación propuesta solo involucra a algunos de los 34 municipios del Gran Santiago:

*“La normativa —que amplía el límite urbano de la capital y permite aumentar la cantidad de personas que habitan por hectárea—, contempla modificaciones al uso de suelo en Quilicura, Renca, Maipú, Cerro Navia, Pudahuel, San Bernardo, La Pintana y Puente Alto. En estas ocho comunas, un total de 10.234 hectáreas podrán ser urbanizadas”.*³⁵

Este Plan no resuelve los problemas de la ciudad, solo actúa en el mercado del suelo incrementando el costo, como lo indicó Pablo Trivelli. La propuesta del PRMS 100 es convertir 9.600 hectáreas agrícolas, especialmente en el norte, poniente y sur de la ciudad, en suelo urbano. De este total, se destinaría un 65 por ciento a usos residenciales mixtos, bajo la normativa de Zonas Urbanas Condicionadas (ZUC); un 27 por ciento a parques intercomunales; y un 8 por ciento se trata de suelos urbanos que cambian de uso (de industria a residencial mixto).³⁶

“Algunos de los defensores del PRMS 100, como su impulsor el Gobierno, enfatizan que aquí se crean tres mil hectáreas de áreas verdes. El argumento es inmediatamente refutado por el director de la escuela de Arquitectura de la Universidad Diego Portales, Ricardo Abuauad.

‘Las áreas verdes tienen que estar donde vive la gente, acá van en la periferia de la periferia, limitando con el campo. Acá no tiene sentido

32 Universia (17/11/2007). “¿Santiago se acaba?”. Consultado en <http://bit.ly/1eiZ8Nu> [20-11-2013].

33 Véase Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez (2013). “Ciudad y Reconstrucción. Misión cumplida...”, pp. 176-197.

34 Pablo Trivelli (2010), “El culto a las plusvalías en la construcción de las ciudades chilenas”. En Varios Autores, *Pensar la ciudad*, Propositiones 37: 13-21. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

35 Oriana Fernández (Op. cit.).

36 Véase Atisba (2013). PRMS 100. Estimación de plazos de habilitación de suelos. Santiago: el autor. Consultado en: <http://bit.ly/1b8LBJF> [20-11-2013].

un área verde con mantención del Estado. Si los municipios están en situación de financiar esta superficie, pongámoslo donde vive la gente, y no en la nueva periferia, donde pierde todo sentido', explica".³⁷

Según Atisba (2013), el PRMS requiere que se lleven a cabo siete hitos antes de que se construya algún proyecto inmobiliario: (a) aprobación del PRMS 100; (b) reglamentos de estudios de factibilidad territorial; (c) agregación y fusión de terrenos; (d) elaboración de estudios de factibilidad territorial; (e) aprobación de los estudios de factibilidad territorial; (f) aprobación de estudios complementarios; (g) obtención de permisos de edificación y loteos; y (h) salida al mercado. El cumplimiento de estos hitos implica que solo en 2018 se pondría en práctica el PRMS 100.

Con la revisión del PRMS 100 concluimos este informe de ciudad y reconstrucción.

37 Héctor Areyuna (19-11-2013). "Expertos apuntan 'interés inmobiliario' por aprobación del Plan Regulador Metropolitano". Radio Uchile.cl, Política. Consultado en <http://bit.ly/17JgUoe> [20-11-2013].

Medio Ambiente

10

De conflictos, judicialización y candidaturas presidenciales

Flavia Liberona *

* Directora de TERRAM

Entre mayo y noviembre de 2013 se sucedieron acontecimientos de variada índole en materia ambiental. Por un parte están los conflictos socioambientales vinculados a proyectos de inversión eléctricos y mineros, los cuales sin duda concentran la atención del sector empresarial que reclama por la judicialización de proyectos y el retraso en la inversión. Las respuestas de los gremios, sean éstos mineros, eléctricos u otros, van el mismo sentido, instalar la sensación de inquietud e inseguridad para los inversionistas. Todo esto tiene un solo propósito: lograr que el gobierno intervenga y sensibilizar a ciertos sectores políticos para que legislen a su favor, tal como ocurrió con la modificación a la ley de concesiones eléctricas, donde la Democracia Cristiana pactó con la UDI. Esto en total concordancia con el gobierno de Sebastián Piñera a través del entonces Ministro de Economía Pablo Longueira, quien impulsó una agresiva agenda para facilitar la materialización de proyectos, lo cual quedó claramente delineado en su estrategia pro-inversión. Todo esto ocurre en un complejo escenario judicial y de conflictos socioambientales donde comienzan a funcionar los Tribunales Ambientales y la Superintendencia de Medio Ambiente, a lo que se suman algunas acciones legales ante la justicia ordinaria.

Por si esto fuera poco a partir de los meses de agosto - septiembre, comienzan a tener relevancia las candidaturas presidenciales y parlamentarias, las que van marcando la agenda de los medios de comunicación, poniendo en discusión pública algunas temáticas de interés para la ciudadanía, pero dejando casi por completo de lado los temas ambientales, a excepción de energía.

A partir de los meses de agosto - septiembre, comienzan a tener relevancia las candidaturas presidenciales y parlamentarias, las que van marcando la agenda de los medios de comunicación, poniendo en discusión pública algunas temáticas de interés para la ciudadanía, pero dejando casi por completo de lado los temas ambientales, a excepción de energía.

Institucionalidad ambiental, una nueva etapa

Diversos hechos han marcado la gestión ambiental del país, en primer término a fines de diciembre de 2012, fueron nombrados los jueces que conforman el primero de los tres tribunales ambientales que se implementarán en el país. Con la puesta en marcha de este tribunal (www.segundotribunalambiental.cl), que está integrado por los ministros titulares José Ignacio Vásquez Márquez (abogado), Rafael AsenjoZegers (abogado) y Sebastián Valdés De Ferrari (ingeniero comercial), y como ministros suplentes Juan Escudero

Ortuzar (ingeniero civil) y Ximena Fuentes Torrijo (abogada)¹. De acuerdo a lo establecido en la reforma a la institucionalidad ambiental de Chile, con la puesta en marcha de este tribunal, también pudo comenzar a funcionar la Superintendencia de Medio Ambiente. Si bien en principio se criticó la lentitud con que estas intuiciones públicas estaban operando, lo cierto es que en la medida que transcurrieron los meses se comenzaron a ver los resultados.

En octubre de 2013 el Segundo Tribunal Ambiental dictó su primer fallo en contra del Servicio de Evaluación Ambiental. Este dictamen generó cierta polémica, pues con esto se mostró la independencia de esta instancia de los organismos técnicos y admirativos dependientes del poder ejecutivo encargados de la gestión ambiental². Pero este no es el primer desencuentro que ha tenido el Tribunal Ambiental con las instituciones ambientales, también acogió un recurso contra el SEA del Consorcio Nacional de Energía y exigió a la Superintendencia de Medio Ambiente que justificara la sanción contra el proyecto minero Pascua Lama. En lo que respecta al Segundo Tribunal Ambiental con sede en Santiago, éste ha recibido hasta noviembre del presente año 31 causas, de las cuales 8 han sido resueltas. Las causas presentadas son de diversa índole incluyéndose 6 por daño ambiental, otras son reclamaciones de empresas, comunidades o asociaciones gremiales en contra del Servicio de Evaluación Ambiental (SMA) o de la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA)³.

Además en septiembre de 2013 fueron nominados los integrantes del Tribunal Ambiental de Valdivia, el que estará compuesto por los ministros titulares: Michael Hantke Domas (abogado), Jorge Retamal Valenzuela (abogado) y Roberto Pastén Carrasco (ingeniero comercial). Los ministros suplentes serán Pablo Miranda Nigro (abogado) y Sibel Villalobos Volpi (bióloga marina)⁴. Este tribunal está en proceso de implementación

En lo que respecta a la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA), ésta entro en funcionamiento en materia de fiscalización y sanciones en diciembre de 2012. En octubre del presente año la SMA dio a conocer un informe de gestión que comprende los meses de enero a septiembre de 2013. En este documento se consignan las fiscalizaciones y sanciones realizadas en el periodo. Para el cumplimiento de sus funciones la SMA cuenta con 92 funcionarios en todo Chile, de los cuales el 56% es personal destinado a fiscalización, lo cual a todas luces es insuficiente para realizar las tareas encomendadas en la ley. Al 30 de septiembre de este año se han efectuado 346 inspecciones de actividades o proyectos que cuentan con Resolución de Calificación Ambiental (RCA) de las cuales 32 corresponden a denuncias, además se efectuaron 200 actividades de fiscalización asociadas a planes de prevención y descontaminación. También

1 <http://www.tribunalambiental.cl/2ta/informacion-institucional/estructura-del-tribunal/ministros/>

2 http://w2.df.cl/tribunal-ambiental-falla-en-contra-del-sea-y-acoge-demanda-de-mall-plaza-egana/prontus_df/2013-08-12/213148.html

3 http://consultas.tribunalambiental.cl/ambiental_portal/Web/Portal/LEX_POR_ConsultaCausa.aspx

4 <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/09/655-542364-9-senado-aprueba-nomina-de-ministros-para-tribunal-ambiental-de-valdivia.shtml>

la SMA recibió 6.500 informes vinculados a RCA emitidos por las empresas⁵. Entre los casos emblemáticos que ha fiscalizado y sancionado la SMA se encuentran los proyectos mineros Pascua Lama y Mina Invierno

Con la puesta en marcha de los TA y SMA se abre un nuevo capítulo en la historia ambiental de Chile, pues comienza a tener espacio la fiscalización y sanción. Si bien en principio puede parecer insuficiente, claramente es mejor que la situación anterior, donde la fiscalización y sanción era casi inexistente.

También como parte de la implementación de la institucionalidad ambiental en agosto del presente año se publicó el nuevo reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental D.S N° 40⁶. Si bien el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) comenzó a funcionar en octubre de 2010, desde entonces hasta ahora lo hizo utilizando el reglamento antiguo más algunos instructivos para la aplicación de la nueva ley (19.300 de 2010). Apenas presentado el nuevo reglamento ya recibió críticas en dos sentidos: la primera tiene que ver con el incumplimiento del Convenio 169 en lo que se refiere al proceso de consulta previa y la siguiente con la vulneración de la Convención de Washington. Por ello un grupo de parlamentarios presentaron un requerimiento al Tribunal Constitucional. Esta instancia determinó que si bien el reglamento no era inconstitucional, podría ser ilegal en algunos ámbitos, por ello esta impugnación seguirá por otra vía, probablemente en TA.

La agenda eléctrica y pro inversión del gobierno, cada vez menos ciudadana

A fines de 2012, era indiscutido el liderazgo de Pablo Longueira como Ministro de Economía, probablemente por ello es él quien asume materializar la agenda "Pro inversión y competitividad", negociada entre el gobierno y la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC)⁷. Esta agenda contemplaba 20 medidas y las declaraciones de Longueira son elocuentes "Como gobierno, nos comprometimos a construir un gran acuerdo nacional para apoyar el desarrollo de proyectos en sectores tan importantes como la minería y la energía. Estamos orgullosos de poder anunciar hoy estas 20 medidas como consecuencia del trabajo realizado para eliminar los obstáculos a los proyectos de inversión"⁸. Tal como explico Longueira, "de las 20 medidas cuatro corresponden a modificaciones hídricas para avanzar en los tramites y permisos, en segundo término contempla siete medidas en materia de energía; cuatro en el sector minería; dos en materia de evaluación ambiental; dos en materia de bienes fiscales y una en materia de vivienda y urbanismo"⁹.

5 Informe de Gestión Superintendencia de Medio Ambiente, enero a septiembre 2013, www.sma.gob.cl

6 <http://www.mma.gob.cl/1304/w3-article-54839.html>

7 <http://www.economia.gob.cl/2012/10/09/cpc-y-ministerio-de-economia-sostienen-reunion-de-coordinacion-de-agenda-pro-inversion-y-competitivi.htm>

8 http://w2.df.cl/gobierno-anuncia-20-medidas-de-la-agenda-pro-inversion-y-competitividad/prontus_df/2012-12-07/123446.html

9 http://w2.df.cl/gobierno-anuncia-20-medidas-de-la-agenda-pro-inversion-y-competitividad/prontus_df/2012-12-07/123446.html

Las medidas presentadas en materia de minería y energía fueron las siguientes: fortalecer la autonomía del Centro de Despacho Económico de carga (CDEC); mejoras en los procesos de licitación de suministros para empresas, acceso con reglas claras a los sistemas de transmisión adicional; perfeccionamiento de la normativa para generación no convencional; simplificar el procedimiento de concesiones para geotermia; promover las ERNC en consumidores finales; concesiones mineras eficientes; consejo asesor frente a la regulación minera internacional; unidad de inversiones mineras; matriz de permisos para proyectos mineros; guías técnicas para la evaluación de impacto ambiental; unidad especializada de apoyo para la evaluación de proyectos de gran complejidad; agilización de licitaciones para proyectos de inversión; nuevo sistema de licitaciones para ERNC; criterios claros para el emplazamiento de industrias¹⁰.

La materialización de esta agenda pro inversión tuvo como consecuencia el impulso de proyectos de ley en el parlamento. Es así como a comienzos de 2013, el ex Ministro Longueira acuerda con la comisión de Minería y Energía del Senado tramitar un conjunto de iniciativas legales entre las que estaban:

1-Proyecto de Ley de Carretera Eléctrica Pública, boletín N° 8566, ingresó al Senado y la Comisión de Minería y Energía aprobó la idea de legislar en enero de 2013. Sin embargo y debido al rechazo que provocó esta iniciativa legal, a la fecha está pendiente de aprobación la idea de legislar en la sala.

2-Proyecto Ley de Agilización en la entrega de Concesiones, boletín N°8270, ingresó por la Cámara de Diputados, donde fue aprobado y en abril de 2013 comenzó su tramitación en el Senado, la que no estuvo exenta de polémicas.

3-Interconexión SING-SIC, ingresó por el Senado, *boletín N° 9022* y se encuentra actualmente en tramitación.

4-Ley de concesiones geotérmicas, es parte de los anuncios del ejecutivo en la agenda pro inversión y tiene como propósito a validar o/ajustar la ley N° 19.657 a este nuevo reglamento, decreto N° 144 del Ministerio de Minería publicado en D.O., el 8 de marzo de 2013.

5-Proyecto de ley sobre ley 20/20, boletín N° 7201, es una moción parlamentaria de los senadores Orpis, Rincon, Allende, Gomez y Horvath, se encuentra en segundo trámite

El propósito del gobierno al impulsar con urgencia proyectos de ley en materia eléctrica, es que estos en su conjunto facilitarían perpetuar el modelo eléctrico actual. Es así como se impulsa el "proyecto de ley para agilizar la entrega de concesiones eléctricas (Boletín N° 8270)" y el llamado "proyecto de ley sobre carretera eléctrica pública (Boletín N° 8566)" que fueron enviadas durante el

¹⁰ http://w2.df.cl/gobierno-anuncia-20-medidas-de-la-agenda-pro-inversion-y-competitividad/prontus_df/2012-12-07/123446.html

año 2012 al parlamento. Si bien la agenda acordada con el Ministro Longueira en la comisión de Minería y Energía del Senado contenía más temas, la habilidad de éste y la poca claridad sobre las implicancias de estas iniciativas legales por parte de algunos parlamentarios de la Concertación, especialmente las senadoras Ximena Rincón (DC) e Isabel Allende (PS), facilitaron que el gobierno impulsara un acuerdo en el que se negociaba la aprobación del proyecto de Ley sobre agilización en la entrega de concesiones (boletín N° 8270). El propósito de este proyecto era facilitar la entrega de concesiones, perpetuando el modelo eléctrico actual.

De hecho es casi incomprensible que los parlamentarios de la concertación, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, no hayan cuestionado el contenido de la iniciativa legal en temas de fondo como es la perpetuidad de las concesiones eléctricas.

En el ámbito ciudadano, las organizaciones que forman parte del Consejo de Defensa de la Patagonia (CDP), relacionaron rápidamente los proyectos de ley (carretera eléctrica y agilización en la entrega de concesiones eléctricas) con el establecimiento de facilidades desde el poder ejecutivo para la materialización de HidroAysén. Sin embargo, debido al rechazo en la ciudadanía y en un amplio grupo de parlamentarios que presentaba el proyecto de ley sobre carretera eléctrica, (boletín N° 8566) por su evidente vínculo con HidroAysén, el proyecto de ley no fue tramitado durante 2013. Esto se debe en buena medida al trabajo que realizaron las organizaciones del CDP, y cuyo propósito fue sensibilizar a parlamentarios y ciudadanía respecto a estas iniciativas legales¹¹.

El gobierno, temiendo no lograr sus objetivos, decidió impulsar solamente el proyecto de ley sobre agilización de la entrega de concesiones eléctricas: es más para lograr la aprobación elaboro un acuerdo que fue suscritos por parlamentarios de la Alianza y Concertación. Este acuerdo dividió las aguas en la Comisión de Minería y Energía del Senado y también en el parlamento; por una parte los senadores Horvath (RN) y Gómez (PSRD) y el Diputado Lemus (PS) se opusieron férreamente al acuerdo por considerar que vulneraba derechos ciudadanos, no respetaba el Convenio 169 y permitía el paso de tendidos eléctricos por áreas protegidas. Mientras salieron en defensa de este texto el gobierno y los parlamentarios Ximena Rincón (DC), Jaime Orpis (UDI) y Baldo Prokurica (RN). El ambiente se fue calentando y tensionando en el parlamento, mientras que las organizaciones ciudadanas difundían por las redes sociales y medios de comunicación un video donde se explicaban las razones por las cuales se debían rechazar este proyecto del ley. Sin embargo, la presión del gobierno y el sector eléctrico apoyado por Rincon y Orpis pudo más y finalmente el texto de ley fue aprobado.

Pero en septiembre de 2013 un grupo de 10 senadores logró la suspensión momentánea de la promulgación de la Ley de Concesiones eléctricas, tras

11 <http://www.theclinic.cl/2013/07/02/video-alerta-sobre-votacion-de-la-ley-de-concesiones-electricas-y-los-conflictos-de-interes-de-los-senadores/>

interponer un requerimiento por considerar que se vulneran los derechos esenciales de las personas¹². Finalmente el tribunal Constitucional no acogió a trámite la presentación de los senadores por considerarla fuera de plazo, pero no se pronunció respecto de su constitucionalidad. Por tanto es muy posible que esta ley promulgada con el N° 20.701 tenga vicios de inconstitucionalidad

Conflictos socioambientales: energía y minería, lo que preocupa al gran empresariado

..... Punta Alcalde. Un caso emblemático

La termoeléctrica de Punta Alcalde de propiedad de Endesa y que pretende instalarse en la comuna de Huasco, región de Atacama, tiene por decir lo menos una historia controvertida. Este proyecto que contempla 740 megawatts de capacidad instalada, en dos unidades a carbón de 370 MW cada una, y una inversión estimada de US\$1.400 millones, fue rechazado por la Comisión de Evaluación Atacama (CEA), en junio de 2012, esto significa que no se le otorgó el permiso ambiental. Sin embargo la empresa decidió apelar ante el Comité de Ministros instancia administrativa integrada por los ministros de Salud; Economía, Fomento y Turismo; Minería; Energía; Agricultura y presidida por la Ministra Medio Ambiente.

En diciembre de 2012, este Comité en una insólita decisión dio luz verde a la iniciativa tras acoger la reclamación presentada por Endesa a la resolución de la Comisión de Evaluación Ambiental de Atacama. Sin embargo, el Comité estableció como condición para aprobar el proyecto que Endesa invierta en un precipitador electrostático para reducir las emisiones de partículas de una planta de pellets de Compañía de Acero del Pacífico (CAP) ubicada a pocos kilómetros de donde se emplazará la central termoeléctrica. Esto en definitiva abrió una gran polémica, pues por una parte la Ministra de Medio Ambiente se tuvo que inhabilitar, pues en su trabajo anterior era parte de la consultora que realizó el estudio de impacto ambiental (EIA) de Punta Alcalde; por otra se señaló que los Ministros de Estado, que son una instancia política y no técnica, fueron quienes invalidaron la resolución que había tomado la Comisión de Evaluación Ambiental y que supuestamente se fundaba en antecedentes técnicos.

Sin embargo y para darle algún sustento técnico a esta decisión, los Ministros pusieron como condición que la termoeléctrica de Endesa debía invertir en reducir las emisiones de CAP. Otra arista de esta polémica, fue que el área había sido declarada zona de latencia para material particulado por el propio Ministerio de Medio Ambiente.

12 <http://www.biobiochile.cl/2013/09/16/tribunal-constitucional-detuvo-promulgacion-de-ley-de-concesiones-electricas.shtml>

Pero la historia continuó y diversos actores sociales locales, incluido el Alcalde Huasco, presentaron recursos de protección para invalidar la resolución del Comité de Ministros. Estos recursos fueron acogidos a trámite e incluso se dictó una orden de no innovar, esto significa que el proyecto no puede iniciar obras. Luego se realizaron los alegatos en la novena Sala de la Corte de Apelaciones por los representantes de los cuatro recursos presentados, esto es el municipio de Huasco, asociaciones de pescadores, agrupaciones de vecinos de Huasco y Freirina así como la ONG Oceana¹³. En agosto de 2013 la Corte de Apelaciones de Santiago dejó sin efecto la aprobación de la termoeléctrica Punta Alcalde realizada por el Comité de Ministros y ordenó que la instancia se vuelva a reunir para hacerse cargo de los reclamos ciudadanos. Con este fallo el tribunal acogió 3 de los 4 recursos presentados. En este sentido es importante destacar que la zona donde se pretende emplazar esta termoeléctrica ya existen otras dos generadoras, como la central Guacolda de AES Gener y una que pertenece a CAP¹⁴.

Como era de prever este fallo fue reclamado por la empresa ante la Corte Suprema y en octubre de 2013 se realizaron los alegatos. Los trascendidos señalan que la Tercera Sala de la Corte Suprema habría confirmado la paralización del proyecto termoeléctrico, ratificando con esto la resolución que la Justicia ya había tomado en primera instancia. Sin embargo se está a la espera del fallo, el cual sin duda traerá repercusiones y alegatos del sector empresarial, pues los trascendidos señalan que la decisión habría sido adoptada en fallo dividido (tres votos en contra y dos a favor) por los ministros Sergio Muñoz, Haroldo Brito, María Eugenia Sandoval, Juan Eduardo Fuentes y Gloria Ana Chevesich¹⁵.

Otros conflictos socioambientales que han estado en la prensa son los proyectos hidroeléctricos Alto Maipo de la empresa AES Gener, los proyectos que pretenden materializar represas en la Patagonia chilena, esto es río Cuervo e HidroAysén. En lo que respecta a Alto Maipo, en octubre de 2013 y después de una serie de movilizaciones, acciones judiciales y administrativas, los opositores al proyecto alto Maipo señalaron los vecinos de San José de Maipo recibieron con alegría y satisfacción el reciente escrito que ha dado a conocer la Superintendencia de Medio Ambiente, el cual señala que la transnacional a cargo del Proyecto Hidroeléctrico Alto Maipo (PHAM) debe informar "cualquier acción o medida asociada al inicio de las obras" en las lagunas Negra y Lo Encañada (principales reservas de agua potable de la Región Metropolitana, ubicadas al interior del Cajón del Maipo), ya que previamente deben presentar un proyecto al Sistema de Evaluación Ambiental para su aprobación. De paso, descartó que las obras se hayan iniciado en el sector¹⁶.

13 <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/05/655-522579-9-opositores-a-punta-alcalde-dicen-que-comite-de-ministros-no-conto-con-toda-la.shtml>)

14 <http://www.lanacion.cl/corte-anula-la-aprobacion-para-termoelectrica-punta-alcalde/noticias/2013-08-01/174818.html>

15 <http://www.theclinic.cl/2013/11/20/en-fallo-dividido-la-corte-suprema-habria-paralizado-el-proyecto-termoelectrico-punta-alcalde/>

16 <http://www.emol.com/noticias/economia/2013/10/20/625515/aclaran-que-obras-de-alto-maipo-en-reservas-de-agua-potable-seran-sometidas-a-evaluacion-ambiental.html>

En lo que respecta a las centrales hidroeléctricas de la Patagonia, la polémica no ha cesado y si bien el proyecto Río Cuervo tuvo un revés y debió ingresar nuevamente a trámite su estudio de impacto ambiental, este fue aprobado en septiembre de 2013 pese a los cuestionamientos recibidos de diversos sectores. Este proyecto de propiedad de la empresa Energía Austral pretende construir una mega central de aproximadamente 640 MW de potencia instalada y se ubicaría en las cercanías del lago Yulton, cercano a Puerto Aysén en la región del mismo nombre¹⁷. Las acciones administrativas y judiciales no se hicieron esperar y un conjunto de organizaciones ciudadanas presentaron recursos de reclamación ante el Comité de Ministros, mientras que otros seguirán la vía legal¹⁸.

Por su parte el proyecto HidroAysén ha continuado en el debate público y varios de los pre candidatos presidenciales y luego los candidatos a la Moneda, declararon que tal como estaba era inviable. Pese a esto Colbún y Endesa, dueños del proyecto han seguido haciendo presión para que desde los sectores políticos de gobierno u oposición se den señales favorables a esta iniciativa, pues ésta se encuentra en un punto bastante complejo. En cuanto al proceso de reclamación administrativa ante el comité de Ministros este ha sido postergado desde el año 2011, además la empresa no ha logrado ingresar a tramitación el estudio de impacto ambiental para el tendido eléctrico. Y por si todo esto fuera poco existen un importante número de acciones administrativas y legales que pesan sobre el proyecto entre las cuales están dos solicitudes de revocación de la calificación ambiental¹⁹.

En la minería las cosas no han sido muy distintas y durante este año se han hecho más evidentes los conflictos asociados al sector. Por una parte en agosto de 2013 un estudio de Cochilco (Comisión Chilena del Cobre) anunciaba una proyección de la inversión minería para el año 2021 del orden de 112.500 millones de dólares²⁰, lo cual presagiaba un auge de la minería y la industria eléctrica para los próximos años, esto sólo considerando proyectos con una inversión superior a los 90 millones de dólares. Sin embargo en los últimos meses esta proyección ha ido bajando drásticamente y actualmente el Consejo Minero²¹, entidad que agrupa a las empresas mineras más grandes, señala que la inversión para el año 2019 sería del orden de 65.000 millones de dólares.

Pero la controversia en la inversión minera se ha dado no sólo por las fluctuaciones en el mercado mundial, también se debe a los cuestionamientos que han recibido varias iniciativas de inversión entre las cuales podemos destacar :

17 <http://www.energiaaustral.cl/ES/CentralesHidroelectricas/Paginas/Descripcion.aspx>

18 <http://www.eldivisadero.cl/noticias/?task=show&id=36430>

19 http://www.df.cl/consejo-de-defensa-de-la-patagonia-hidroaysen-se-esta-chuteando-para-el-proximo-gobierno/prontus_df/2013-11-28/114821.html

20 Cartera de inversión de proyectos 2013-2021, Comisión Chilena del Cobre departamento de estudios

21 Catastro de proyectos, Consejo Minero, noviembre de 2013

Expansión Andina 244, proyecto de la empresa estatal Codelco, con una inversión de más de 6.000 millones de dólares y que consiste en la ampliación de la mina Rajo actualmente en operaciones. El Proyecto tiene como objetivo ampliar la capacidad de tratamiento de mineral de la División Andina desde 92 a 244 ktpd promedio anual, pudiendo alcanzarse máximos diarios de 264 ktpd. Dicha expansión le permitirá a la División alcanzar una producción promedio anual de 600.000 toneladas de cobre fino, con máximos de 700.000 toneladas en los años de mayor actividad²². El estudio presentado por la empresa contenía más de 7.000 páginas, y debió ser revisado y observado tanto por los servicios públicos con competencia en el tema como por las organizaciones ciudadanas. Es importante destacar que estas últimas han debido hacer frente a este proyecto sin ningún apoyo desde el Estado.

El rechazo a este proyecto se funda en su emplazamiento y las zonas que se verían afectadas; según señala el EIA, afectaría a 13 comunas, la mayor parte de ellas ubicadas en la región de Valparaíso y otras en la región Metropolitana. El proyecto en su diseño contempla la intervención de glaciares, lo que ha sido fuertemente cuestionado por las comunidades locales, así como por parlamentarios. Actualmente se encuentra en proceso de calificación ambiental y durante el mes de diciembre de 2013 la empresa debería entregar su primera adenda.

El proyecto Mina Invierno, más conocido como Isla Riesco ha sido sancionado por la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA), luego de un proceso de investigación de más siete meses. La entidad fiscalizadora procedió a formular cargos contra Minera ubicado en Isla Riesco, región de Magallanes²³. Entre los hechos que señala la SMA, están incumplimientos en la entrega de información y en la presentación de informes semestrales relativos al plan de vigilancia ambiental para alerta temprana de calidad de agua y plan de vigilancia para el control de arrastre de sólidos. Además en terreno se constató la existencia de un área de acopio temporal del carbón extraído no contemplado en la RCA. Los cargos van de leves a graves y pueden derivar en una amonestación por escrito hasta multas de 5.000 unidades tributarias mensuales, en el caso de los cargos graves. Lo interesante de este caso es comprobar las posibilidades de fiscalización que se abren tras la entrada en funcionamiento de la SMA.

El Morro, en octubre de 2013 la autoridad ambiental (CEA) de Atacama aprobó este proyecto minero, que se ubicará en la cordillera del Valle Huasco, y que ya había sido cuestionado ante la justicia, luego que se determinara que vulneraba el derecho a consulta de la Comunidad Agrícola Diaguita de los Huascoaltinos, esto debido a que la Conadi no realizó el proceso de consulta porque ésta no estaba inscrita en los registros de la institución, sino que en la Ley de Comunidades Agrícolas.²⁴

22 Extracto del EIA, proyecto expansión Andina 244

23 <http://www.sma.gob.cl/index.php/noticias/comunicados/311-superintendencia-del-medio-ambiente-formula-cargos-contra-minera-invierno>

24 <http://www.biobiochile.cl/2013/10/22/aprueban-proyecto-minero-el-morro-en-valle-del-huasco.shtml>

Según determinó la Corte de Apelaciones de Antofagasta, que se hizo cargo de esta causa, se violó en dicha ocasión la Ley 19.300 y el artículo 169 al que suscribe Chile en la OIT. Con esta nueva aprobación, este proyecto de megaminería del cobre perteneciente a la empresa GoldCorp, podrá recomenzar sus faenas de construcción en un sector cercano a Pascua Lama²⁵. Sin embargo y como era de esperar, este proyecto fue nuevamente cuestionado pues quince comunidades indígenas del Huasco presentaron un recurso de protección en la Corte de Apelaciones de Copiapó y un recurso de reclamación ante el Comité de Ministros en contra del proyecto aurífero El Morro de la canadienses Goldcorp (70%) y New Gold (30%), informó el abogado que las representa, Lorenzo Soto.²⁶

..... Pascua Lama

El caso más bullado ha sido el proyecto minero binacional Pascua Lama, pues durante 2013 este ha tenido que enfrentar sanciones administrativas y acciones legales. En mayo la SMA aplicó al proyecto una multa de ocho mil millones de pesos a la empresa de capitales canadienses Barrick Gold. Eso equivale apenas al 1.8% de la inversión inicial del proyecto, que contempla desembolsar 4 billones 250 mil millones de pesos. Por eso, y por los impactos negativos sobre el río El Estero, en la cabecera del Valle del Huasco, que un grupo de agricultores acudió al Tribunal Ambiental, para presentar el primer recurso de reclamación contra la Superintendencia de Medioambiente, a cargo de Juan Monckeberg²⁷.

Pero esto no es todo, ya que por la vía judicial se había solicitado la paralización parcial del proyecto. Es así como en julio de 2013 el proyecto sufrió un revés judicial ya que la Corte de Apelaciones de Copiapó ratificó la paralización de sus obras. El tribunal acogió un recurso de protección de comunidades diaguitas y deberá seguir detenido mientras la firma minera no implemente las medidas de mitigación acordadas con la Superintendencia de Medio Ambiente²⁸.

El abogado Lorenzo Soto, quien interpuso la medida judicial en septiembre de 2012, explicó que "con esta sentencia lo que ocurre es que se ha dado lugar a la paralización mediante sentencia definitiva, por lo tanto el proyecto ha quedado completa e indefinidamente paralizado, por lo menos, hasta que haya una sentencia definitiva de la Corte o a menos que la empresa apele a la Corte Suprema y se cumplan una serie de medidas".

Y precisamente eso fue lo que ocurrió, la empresa Barrick recurrió a la Corte Suprema donde se efectuaron alegatos y en septiembre de 2013 Barrick Gold

25 <http://www.biobiochile.cl/2013/10/22/aprueban-proyecto-minero-el-morro-en-valle-del-huasco.shtml>

26 <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/11/655-552871-9-comunidades-indigenas-presentan-dos-recursos-contra-proyecto-minero-el-morro.shtml>

27 <http://radio.uchile.cl/2013/06/11/presentan-recurso-contra-la-sma-por-baja-sancion-a-pascua-lama>

28 <http://olca.cl/articulo/nota.php?id=103314>

Corporation informó que la Corte Suprema de Chile confirmó el fallo de la Corte de Apelaciones de Copiapó. Esta exige a la compañía completar el Sistema de Manejo de Agua de Pascua-Lama cumpliendo con los permisos ambientales a satisfacción de la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA) antes de reanudar las actividades de construcción del proyecto, de acuerdo a la Resolución de Calificación Ambiental (RCA)²⁹. Pero además de esto la empresa tiene causas pendientes en el Tribunal Ambiental, donde se solicitó la revocación de la RCA las que una vez resueltas en esta instancia podrían derivar a la Corte Suprema.

Por ello no resulto demasiado llamativo que la empresa tras realizar una serie de gestiones ante el ejecutivo, anunciara el cierre temporal de sus operaciones para este y el proyecto Cerro Casale. Más bien las medidas tomadas por la empresa parecen intentar ejercer una presión ante las autoridades del poder ejecutivo, pero sin duda éstas no han tenido ningún efecto en el poder judicial.

Los programas de gobierno de los candidatos presidenciales

Una revisión de las propuestas de Programa de Gobierno de los nueve candidatos presidenciales permite señalar que éstas presentan deficiencias importantes, pues no tienen la capacidad de integrar una visión común entre lo ambiental y lo sectorial (entendiendo para ello áreas como pesca, agricultura, forestal, minería, aguas).

Tampoco se percibe en ellas una capacidad de vincular estas temáticas con los componentes sociales y económicos. Llama la atención lo poco concreto de los programas de gobierno, estos están llenos de apreciaciones y/o diagnósticos, pero contienen pocas propuestas concretas para solucionar los problemas que presenta el país en esta materia. Según lo que se señala en el documento elaborado por Fundación Terram, "ningún Programa de Gobierno aborda la justicia ambiental y los derechos humanos como un elemento central para proponer cambios. Tampoco el problema de la contaminación y las zonas de sacrificio recibe una atención especial, no hay planes ni propuestas concretas respecto a cómo pretenden en un eventual gobierno ayudar a la gente a mejorar su calidad de vida"³⁰.

El tema de protección y conservación de la naturaleza sigue siendo postergado y es un asunto no abordado en toda su complejidad, sólo algunas propuestas abordan el tema de la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Además la temática de cambio climático, independiente de la relevancia que tiene para el planeta, es uno de los temas menos considerados en las

29 <http://barricksudamerica.com/corte-suprema-emite-fallo-por-pascua-lama/barrick/2013-09-26/151336.html>

30 ADMA N°30: Propuestas ambientales de los candidatos, el pariente pobre de la agenda electoral; Departamento de Estudios Fundación Terram

propuestas. Por otra parte las problemáticas asociadas a los recursos naturales siguen estando desvinculados del resguardo ambiental y la protección de la naturaleza; a lo más los candidatos se refieren a la recuperación de un bien común o de un patrimonio colectivo, o intentan instalar la importancia de establecer royalty (regalías) a los recursos naturales, pero ninguno aborda los temas de fondo, esto es, generar mecanismos para resguardar y recuperar el patrimonio natural de Chile.

La candidata del oficialismo Evelyn Matthei ni siquiera cuenta con un apartado ambiental en su programa y las medidas propuestas en esta materia están en el capítulo dedicado a temas económicos o regionales; tiene una mirada facilitadora de la inversión y el desarrollo de proyectos. También llama la atención que candidatos como Claude o Sfeir, que tienen un evidente vínculo presente o pasado con el mundo ambiental, no presenten propuesta sólidas en esta materia en su programa de gobierno; tal vez la fortaleza de estos candidatos está en su discurso público y no en la palabra escrita. También hay que destacar la contundencia del programa de gobierno de Roxana Miranda, que junto al de Bachelet y Marco Enriquez-Ominami ofrecen un mayor contenido.

El programa de Michelle Bachelet, a pesar de revisar casi todas las temáticas, no formaliza compromisos casi en ningún tema; la mayoría de sus medidas consisten en revisar ciertas regulaciones, proyectos de ley, etc., pero sin compromisos que se puedan denominar "duros", salvo la reforma a la Constitución en materia de aguas³¹.

Como una lamentable conclusión general, se puede señalar que en ninguno de los programas propuestos se vislumbra un camino de salida para la compleja situación ambiental y de protección de la naturaleza presente en Chile. Así, es posible esperar que los problemas y conflictos socio-ambientales difícilmente desaparecerán en los próximos cuatro años, muy por el contrario, es posible que se incrementen y que la tensión por la demanda eléctrica aumente, así como por el acceso al agua. Junto con ello, es esperable que la judicialización de proyectos, que tanto preocupa a un sector de la Nueva Mayoría y la Alianza, seguirá ocurriendo, pues en la base del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental persisten problemas, y mientras esto no sea abordado desde una perspectiva de justicia ambiental, no será posible aspirar a encontrar una mejor convivencia entre las comunidades y los intereses de las grandes empresas.

Por último, resulta preocupante la poca claridad en las propuestas en relación a protección de la biodiversidad, más aún cuando Chile ha sido mal evaluado en este ámbito por parte de la Organización de Comercio y Desarrollo Económico (OCDE).

31 ADMA N°30: Propuestas ambientales de los candidatos, el pariente pobre de la agenda electoral; Departamento de Estudios Fundación Terram

Anexo

..... Análisis general de las propuestas presidenciales en materia ambiental³²

La revisión y análisis de los programas de gobierno que se presenta a continuación parte de la premisa que el resguardo ambiental y de la naturaleza es un tema fundamental para el país y que no debería ser relegado a un plano secundario. Las razones son relativamente obvias: Chile es un país que basa su economía en la extracción y exportación de recursos naturales; la minería de cobre el más importante de ellos, en cuanto al aporte en la economía nacional. Otros sectores productivos importantes son la salmonicultura, pesca, sector forestal y frutícola. Para todos estos sectores productivos el agua es un insumo esencial; además el sector energético, particularmente el eléctrico, resulta muy relevante para viabilizar esta economía. Esto hace que cuando se habla de medio ambiente, no se pueda obviar temas sectoriales como minería, energía, agua o pesca, entre otros.

Las complejidades de la temática ambiental y de protección de la naturaleza no se reflejan en las regulaciones ambientales y sectoriales que operan en el país, debido principalmente a que éstas no tienen como principal propósito impulsar una gestión ambiental que resguarde la calidad de vida y salud de las personas, la naturaleza ecosistemas y especies-, y las aguas marinas y terrestres, incluidos los glaciares. Por el contrario, las políticas públicas y regulaciones que operan en Chile establecen una supremacía del fomento productivo por sobre el resguardo del ambiente. La mayoría de las leyes sectoriales fueron dictadas en la década de los 80 y no han tenido hasta hoy modificaciones sustantivas que incorporen resguardos ambientales.

Por otra parte, si bien desde el año 2010 Chile cuenta con una nueva institucionalidad ambiental, ésta presenta enormes debilidades pues por una parte el Ministerio del Medio Ambiente no es autónomo en sus decisiones que deben ser aprobadas por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad-, el Servicio de Evaluación Ambiental continúa presentando los mismo problemas que antes de la reforma en lo que se refiere a la calificación ambiental de proyectos, y la Superintendencia del Medio Ambiente recién comenzó a operar en enero de 2013, junto con el primer Tribunal Ambiental.

En nuestro país las temáticas ambientales están cada día más presentes, los conflictos socioambientales se multiplican y los incumplimientos a las débiles regulaciones existentes han comenzado a ser fiscalizados por la Superintendencia de Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales. A esto se suma el rechazo ciudadano a la materialización de proyectos emblemáticos como Pascua Lama, HidroAysén y Castilla, entre otros, mientras que se han

32 ADMA N°30: Propuestas ambientales de los candidatos, el pariente pobre de la agenda electoral; Departamento de Estudios Fundación Terram

intensificado las demandas por la recuperación de los recursos naturales tales como agua, cobre o litio.

En este contexto, para los próximos cuatro años sería esperable contar con medidas de corto y mediano plazo en materia ambiental y de protección de la naturaleza (biodiversidad, aguas, paisaje, etc), con el objetivo que Chile avance en estos temas de acuerdo a los estándares regionales (latinoamericanos) y los compromisos OCDE. Es también necesario abordar estos temas con una mirada de largo plazo, revisando y generando cambios sustantivos que permitan solucionar temas de fondo, tales como justicia ambiental entendida ésta como tratamiento justo y participación significativa de todas las personas en el desarrollo y la aplicación de leyes, reglamentos y políticas ambientales-, protección de la naturaleza, gestión de los recursos hídricos, y considerando el acceso al agua como un derecho humano, entre otros temas.

Debido al retraso que presenta el país en la implementación de políticas públicas y al cúmulo de problemas y conflictos ambientales que han surgido durante los últimos años, es evidente que muchas temáticas no podrán ser abordadas o resueltas en los próximos cuatro años. Sin embargo, por esto mismo es necesario instalar en los tomadores de decisiones y en la ciudadanía la importancia que tiene para la vida cotidiana de los habitantes del país contar con adecuadas regulaciones y políticas públicas, que deben trascender la gestión de un gobierno; para ello se requiere otra mirada, otra forma de planificar y, evidentemente, contar con una asignación de recursos para su implementación.

Cuando observamos el panorama presidencial actual, llama la atención la cantidad de postulantes a La Moneda y la diversidad de sus perfiles personales, lo que abre la posibilidad de que existan propuestas interesantes en materia ambiental, que aborden problemáticas como el cambio climático y desastres naturales, reformas a la institucionalidad ambiental utilizando criterios de justicia ambiental, modificaciones a la leyes sectoriales para incorporar parámetros ambientales, etc. Pese a ello, la temática ambiental y de protección de la naturaleza sigue siendo el pariente pobre de la agenda electoral y no ha estado presente en los debates de los candidatos presidenciales; a lo más se les ha planteado la pregunta si están a favor o en contra de HidroAysén, o cuál es su propuesta en el tema energético, entendiendo que con ello se alude al abastecimiento eléctrico del país.

Esta ausencia denota varias cosas: por una parte la ignorancia que existe en el tema, pues en general ni periodistas ni encargados programáticos o voceros de los comandos comprenden la importancia y complejidad de la problemática asociada al patrimonio natural y su gestión, como tampoco la raíz de los conflictos socioambientales, y menos aún tienen presente que la mayor parte de la inversión privada debe ser evaluada ambientalmente, con la excepción de los sectores pesca, agricultura y forestal. Ninguno de los candidatos presidenciales ha puesto con decisión en su agenda estas problemáticas, pese a que varios de ellos muestran gran sensibilidad por el tema y están consientes que parte

de las demandas de los movimientos sociales proviene de problemas asociados a la contaminación en diversas formas, el acceso al agua, la protección de glaciares, reguardo de áreas protegidas, especies y ecosistemas valiosos y, por sobre todo, tienen que ver con justicia ambiental, calidad de vida y salud de las personas.

En Chile hay un notable avance en la percepción ciudadana que es recogida en los medios de comunicación sobre el deterioro que vive el país y el planeta, cuestión que se refleja en encuestas, en la información que se divulga y en el discurso de líderes de opinión. Sin embargo, queda en evidencia que por ahora aún estamos lejos de una situación en que los candidatos presidenciales, sus comandos y los medios de comunicación establezcan un vínculo sólido entre economía y protección del medio ambiente; todavía pareciera que son considerados problemáticas que se abordan por carriles separados a las demandas sociales y que nada tienen que ver con lo ambiental. Más lejos aún estamos de que los actores políticos, particularmente parlamentarios y gobierno, comprendan la complejidad del tema y sean capaces de generar propuestas que apunten a los temas de fondo en materia ambiental.

En términos generales queda claro que la temática ambiental corre con desventaja en la agenda electoral, frente a otras temáticas que han acaparado la atención mediática. Sin embargo, es indudable que en los últimos años se ha instalado como un problema ineludible a la hora de debatir los grandes temas del país, al punto que ningún candidato ha podido ignorarlo en sus propuestas programáticas. Sin embargo, la profundidad y el tono de las propuestas difiere ampliamente entre un candidato/a y otro/a, dejando de paso en evidencia la disímil relevancia que le otorga cada uno/a a la temática ambiental. A continuación entregamos una breve evaluación de las propuestas presidenciales en los principales aspectos analizados. Información detallada sobre las propuestas de cada candidato en cada uno de los temas se pueden encontrar en el Anexo.

..... Institucionalidad ambiental

Sólo los Programas de Gobierno de Bachelet, Enríquez-Ominami, Israel, Matthei, Miranda y Parisi presentan propuestas en este ámbito. Respecto a la ex Presidenta, su propuesta es de continuidad y profundización de la institucionalidad actual, con reformas menores específicamente en relación al Servicio de Evaluación Ambiental y a la Superintendencia; tal vez lo más novedoso es que señala que se deben generar mecanismos para buscar la equidad ambiental y el bien común. En términos similares, Israel también se decanta por un fortalecimiento de las actuales instituciones, empezando por el Ministerio de Medio Ambiente, y apunta a minimizar los conflictos ambientales otorgando poder de decisión a las comunidades locales frente a proyectos productivos de mayor envergadura. Plantea de soslayo la posibilidad de dar curso a las compensaciones a comunidades frente a proyectos contaminantes, propuesta fuertemente criticada desde sectores ambientalistas.

Cambios más profundos proponen Enríquez-Ominami y Miranda. El primero propone fortalecer el Ministerio del ramo, eliminando el actual tutelaje que ejerce el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y encomendándole la elaboración de una Política Ambiental para el país. Además, apuesta por revisar el cumplimiento de tratados internacionales firmados por Chile y elaborar un catastro de los recursos naturales del país, punto de partida para una mejor planificación y gestión territorial. Propone también cambios profundos en el Sistema de Evaluación Ambiental, para otorgarle la facultad de evaluar emplazamientos alternativos para los proyectos de inversión.

La candidata del Partido Igualdad, en tanto, en línea con el resto de su propuesta programática, propone un cambio radical de la institucionalidad, hacia una que ponga el acento en la evaluación de parámetros ecosistémicos y sociales de los proyectos de inversión, y en la defensa de los derechos de la ciudadanía frente a los mismos.

Parisi, por su parte, propone modificaciones al Servicio de Evaluación Ambiental y entregar mayores atribuciones a la Superintendencia de Medio Ambiente, dotándola de más recursos y capacidad de fiscalización, sin entrar en detalles específicos.

Finalmente, el foco de la candidata oficialista Matthei está en destrabar proyectos de inversión que encuentran reparos en el proceso de evaluación ambiental o después, a través de la judicialización; para ello propone fortalecer y otorgar mayor autonomía al Servicio de Evaluación Ambiental, e incluso plantea debilitar el sistema jurídico, pues se declara partidaria de reformar *"el sistema de litigios para evitar que se use de mala fe"*, cuestión que claramente puede tener implicancias en la capacidad de la ciudadanía de defenderse frente a proyectos productivos contaminantes.

Ninguno de los candidatos se plantea una verdadera y profunda revisión de la estructura de la institucional ambiental que rige en el país, así como de sus procedimientos. Esto llama la atención considerando que es de público conocimiento que muchos de los conflictos socio-ambientales tienen su origen en las desigualdades que existen en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y que actualmente existe una profunda desconfianza sobre cómo opera el sistema, pues los derechos ciudadanos son de segundo orden en relación a los de las empresas.

..... Energía/electricidad

Como indicador de la relevancia de este tema en la agenda nacional, es prácticamente el único tópico de los analizados en el cual todos los candidatos presentan propuestas, unas con más contundencia que otras y, evidentemente, orientadas en muy diversas direcciones. Como factor común, también, todos los candidatos señalan como objetivo impulsar un desarrollo energético, hasta

alcanzar un suministro más seguro, diversificado y menos dependiente; las divergencias se encuentran en el modo propuesto para alcanzar este objetivo.

Bachelet propugna un rol más activo del Estado en la definición de una política energética, promover la eficiencia energética y las ERNC; en términos institucionales, propone fortalecer la Comisión Nacional de Energía. Sin embargo, se trata de una propuesta poco clara, pues plantea que en el marco de los primeros 100 días de gobierno el Ministerio de Energía desarrollará una Política Nacional de Energía. Al igual que en el último período de su gobierno, propone mecanismos de compensación a comunidades que reciban proyectos energéticos.

Enríquez-Ominami realiza un diagnóstico resaltando algunos indicadores críticos; en base a ello, sostiene que, junto con fortalecer la capacidad de generación, es fundamental poner el acento en la protección medioambiental, razón por la cual apuesta en primer término por la eficiencia energética en todo ámbito, además de promover las ERNC hasta alcanzar un 30% de la matriz a 2025. Propone además un programa de leña sustentable, e incentivar la investigación de nuevas tecnologías para la generación de energía. Es destacable de esta propuesta que propone cambiar las reglas del juego de "más vendo más gano", por un mejor uso de la energía en beneficio de todos.

El Programa de Israel, en términos generales, propone fomentar la competitividad en el sector y eliminar la integración vertical; también pone el acento en el fomento de las ERNC a través de mecanismos crediticios, además de apuntar a la necesidad que las generadoras compensen sus pasivos ambientales. Sin embargo, al mismo tiempo rechaza la judicialización de proyectos que atribuye a "expectativas desmedidas de las comunidades"-, frente a lo cual propone la acción de tribunales y arbitrajes especializados. Jocelyn-Holt, por su parte, apuesta por el aprovechamiento sustentable de la energía, y enumera una serie de medidas específicas relativas al funcionamiento del mercado eléctrico, tendientes a fomentar energías renovables y disminuir el impacto ambiental.

La preocupación de Matthei, en tanto, es el alto costo energético y la judicialización de proyectos, frente a lo cual propone un Plan Energético con una serie de instrumentos económicos para el fomento de la geotermia, energía solar, hídrica, gas natural y para las redes de transmisión.

Las propuestas con cambios más radicales y mayores críticas al modelo actual corresponden a los programas de Claude, Miranda y Sfeir. El primero propone la derogación de la Ley de Servicios Eléctricos, junto con fortalecer la eficiencia energética, descarbonizar la matriz energética y dismantelar termoeléctricas, entre otras medidas. Miranda, por su parte, propone una revolución energética, e instalar una matriz limpia y que respete la madre tierra; apuesta por la eficiencia energética, especialmente en la industria, y entre las medidas específicas propone la regulación de precios y aumentar la incidencia de la comunidad en la toma de decisiones sobre proyectos. El candidato del

Partido Ecologista, en tanto, vislumbra como primordial elaborar una política energética para el país, otorgando prioridad a las energías renovables, e incorporando la voz de las comunidades locales en la toma de decisiones; para ello considera necesario establecer una planificación a nivel regional y local, con criterios no sólo económicos.

Finalmente, el candidato Parisi propone, en términos generales, diversificar la matriz poniendo énfasis en las energías renovables e impulsar la eficiencia energética, aunque sin mencionar mecanismos para alcanzar estos objetivos; también señala que se requiere de un plan estratégico con participación relevante del Estado y la ciudadanía, y declara categórico que en su eventual gobierno no se aprobará HidroAysén.

Las propuestas energéticas/eléctricas de los candidatos constituyen un claro indicador de lo que cada uno considera relevante: mantener el actual modelo energético/eléctrico perfeccionando o mejorando algunas cosas, o en contraste replantearse una mirada distinta en torno a la energía y electricidad, lo que va aparejado con una mirada o visión de la forma de desarrollo del país. En este sentido, algunas propuestas tienen mayor contenido y parecen más sólidas que otras. Además, resulta notable el esfuerzo por "ciudadanizar" este tema desde la mayoría de las propuestas presidenciales.

..... Contaminación, ordenamiento territorial y ciudades

Frente a este tema, varios de los candidatos se declaran partidarios de establecer planes de ordenamiento territorial a distintos niveles, elaborados con participación ciudadana, como una manera de establecer cierto control frente a la total libertad del mercado que se ha impuesto hasta hoy. Así lo señalan Bachelet y Enríquez-Ominami (quien propone además la creación de un Ministerio del Territorio).

Junto con ello, los candidatos Bachelet, Jocelyn-Holt y Claude prometen aumentar las ciclovías; en el caso de este último, planea convertir a la bicicleta en un elemento fundamental en el sistema de transporte dentro de la ciudad. En este último punto coincide con Roxana Miranda, que propone a la bicicleta como un complemento para un mejoramiento del sistema de transporte público, en desmedro del automóvil particular.

Finalmente, Bachelet, Israel, Jocelyn-Holt y Parisi apuntan a la elaboración de planes de descontaminación para las urbes con más problemas, aunque sin detallar en qué sentido apuntarían estas medidas.

Los candidatos Matthei y Sfeir no presentan propuestas en este ámbito, mientras que Parisi menciona sucintamente la necesidad de impulsar el reciclaje y los combustibles alternativos para combatir la contaminación.

Sin duda los temas de ordenamiento territorial, contaminación y ciudades no están abordados muy fuertemente en las propuestas programáticas. Si bien estos parecen ser temas recurrentes en los programas de gobiernos durante muchas elecciones, es evidente que poco o nada se ha avanzado en estos temas y que se requiere de un mayor compromiso con las personas y su territorio para abordarlo seriamente. Basta mencionar el drama de las llamadas zonas de sacrificio, para saber que existe un enorme problema frente al cual por ahora no se vislumbra solución. Ninguna de las candidaturas es capaz de dimensionar la complejidad del tema desde la perspectiva ambiental y de derechos de las personas.

Agua

La problemática del agua ha adquirido cada vez más relevancia frente a las crecientes amenazas, que provienen tanto de la escasez provocada por la sequía, como por el sistema de explotación del recurso imperante en el país, que en la práctica deja en manos de privados su uso. Varios candidatos apuntan precisamente a corregir, con distintos énfasis, este sistema.

En el caso de Bachelet, propone la creación de la figura de un Delegado Presidencial que estudie y formule propuestas sobre el tema, aunque desde ya promete priorizar los usos sociales del vital elemento. Claude, Enríquez-Ominami, Israel, Miranda y Parisi proponen un cambio más radical en el sentido de poner las aguas bajo control colectivo y/o estatal, y al servicio del interés social. Jocelyn-Holt plantea escuetamente declarar el agua como bien nacional de uso público, sin dar mayores detalles.

Enriquez-Ominami propone además establecer como una garantía constitucional el derecho al agua, mientras que Sfeir propone, en términos más generales, establecer una política nacional de manejo de los recursos naturales del país, que permita que todos los chilenos se beneficien de ellos.

La candidata Matthei no menciona este tema entre sus propuestas para el país.

En cuanto al tema de los glaciares, Bachelet propone la protección de las fuentes de agua incluidas aquellas que se encuentran en los glaciares; Parisi propone su protección y estudio vinculándolo con el cambio climático, mientras que Miranda se compromete a enviar al Congreso un proyecto de ley de protección de glaciares.

En relación al agua se plantean dos problemáticas: por un lado el acceso al agua para las personas, que está consagrado como derecho humano desde el año 2010 (tema al cual sólo el programa de Enríquez-Ominami hace referencia); y por otra, la gestión del agua, los problemas de contaminación del agua, etc. Resulta evidente que hay una preocupación por el tema hídrico, a raíz de las crecientes sequías e incluso por el cambio climático, pero no se detecta

una mirada integral sobre el vital elemento, indispensable para la vida de las personas, ecosistemas y para mantener procesos productivos tan relevantes para el país como la minería. Resulta destacable que varios candidatos de una u otra forma plantean la recuperación de los recursos hídricos y que éstos sean declarados un bien nacional de uso público.

..... Cambio climático

Pese a que se trata de un tema que cada vez tendrá mayor importancia y que Chile está considerado un país vulnerable frente a este fenómeno, claramente no es tema de preocupación en esta campaña, pues sólo dos candidatos formulan propuestas contundentes al respecto.

Bachelet propone fortalecer el trabajo en este ámbito del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, que pasaría a llamarse Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, que elaborará propuestas de adaptación y mitigación, además de descarbonizar la economía del país. Este último punto también es prioridad para Enríquez-Ominami, quien además resalta el vínculo entre cambio climático, desastres naturales y crisis hídrica, y también propone trabajar en medidas de mitigación y adaptación, especialmente en el ámbito agrícola y de salud pública.

Ni Claude, ni Israel, ni Jocelyn-Holt, ni Miranda, ni Sfeir mencionan esta problemática en sus programas de gobierno. Los candidatos Matthei y Parisi aluden indirectamente al tema; la primera propone el impulso de medidas que disminuyan los gases de efecto invernadero, en la medida que avancen los acuerdos internacionales en la materia, mientras que Parisi postula regular el mercado de bonos de carbono vinculado al desarrollo de mecanismos de producción limpia.

Es lamentable la ausencia de esta temática en los programas de gobierno, los debates presidenciales o cualquier otro espacio de la agenda electoral. Saber qué está pasando con el calentamiento global y el cambio climático es un desafío para los futuros gobiernos; generar políticas públicas de mediano y largo plazo que se hagan cargo de diseñar e implementar mecanismos de adaptación es crucial para el buen desarrollo del país.

..... Biodiversidad

Varios de los candidatos apuntan al gran tema pendiente en materia de biodiversidad en el país, el de establecer una institucionalidad específica para su manejo y protección. Bachelet establece el compromiso al igual que durante su campaña presidencial anterior de tramitar una ley para la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, como parte de las 50 medidas para sus primeros 100 días de gobierno. Junto con ello, promete evaluar la aplicación de la Ley de Bosque, promulgada bajo su mandato, y estudiar la

situación jurídica de Conaf. También Enríquez-Ominami promete la creación del mencionado Servicio, junto con aumentar los recursos para la protección de los ecosistemas naturales del país. Claude señala la necesidad de revisar leyes atentatorias contra la biodiversidad, al tiempo que promete profundizar la investigación en esta materia, mientras que Parisi plantea la elaboración de un Plan de Acción para la conservación de la Biodiversidad, además de la creación de una Subsecretaría Forestal.

Respecto a los transgénicos, mientras Enríquez-Ominami propone mejorar el acceso a la información por parte de la ciudadanía frente a la presencia de OGM, Miranda rechaza completamente su cultivo y comercialización en el país, al igual que el candidato Parisi, que además menciona la importancia del etiquetado de estos productos. Sfeir se declara contrario a los transgénicos, propone prohibir el uso de semillas de este tipo y promover la agricultura orgánica. Claude, en tanto, propone erradicar los cultivos transgénicos actualmente existentes.

Miranda, además, enumera una serie de medidas específicas orientadas a proteger y promover la importancia de la biodiversidad natural del país en todo nivel. Los candidatos Israel, Jocelyn-Holt y Matthei no mencionan este tema como parte de sus propuestas programáticas.

Si bien Bachelet propone entre las medidas de los primeros 100 días el envío al Parlamento de una indicación sustitutiva para crear el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, no existe una propuesta concreta sobre el contenido de la misma ni y cómo se pretende resguardar el valioso patrimonio natural de Chile. Algo similar ocurre con los otros candidatos. El enfoque que se percibe frente al tema de la naturaleza es diverso y disperso, pero más allá de la creación del Servicio o de pronunciarse a favor o en contra de los transgénicos, las propuestas carecen de profundidad y vínculo con otras áreas de los programas de gobierno. Tal vez Miranda es la única candidata que da otra dimensión a la biodiversidad, haciéndola parte de su propuesta como un eje importante.

Políticas Culturales

11

Explosiva memoria

Marcia Scantlebury *

* ex Directora de la División de Cultura del Mineduc, integra el Directorio de TVN

La conmemoración de los cuarenta años del golpe de Estado y el aniversario del triunfo del NO en el plebiscito de octubre del 88 desataron una inesperada explosión de euforia y memoria en nuestro país, marcando el comienzo de una nueva etapa.

La alegría épica que hace 25 años la oposición anunció en medio de música y arco iris se fue diluyendo en los últimos años, producto de las complejas y lentas negociaciones de una transición pactada.

El triunfo de la Concertación y la derrota de Pinochet no abrieron las puertas a un nuevo modelo político, económico y social, y en Chile siguió vigente la Constitución del 80 impuesta por la dictadura. Se eternizó el sistema binominal y, por un buen tiempo, perduraron instituciones tan anacrónicas como el Consejo de Seguridad Nacional y los senadores designados.

Demoró también el procesamiento de los agentes de la DINA y la CNI, el lucro en la educación aumentó en forma desmedida y se hicieron más evidentes la voracidad del capital y los abusos hacia una ciudadanía que se fue cansando de pagar los costos de una libertad que favorecía siempre a los ricos y poderosos.

Ya a comienzos de la transición, la Concertación desechó a los medios de comunicación opositores a la dictadura, permitiendo su desfinanciamiento, cierre y orientó hacia la prensa del sistema el avisaje estatal. Publicaciones como Apsi, Análisis, Cauce o La Epoca languidieron y se extinguieron sin pena ni gloria durante la transición.

La propiedad de los radios que fue durante varios años bastante pluralista, ha ido evolucionando hasta acusar hoy una altísima concentración. Y en las últimas dos décadas, las estaciones de televisión que pertenecían a las universidades fueron privatizadas y adquiridas por poderosos grupos económicos chilenos o extranjeros.

Durante las últimas décadas la parrilla programática de los canales, que había sido monopolizada por el discurso único del gobierno dictatorial, dio poco espacio en pantalla a las violaciones a los derechos humanos. ¿Razones oficiales?: una hipotética "falta de interés de la audiencia" o "miradas al pasado, que solo interesarían a un grupo restringido de víctimas directas". Por eso, la explosión de memoria que estalló en septiembre y octubre acaparando

”

No cabe duda de que el pasado vinculado a guerras o dictaduras suele detonar polémicas entre las distintas formas de mirar la historia. Entonces, inevitablemente, la memoria se constituye en territorio de disputa social, cultural y política. Sin embargo la imposibilidad de establecer una mirada única no puede ser pretexto para dar la espalda a lo ocurrido

la agenda noticiosa y conmocionando al país, fue prueba indiscutible de lo contrario.

Solo dos años antes la puesta en pantalla de la serie de Televisión Nacional, "Los archivos del Cardenal" había desatado ácidas críticas y fuerte intercambio de opiniones entre los partidos políticos e incluso al interior del directorio de la estación pública. También en el último tiempo la serie de Canal 13, "Los ochenta", contribuyó a despejar la falacia de que transparentar la historia y sus verdades no da rating o sólo convoca a los mayores de sesenta años, añejos testigos de su tiempo.

Esta vez la televisión se sumó en cuerpo y alma a la fiesta democrática. Chilevisión estrenó "Chile: las imágenes prohibidas" programa conducido por Benjamín Vicuña que, a través de entrevistas y archivos inéditos, reconstruyó los hechos ocurridos entre el 11 de septiembre de 1973 y el plebiscito de 1988. Sus cuatro capítulos obtuvieron una inusitada audiencia y precedieron a la serie de Andrés Wood "Ecos del Desierto" que aborda la búsqueda de justicia de la abogada Carmen Hertz para el asesinato de su esposo.

Los demás canales no se quedaron atrás. Entre ellos, TVN que emitió un Informe Especial y varios programas sobre la materia. En conjunto con el Museo de la Memoria, la estación estatal también puso en pantalla una serie de microprogramas inspirados en los artículos de la Declaración Universal de los DDHH y realizados por veinte directores nacionales. Entre ellos, Sebastián Lelio, Nicolás Acuña y Alberto Fuguet. Por último, el once de septiembre transmitió en su sitio WEB en tiempo real las noticias ocurridas hace 40 años rescatando la voz de sus protagonistas.

Aventurando una hipótesis sobre las causas de que un puñado de hechos que parecían sepultados por cuatro décadas renacieran de pronto con tanta fuerza, el columnista de El Mercurio, Carlos Peña señaló que "el pasado siempre es presente y acompaña a los seres humanos como una sombra fuera de la cual no pueden saltar".

Peña advirtió que si durante la transición prácticamente se dejó de respirar para que nada se alterara, cuando el futuro se agita y la gente se da cuenta de que las cosas pueden ser distintas, como ahora, el pasado se representa y exige ser tomado en cuenta. "La memoria es la conciencia retrospectiva de lo que fue y pudo ser distinto", agregó.

No cabe duda de que el pasado vinculado a guerras o dictaduras suele detonar polémicas entre las distintas formas de mirar la historia. Entonces, inevitablemente, la memoria se constituye en territorio de disputa social, cultural y política. Sin embargo la imposibilidad de establecer una mirada única no puede ser pretexto para dar la espalda a lo ocurrido. De allí, entonces, la importancia de la memoria.

Pero uno de los factores fundamentales de las violaciones a los derechos humanos en Chile fue la negación y el ocultamiento de lo sucedido. Al no reconocer estos atropellos ni los derechos de las víctimas, los agentes del Estado les negaron su calidad de seres humanos, existencia e identidad. Y esta política se implementó mediante torturas, ejecuciones sumarias o desapariciones.

Entonces, este año, por primera vez en la post transición, los programas especiales, entrevistas, y confrontaciones inéditas entre víctimas y victimarios coparon la pauta de periódicos, revistas, radios, noticiarios y programas especiales de televisión. Así, los chilenos pudieron ver desde su casa los crímenes e historias de dolor y heroísmo del pasado reciente. Lo marginal, oblicuo o solapado pasó a ser frontal, abierto y conocido.

Destape que despertó un joven e inusitado interés en la opinión pública. Porque, si bien los que decidieron abrir los ojos para conocer los horrores de la dictadura, accedieron a la verdad a través de la lectura de artículos y libros o la asistencia a obras de teatro, documentales y películas proyectadas en circuitos marginales, la difusión masiva de estos temas en la televisión abierta, hasta ahora reacia a acogerlos, impactó y emocionó a quienes, hasta entonces, negaban, eludían o ignoraban lo sucedido.

Cultura memoriosa

Durante la tiranía, la censura, la muerte, la represión y el exilio golpearon con violencia al mundo de la cultura y las artes. Una de sus primeras víctimas fue el cantautor Víctor Jara, torturado, y ejecutado sin compasión. Y, luego, cientos de creadores pagaron sus ideas con la muerte, la cárcel, la tortura o el exilio. Entre ellos, el maestro y fundador de las orquestas juveniles Jorge Peña Hen, el poeta Aristóteles España, y Jorge Müller y su pareja Carmen Bueno.

El periodista Patricio Olavarría hace memoria: "El mundo del arte y de la cultura acusó el golpe y se instaló una cultura oficial amante de chabacanería y del mal gusto, pero que además exaltó símbolos patrios como la bandera, a la que por obligación se le rendía homenaje todos los días lunes. Se declaró al copihue como flor nacional, y la cueca patronal se convirtió en el baile preferido de Pinochet. Se pretendió eliminar la palabra "obrero" del léxico, y se censuró a Mafalda de la televisión por "tendenciosa y destructiva"."

Olavarría recuerda que el edificio Gabriela Mistral construido por el gobierno de Salvador Allende, que hoy conocemos como el GAM, pasó por decreto a ser la sede de la Junta Militar con el nombre de Centro de Convenciones Diego Portales. La casa de Pablo Neruda fue saqueada, los estudios de Chile Films arrasados, y se allanó la Editorial Quimantú donde la ignorancia y la prepotencia realizaron uno de los actos vandálicos más repudiables

A mediados de los años setenta, los artistas empezaron a agruparse y a recuperar su voz. Surgieron festivales de teatro y cine, encuentros literarios,

acciones de arte callejero, grabaciones de música y los fotógrafos fundaron la Asociación de Fotógrafos Independientes. En esa época la mayor parte de estas producciones eran exhibidas en circuitos restringidos o circulaban en forma clandestina. De allí que este año, cuando lo oculto salió a la luz, se recuperó y puso en escena a muchos de estos trabajos.

Varios museos y centros culturales programaron exposiciones, obras de teatro, trabajos audiovisuales y muestras que propusieron una reflexión sobre esta fecha histórica.

El fotógrafo Luis Poirot celebró sus cincuenta años de carrera con una exposición de 150 fotografías (La sopa derramada) tomadas entre 1969 y 1973: la mayoría fue capturada en el Chile dictatorial. Sus imágenes muestran desde el grupo Ictus, al Teatro del Alma y al de la Universidad de Chile donde hizo amistad con Víctor Jara. E instantáneas de protestas del movimiento social de los sesenta. La campaña presidencial de Allende de 1970 en sus recorridos por los barrios marginales y la visita de Fidel Castro en 1971. Poirot fue el único fotógrafo que entró a la Moneda para el tanquetazo y sus fotografías también dan cuenta de la devastación reinante al día siguiente del bombardeo en el Palacio de La Moneda.

En el Museo Salvador Allende, con el nombre "Los últimos disparos" pudieron observarse instantáneas inéditas del fotógrafo Rodrigo Rojas de Negri, asesinado a los 19 años por una patrulla militar tras ser rociado con combustible y quemado vivo junto con Carmen Gloria Quintana.

Otras exposiciones pertenecientes al Centro de Documentación del mismo Museo Allende fueron "La quemadura" del fotógrafo Luis Navarro y "Registros de Golpe" construida a partir de archivos y documentos oficiales inéditos que abordan algunos sucesos de la época.

Con el propósito de realizar un homenaje musical a las víctimas de la dictadura y descubrir nuevos talentos musicales, el Museo de la Memoria, Balmaceda Arte Joven y el Museo Salvador Allende se unieron para invitar a participar en el concurso musical: "Mala Memoria, música para no olvidar". En esta instancia artistas conocidos como Camila Moreno o Javiera Parra apadrinaron a los ganadores y participaron junto a ellos en un recital de cierre.

Tampoco el teatro o el cine estuvieron ausentes de la celebración. Un muestra de cine con películas como "La ciudad de los fotógrafos" de Sebastián Moreno, "Reynalda del Carmen, mi mamá y yo" de Lorena Giachino, "Por la vida" de Pedro Chaskel y Pablo Salas y otras itineraron a lo largo y a lo ancho del país.

A sus 33 años, el actor Ignacio Santa Cruz sigue recordando con precisión el día en que su tío Jaime Guzmán fue asesinado. Esta escena le quedó dando vueltas como una obsesión. Luego de una acuciosa investigación, en el año 2011 lo personificó en la obra de teatro, Guzmán que se estrenó en el Campus Oriente de la UC, el mismo lugar donde su tío murió. Más tarde, lo hizo en

una película con el sugerente título, "El tío", que estrenó en Sanfic. En la obra, dirigida por Mateo Iribarren, una vez más el sobrino se convierte en su tío y asume sus conflictos y neurosis.

"La UP" de Marco Antonio de la Parra que se montó en el teatro de la Universidad Finis Terrae, describe el agitado clima que se vivió en Chile durante el período del gobierno de la Unidad Popular. Crítico del gobierno militar en "Lo crudo, lo cocido, lo podrido", en esta obra, de la Parra recuerda situaciones que se vivieron en tiempos de la UP como el desabastecimiento o las posiciones extremas que presionaron a Allende y el dolor por el deterioro de un proyecto en el que se habían puesto muchas esperanzas. Sus protagonistas son Hernán Lacalle y Paola Volpato.

Claudia di Girolamo lideró el montaje codirigido por Rodrigo Pérez, "Aquí están" a partir de un taller con niños familiares de desaparecidos donde participaron 30 actores. Y el elenco original de la obra "Ardiente Paciencia", escrita por Antonio Skármeta y estrenada en Caracas en 1983 y en Chile tres años después, se juntó para actuar en una lectura dramatizada. Entre ellos, su director Héctor Noguera y los actores Julio Jung, Amparo Noguera, Claudio Arrendondo y María Elena Duvauchelle.

Hubo también un ciclo de teatro "A 40 años del golpe", que incluyó obras de connotados directores nacionales y se presentaron en el Teatro Nacional, el Museo de la Memoria, la Villa Grimaldi y el GAM. En este centro cultural se estrenó la obra "Víctor sin Víctor Jara", una gran cantata con 40 actores y cantantes en vivo del joven dramaturgo Gopal Ibarra (32).

El elenco estuvo encabezado por Alejandro Sieveking y Catalina Saavedra. Entre canción y canción, con toques de picaresca campesina, el dramaturgo repasa la vida de Jara. Y todo esto va acompañado de un gran coro, la voz de los que no tienen voz, que incluye a cinco familiares de ejecutados políticos, cinco músicos y 30 actores.

Luis Barrales es el autor de "Allende, noche de septiembre". La obra es producto de una exhaustiva investigación, que muestra al ex Presidente en su faceta más humana durante la noche previa al golpe de Estado. El gran personaje femenino es la Payita, interpretada por Patricia Rivadeneira, que forma parte de su círculo más íntimo con el que debe tomar decisiones de vida o muerte.

En Grimaldi se estrenó por primera vez en Chile la obra de teatro "Las Suplicantes", dirigida por Pedro Vicuña con la participación de seis familiares de detenidos desaparecidos. Esta tragedia griega fue montada en este lugar como una forma de resaltar la extraordinaria vigencia del texto y de asimilarla a lo sucedido en el ex centro de tortura.

En el Museo de la Memoria se presentó "El funeral de Neruda" de la Compañía italiana Asamblea de Teatro. La obra atraviesa la vida del país antes y después

del 11 de septiembre y da cuenta del entierro del poeta donde se produce la primera manifestación de resistencia y memoria,

"Cuerpos y pequeñas cosas" (Hamlet) abrió el ciclo de teatro chileno del centro cultural Mori, que siguió con Malabia e incluyó "La muerte y la doncella", un clásico de Ariel Dorfman dirigido por Moira Muller. Tampoco se quedó atrás la Fundación Teatro a Mil que puso en escena "1974: población Tejas Verdes", inspirada en la tragedia y el dolor vividos en uno de los centros de tortura más paradigmáticos de la dictadura.

"Este mar que tranquilo nos baña" estuvo en el Mac y "Memorias Colectivas" fue una de las actividades con que el MSSA conmemoró los 40 años. Nikolai Kozak, hijo de Roberto, el representante de Acnur que durante la dictadura ayudó a salir de Chile a cientos de presos políticos, presentó sus bellísimas proyecciones en la fachada del Museo de la Memoria que tituló "Rostro".

La historieta tampoco estuvo ausente de esta celebración y abrió al público un museo particular en un cité de los años 20 ubicado en Calle Esperanza que exhibió gratis más de 5 mil revistas chilenas-algunas de cien años de antigüedad- y 200 dibujos originales de dibujantes como Coré, Lukas, Themo Lobos, Pepo o Jimmy Scott. La muestra cuenta con una nutrida muestra de historietas chilenas durante la UP que incluye desde el humor político de Lukas, historietas picarescas como las revistas Cosquilla, Viejo Verde y Pirigüín y comics de aventura y terror como Mampato, el Intocable o Doctor Mortis.

Replicando una exitosa experiencia de fines del año pasado con el muro interactivo "Antes de Morir quiero", Sebastián Becca buscó generar una instancia de intercambio sobre las sensaciones de la ciudadanía con respecto a esta conmemoración. Para ello instaló una gran pizarra con espacio para que el público escribiese con tiza a partir de la frase "11 de septiembre...Yo siento".

A propósito de estos cuarenta años del Golpe, en nuestro país se desató un verdadero boom editorial. Se publicó un libro con testimonios sobre el golpe con el título "Los ruidos del silencio" donde niños y jóvenes hablan de este hecho.

Disparen a la bandada escrito por el periodista Fernando Villagrán, fue republicado por Catalonia (su primera versión data del 2002) y es una profunda investigación sobre los crímenes ocurridos dentro de la Fuerza Aérea de Chile, algunos aún sin resolver, como la muerte del general Alberto Bachelet. Villagrán fue detenido en 1973, estuvo a un tris de ser fusilado y la obra se sustenta en su propia experiencia.

Oscar Contardo recopiló en "Volver a los 17" (Planeta) los testimonios de 14 escritores y periodistas que bordean los 40 años y cuentan su experiencia de crecer en dictadura. Entre ellos, Alejandro Zambra, Cristóbal Peña, Rafael Gumucio, Alejandra Costamagna, Nona Fernández y Pablo Illanes narran la vida cotidiana de los 80, siempre marcada por el miedo.

Steve J. Stern es uno de los especialistas norteamericanos más importantes en historia latinoamericana. Se especializó en estudios de memoria y violencia política en el Chile de la dictadura y la transición a la democracia y ahora publicó el segundo capítulo de una trilogía sobre el tema: "Luchando por mentes y corazones: las batallas de la memoria en el Chile de Pinochet (Ediciones UDP) en vísperas de Londres 1998".

Muchos autores repensaron la figura de Salvador Allende. Como el periodista e historiador español experto en Chile y nacido en el 73, Mario Amorós que en casi 700 páginas de Ediciones B escribe una nueva biografía del ex presidente: "Allende, la biografía" que incluye más de cien páginas de documentos inéditos.

Allende y la experiencia chilena de Joan Garcés (Hueders) es el testimonio analítico de uno de los hombres más cercanos al líder de la UP, escrito originalmente en 1976 y es clave para entender la vía chilena al socialismo.

El sociólogo Augusto Varas publicó "La oposición durante el gobierno de la Unidad Popular", con una descripción de las divergencias estratégicas al interior de la Unidad Popular, las conflictivas propuestas opositoras, entre ellas el modelo autoritario de las organizaciones empresariales y el Partido Nacional, la radicalización de las bases opositoras y la inhibición de la Democracia Cristiana como centro político estabilizador, factores clave que favorecieron -entre otros- el golpe militar.

El día en que murió Allende del periodista Ignacio González Camus (Catalonia, UDP) y publicado originalmente en 1988, es un ejemplo de buena investigación y narración en que el periodista reconstruye minuto a minuto lo sucedido el 11 de septiembre. La editorial Lom recoge una selección de imágenes captadas durante la Unidad Popular por el famoso fotógrafo y cineasta francés, ganador del Pulitzer, Raymond Depardon. Por su parte, la periodista Maura Brescia publicó "Salvador Allende: Mi carne es bronce para la historia", en base a una rigurosa investigación sobre la muerte del ex mandatario el día del Golpe Militar. Y "El fraude, crónica sobre el plebiscito de la Constitución del 80" de Claudio Fuentes (Hueders) que enfrenta en forma crítica este tema.

”

Este año, por primera vez en la post transición, los programas especiales, entrevistas, y confrontaciones inéditas entre víctimas y victimarios coparon la pauta de periódicos, revistas, radios, noticiarios y programas especiales de televisión. Así, los chilenos pudieron ver desde su casa los crímenes e historias de dolor y heroísmo del pasado reciente. Lo marginal, oblicuo o solapado pasó a ser frontal, abierto y conocido

“La biblioteca recuperada” en la Universidad Diego Portales por Ramón Castillo se sustentó en la idea de que tras el Golpe Militar de 1973 miles de libros de historia, política, arte y otros debieron ser escondidos por particulares al considerarse prohibidos, entonces hubo allanamientos que terminaron con la quema de muchos de esos volúmenes literarios. De allí que en esta exposición y tras 40 años algunos de ellos fueron recuperados y se cuenta su historia.

En esta misma universidad se desarrolló una jornada llamada “Cátedra de la memoria y los derechos humanos” donde disertó en un aula desbordante la experta en Lacan Elisabeth Roudinesco sobre la “Historia y memoria a propósito de Salvador Allende” sosteniendo que “las dictaduras buscan cambiar las psiquis de una nación”. Y en el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos el sociólogo francés Alan Touraine dictó una conferencia sobre los 40 años del Golpe.

Como parte de esta conmemoración, el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, el Museo de la Solidaridad Salvador Allende, la Corporación Parque por la Paz Villa Grimaldi y el GAM se coordinaron para realizar un circuito de talleres sobre la Memoria que incluyó relatos de vivencias sobre el Golpe y los días posteriores.

Un historiador norteamericano que entrevistó a los trabajadores de Yarur y un investigador que desclasificó los archivos de colaboración de Estados Unidos con la dictadura de Pinochet, fueron parte de los expositores que se dieron cita en el seminario “A 40 años del golpe de estado en Chile. Usos y abusos de la historia”, organizado por el Gam y los departamentos, escuelas e institutos de historia de varias universidades. El encuentro reunió a más de un centenar de académicos especialistas y profesionales de Brasil, Colombia, México, Argentina y Estados Unidos.

Entre las actividades que marcaron este 11 de septiembre, hubo homenajes a Salvador Allende y a Carlos Prats y su esposa, actos, marchas, romerías, vigiliias, misas, actos culturales y entrevistas a los testigos de ese tiempo. La senadora Isabel Allende encabezó el homenaje del PS a los pies del monumento de su padre, mientras las víctimas, testigos, protagonistas y artistas repasaron la fecha histórica en emotivos actos de tributo.

El partido Comunista se congregó en un homenaje a Marta Ugarte, profesora asesinada durante el régimen militar y cuyo cuerpo fue lanzado al mar atado con rieles y apareció en la playa La Ballena cerca de Los Vilos.

El 13 de septiembre, un grupo de militantes de la DC realizó un acto conmemorativo de la “Declaración de los 13”, documento histórico firmado por un grupo de dirigentes de ese partido en rechazo al golpe militar del 11 de septiembre de 1973.

Criminales en pantalla

Empecinado en recoger la otra cara de la moneda, el canal CNN Chile dio un "golpe periodístico" emitiendo una entrevista al ex director de la DINA, Manuel Contreras. Las arrogantes declaraciones del ex uniformado detonaron el cierre del Penal Cordillera, decretado por el Presidente Sebastián Piñera y desataron una agitada polémica.

Los otros diez reclusos fueron trasladados a Punta Peuco y uno de ellos, Odlanier Mena, declarado enemigo de Contreras se suicidó durante una salida a su casa.

La ex presidenta y candidata presidencial Michelle Bachelet dijo el 7 de octubre al propio CNN Chile que sintió una "indignación profunda" al escuchar las declaraciones del ex director de la DINA en la víspera de la conmemoración de los 40 años del golpe de Estado. "No pude seguir viendo la entrevista", confesó.

El periodista y ex director de la Escuela de Periodismo de la Universidad de Chile, Gustavo González cuestionó en una columna la legitimidad de dar pantalla, sin edición posterior, a violadores de derechos humanos "para que continúen haciendo escarnio de los asesinados y desaparecidos y agraviando a sus familiares". Agregó que este caso debía ser objeto de un debate profundo acerca de los alcances de la libertad de expresión en casos de violadores de derechos humanos y criminales de lesa humanidad.

"Ningún canal abierto de los Estados Unidos, Francia o Inglaterra (ni tampoco los de cable, que yo sepa) acepta el riesgo de convertirse en portavoz de un delincuente cuyo discurso es de dudosa utilidad pública, porque los contenidos de ese discurso podrían afectar el bien común. Las raras veces en que eso ha sucedido (sobre todo en los casos de espionaje), las entrevistas jamás se pasan en directo. Ahí reside la clave del problema: cuando un delincuente ya condenado quiere difundir su opinión o publicar un libro, los contenidos de su discurso son editados, para evitar que se incurra en apología del delito o que se atente contra el bien común", comentó el escritor argentino Tomás Eloy Martínez en un artículo citado por González.

"¿Los delincuentes peligrosos tienen derecho a réplica en las democracias? ¿Es justo conceder a un criminal probado la misma libertad para predicar sus ideas que se le concede a una persona decente?", se pregunta Martínez.

A juicio de Gustavo González CNN Chile lanzó la entrevista in extenso sin editar para preservar su "golpe periodístico" y ganarle en la competencia contra reloj a TVN y al Canal 13. Así, comenta, el canal actuó como una ingenua caja de resonancia de los dichos de un criminal convicto, pese a los esfuerzos de los entrevistadores Mónica Rincón y Daniel Matamala por confrontarlo a las verdades establecidas por los tribunales y los informes Rettig y Valech.

Además de cerrar el penal Cordillera desatando reacciones histéricas entre los trasladados y su familias, en un encuentro con corresponsales extranjeros el Presidente Piñera declaró que, "todavía falta verdad y falta justicia" para esclarecer la situación y el paradero de los detenidos desaparecidos tras el Golpe de Estado de 1973.

Estas declaraciones fueron hechas en el marco de las conmemoraciones de los 40 años del Golpe Militar que tuvieron lugar en distintos escenarios. En el caso de la oposición, en el Museo de la Memoria donde estuvo presente la candidata presidencial Michelle Bachelet y los ex presidentes de las República. Y el oficialismo se reunió en el Palacio de La Moneda.

El Presidente hizo un llamado a entregar información sobre lo sucedido durante la dictadura y agregó que "el poder Judicial no estuvo a la altura de sus obligaciones y desafíos". Aludió también a los medios de comunicación que, según su opinión, "podían haber investigado la realidad en materia de derechos humanos con mucho más rigor, con mucha más profundidad y no quedarse con la versión oficial del Gobierno militar".

En otra de sus polémicas afirmaciones Piñera hizo alusión a la "complicidad pasiva" de algunas autoridades de la época frente a las violaciones de los derechos humanos. Y ante este intento de sacudirse abiertamente del pasado pinochetista de su sector, las reacciones de sus propios compañeros de ruta no se hicieron esperar. Varios dirigentes de la Alianza se sintieron aludidos y estimaron que estas expresiones habían inferido un daño severo a la candidata Matthei.

Pero la reacción de los nostálgicos acérrimos del pinochetismo fue violenta. "La justicia tarda pero llega y así también le llegará cuando deje de ser Presidente. Ha equivocado el lugar donde se encuentra el adversario, ahora se ha hecho de grandes enemigos y con esas actuaciones ningún uniformado votará por usted en el futuro", señala el amenazante párrafo de una carta dirigida al Jefe de Estado y hecha llegar por correo al Congreso.

Las delirantes amenazas del grupo de ex militares y civiles "Justicia Verdadera" habla de "traición" a la patria, fustiga las "continuas acciones de comunistas, socialistas y sus aliados en contra de uniformados y sus familiares" y critica que no se aplique como corresponde la Ley de Amnistía.

El texto delirante amenaza desde el Presidente Sebastián Piñera hasta a periodistas de reconocida trayectoria en temas judiciales y el diputado del PC, Hugo Gutiérrez hizo llegar los antecedentes al fiscal jefe de la Fiscalía Centro Norte, Andrés Montes, quien ordenó investigar el hecho.

En el anónimo se amenaza y cubre de improperios a Piñera y se le cuestiona la decisión de cerrar el Penal Cordillera. Además, lo acusan de ser "el único responsable" del suicidio de Odlanier Mena, algo por lo que "esta organización

lo sancionará de acuerdo al grado de su culpabilidad, que se ejecutará una vez que entregue el mando de la Nación”.

En el anónimo se fustiga a “jueces y magistrados izquierdistas” y a varios periodistas. Tampoco se escapan de su ira las candidatas de la Nueva Mayoría y de la Alianza. Atacan a Michelle Bachelet por una supuesta participación en grupos subversivos de extrema izquierda y a Evelyn Matthei por apoyar a Piñera en el cierre del Penal Cordillera.

A propósito de los 40 años del Golpe Militar en Chile, el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos emitió una declaración pública, donde destaca que “la preservación y circulación de la memoria sobre las graves y sistemáticas violaciones a los derechos humanos y su inclusión en la educación y formación a todos los niveles, incluidas las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, pueden garantizar que nunca más en Chile vuelva a imponerse la intolerancia y la fuerza”.

Cultura en campaña

La conmemoración de los 40 años del derrumbe de la democracia tuvo lugar en medio de la campaña presidencial y con dos candidatas marcadas a sangre y fuego por lo sucedido en esa fecha. Fecha donde para algunos se produjo un pronunciamiento militar y para otros, un cruento golpe de Estado. Fecha donde uno de los padres de las candidatas fue asesinado por la dictadura y el otro participó en ella.

Y en lo que se refiere a la cultura, la primera parte de la campaña estuvo marcada por una suerte de anorexia de diagnósticos y propuestas en la materia. Sin embargo, en la medida en que, poco a poco, los programas culturales de los presidenciales fueron tomando forma, casi todos coincidieron en apuntar a la desigualdad en el acceso al libro y la cultura como una de sus principales preocupaciones. Y, en general, se trató de programas de continuidad de lo que se había venido haciendo desde 1990 en el sector.

A comienzos de septiembre, la Unión Nacional de Artistas planteó su preocupación porque ninguno de los candidatos presidenciales se había pronunciado en forma concreta con respecto a la cultura. Los creadores señalaron que ello confirmaba una tendencia histórica que aborda estos temas a última hora y presentaron su propio documento firmado por más de 20 sindicatos y asociaciones enumerando los asuntos más urgentes que, a su juicio, los postulantes a la Moneda deberían considerar.

Entre ellos, mejoras al presupuesto (al menos el 1% del gasto público), las condiciones laborales de los artistas y la reducción al 6% del IVA del libro.

En la reivindicación que apunta a aumentar el presupuesto coincidió la mayoría de los candidatos. Sin embargo, Michelle Bachelet no se ha pronunciado aún

con respecto al aumento del presupuesto de Cultura ni a la eliminación del IVA para el libro. Sí propone actualizar e implementar una política nacional del libro y un programa de incentivo a la lectura desde la primera infancia con un Plan Nacional de Lectura Infantil.

En este mismo sentido, el grueso de las propuestas de Evelyn Matthei apunta al fomento de la lectura. Y propone la gratuidad para el envío de libros dentro de la misma región para paliar la escasez de librerías.

Todas las candidaturas reconocieron la urgencia de mejorar y profundizar estos planes para estimular la lectura, mediante campañas más intensas. Y en materia institucional se produjo un relativo consenso en torno a la creación del Ministerio de la Cultura, pero con modificaciones al actual proyecto de ley.

Uno de los ejes del programa cultural de MEO consistió en la reformulación de los fondos concursables a 20 años de su creación. Medida que también incluye el programa de Michelle Bachelet que ha propuesto, además, la creación de fondos permanentes para la gestión y administración de establecimientos culturales. Franco Parisi sugirió al respecto un sistema de financiamiento diferenciado entre artistas emergentes y consagrados para los fondos de fomento cultural.

Pero de lo que no cabe duda es que la base de la asignación de los recursos para el fomento y creación de proyectos culturales, siguen siendo los vapuleados fondos concursables.

La candidata de la Nueva Mayoría postula, así mismo, una Ley del Patrimonio Cultural y Natural de Chile, además de un Fondo Nacional de Patrimonio Cultural. Entre los principales lineamientos de su programa está terminar con la desigualdad asegurando el acceso a la gente de bajos recursos o de zonas donde no existe oferta cultural. Marcel Claude fue más allá que Bachelet con una de sus principales propuestas: una Asamblea Constituyente, destinada, entre otras cosas, a garantizar el acceso a la cultura como un derecho constitucional.

Claude postuló el establecimiento de cuotas con un 50% de contenido nacional en la radio y la televisión. Y Parisi se pronunció derechamente por la creación de un canal estatal dedicado a la cultura. Entre las propuestas más polémicas en lo que se refiere a la TV está la de la candidata de la Alianza que restringe la emisión de contenidos de farándula que sólo podrían ser exhibidos en horario para adultos.

Evelyn Matthei parece estar convencida de que ninguna propuesta tendrá efectos reales sin resolver con decisión el acceso a los bienes culturales. En esta misma línea propone la creación de una canasta cultural para ser entregada desde antes del nacimiento hasta los seis años y que incluiría material de estímulo como juguetes, música, cuentos y dibujos para pintar.

En torno al fomento a la creatividad el programa de Parisi contemplaba la creación de mil ágoras a lo largo del país, que serían espacios para el debate y la creación. Y en la línea regional, que tomo con fuerza Ricardo Israel, también este candidato postuló la creación de cuatro conservatorios ciudadanos por región y la creación de un Rockódromo concesionado para la ciudad de Concepción.

En el segundo trimestre de este año que nos deja, fuimos testigos del profundo cambio cultural que se ha ido produciendo silenciosa, pero sistemáticamente en el país. El Chile marcado por el temor, la autocensura, la negación y el ocultamiento fue remecido por una explosión de imágenes de memoria y verdad.

En esto, ¿qué duda cabe?, los medios de comunicación contribuyeron sacando a la luz pública lo prohibido, oculto o marginado, dando pie a que la opinión pública se estremeciera ante los horrores de nuestra historia reciente. Este despliegue mediático marcó un hito y tiñó también el debate electoral, favoreciendo la campaña de la candidata de la Nueva Mayoría, Michelle Bachelet, fiel representante del Chile perdedor de este pasado que no pasa.

Esta violenta irrupción de secretos y verdades inconfesables golpeó con fuerza a la derecha, responsable primera de lo sucedido, lanzando al ruedo al propio Presidente de la República. Este explicitó, esta vez en voz alta, su anti pinochetismo, su voto por el NO, reiteró su condena a las violaciones a los derechos humanos y habló, incluso, de "complicidad pasiva" de las autoridades de derecha, que cuando estos atropellos se produjeron no intervinieron para evitarlas.

Con esta postura, Sebastián Piñera dejó en una compleja situación a la candidata de su sector, Evelyn Matthei, que había declarado sólo días antes haber votado por el SI en el plebiscito y que, ante la peligrosa perspectiva de quedar marginada del futuro, debió alinearse con el Mandatario en esta materia, sellando de manera definitiva la muerte cultural y política de los nostálgicos del pasado dictatorial.

Los triunfos de Michelle Bachelet y la Nueva Mayoría en las elecciones de fin de año cerraron un nuevo capítulo en la saga política del Presidente Piñera, quién no pudo entregar el mando del Gobierno a la candidata de su sector.

La catarsis colectiva observada a los 40 años del golpe militar empapó la dinámica electoral. Los medios de comunicación difundieron inéditos testimonios de violaciones masivas a los derechos humanos durante la dictadura, e inesperados mea culpa volvieron a reponer las aún no totalmente aclaradas responsabilidades militares y civiles en ellas.

Mientras tanto -en el ámbito social- a pesar de las movilizaciones estudiantiles, en educación superior no se modificaron los parámetros centrales del esquema neoliberal, subsidiando principalmente la demanda. Los derechos de las mujeres se vieron reemplazados por programas orientados a su habilitación laboral y los temas de género fueron retomados al interior del tradicional esquema de la familia patriarcal. La ley de TV digital y el nuevo reglamento de consulta indígena, que margina a los pueblos originarios de las evaluaciones de impacto ambiental, son ejemplos de cómo el Ejecutivo ha favorecido al sector empresarial en desmedro de los intereses colectivos. Las reformas y problemas en el campo de la salud y la previsión, como también en el área habitacional, quedaron pendientes.

En este último período ha sido posible, sin embargo, apreciar nuevas formas ciudadanas de interés y asociatividad política, al margen de las estructuras partidarias e institucionales. Así, Marca tu Voto, Ciudadano Inteligente, Educación 2020, Iguales, Evópolis, Espacio Público, Revolución Democrática, entre otros, además del ya creado Partido Progresista, muestran una recuperación del interés político, particularmente en las nuevas generaciones. Por su parte, la exitosa postulación de destacados dirigentes estudiantiles y regionales al Congreso revela la capacidad de cooptación de las instituciones políticas, las que criticadas acerbamente aún desempeñan un papel clave en la política nacional.

Todo lo anterior muestra que, a pesar de los reiterados intentos del gobierno de Piñera por desplazar el eje político nacional hacia la derecha, despolitizando el debate público y redefiniendo políticas públicas, la ciudadanía ha decidido cambiar el rumbo, retomando y profundizando la senda perdida en 2010.

lope