

Primer tiempo

Pamela Díaz-Romero Monreal
Luis Eduardo González
Oscar Espinoza Díaz
Eugenio Rivera Urrutia
Elisabet Gerber
Alfredo Rodríguez
Paula Rodríguez
Diego López F.
Claudio Fuentes S.
Marcia Scantlebury
Augusto Varas

Barómetro de política y equidad

Octubre 2014

ISBN 978-956-8440-13-8

Fundación

EQUITAS

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG



bpe

Barómetro de Política y Equidad. Primer tiempo

Fundación Equitas

Mariano Sánchez Fontecilla 344,
casa 11 condominio.

Las Condes - Santiago, Chile

Teléfono (+56-2) 23355057

www.fundacionequitas.org

Fundación Friedrich Ebert

Hernando de Aguirre 1320

Providencia - Santiago, Chile

Teléfono (+56-2) 23414040

www.fes.cl

Diseño Gráfico y Diagramación

Paula Rojas Zúñiga

Teléfono (+56-9) 6 637 73 68

projas.grafica@gmail.com

Primer tiempo

bpe

Barómetro de
política y equidad

Fundación

EQUITAS

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

Índice

		Presentación p. 6
1	Política	Dos pasos adelante, uno para atrás. - El primer año del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet Augusto Varas p. 8
		Nueva Constitución: no todos los caminos conducen a la misma Roma Claudio Fuentes S. p. 20
2	Economía	La reforma tributaria de Bachelet y los desafíos económicos de la Administración Eugenio Rivera Urrutia p. 38
3	Empleo y Protección Social	Reforma laboral: ¿nueva mayoría o más de lo mismo? Diego López F. p. 62
4	Educación Superior	Los inicios del segundo gobierno de Bachelet bajo la lupa: avances, dificultades y desafíos de la "Reforma" del sistema de educación superior Oscar Espinoza Díaz, Luis Eduardo González p. 76
5	Género	Tras el hilo de Ariadna Pamela Díaz-Romero p. 98
7	Medios de Comunicación	Comunicación y medios: lo nuevo, lo viejo y los de siempre Elisabet Gerber p. 114
8	Ciudad y Reconstrucción	La ciudad, la casa de los amigos y la reforma tributaria Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez p. 132
9	Políticas Culturales	La agenda cultural, tema pendiente Marcia Scantlebury p. 156

Presentación

Los análisis de los primeros siete meses del Gobierno de la Presidenta Bachelet, presentados en este volumen, se pueden caracterizar a partir de la observación de Slavoj Žižek, quién definiendo el cambio fundamental como Acontecimiento, señala que *"si se espera por el tiempo que este [esté] maduro, el Acontecimiento nunca ocurrirá"*, y establece que la condición suficiente para su ocurrencia es *"la decisión subjetiva comprometida que lo crea"*¹.

Desde esta perspectiva, los capítulos que componen esta entrega tienen dos significativos hilos conductores. Uno, la constatación de un momento inicial a partir de la inauguración de la nueva administración que, irradiando un impulso transformador, generó esperanzas de un Acontecimiento a nivel nacional. Con el correr de los meses, la baja en la intensidad de los cambios efectivamente propuestos, las negociaciones políticas y los resultantes proyectos de ley enviados al Congreso fueron desactivando tales expectativas. El otro hilo es la débil decisión subjetiva en apoyo y animación de los cambios transformadores en cada sector para hacerlos realidad.

Ambas situaciones se pueden observar en tres ámbitos distintos. El primero, en la relación entre el Ejecutivo y la sociedad civil. Esta última históricamente conflictuada entre sus demandas sociales asumidas por el Gobierno y -salvo en la reforma educacional y la política energética- su marginación del proceso de traducción de estas aspiraciones en política pública al volcarse la energía presidencial al proceso legislativo, por lo que estas políticas no han sido capaces sea de recuperar sus apoyos sociales originarios o crear unos nuevos, radicándose finalmente en el Congreso, espacio institucional con baja legitimidad ciudadana. Esta doble situación se puede observar en áreas tan diversas como en el trámite de la ley que regula la TV digital, la que crea el ministerio de la mujer, la reforma electoral, la nueva constitución, la cultura y los creadores, la reforma tributaria, o la reconstrucción post catástrofes.

1 Citado por Ricardo Camargo, Repensar lo político. Hacia una nueva política radical. Buenos Aires, Prometeo, 2014, p. 47.

Un segundo espacio en que se nota esta dualidad es en la relación entre el Ejecutivo y los partidos de la Nueva Mayoría. Las tensiones al interior del gabinete aparecen de difícil solución toda vez que estas responden a la realidad de una coalición que ha visto aumentar sus conflictos internos, por lo que los problemas antes señalados no serán resueltos con un simple cambio del electo ministerial.

Y el tercer ámbito en que se materializan -de manera inversa- estas dos dimensiones es en la relación entre el Ejecutivo y los empresarios, actor social visible y cohesionado a diferencia del resto, los que jugando un importante papel en el crecimiento económico, no solo cuestionan las políticas pro crecimiento con igualdad impulsadas por el Ejecutivo sino que se alinean militante y financieramente con su oposición más dura.

En suma, todo pareciera indicar que para que las instituciones efectiva y legítimamente funcionen será necesario incorporar en forma decidida a las diversas expresiones de la sociedad civil, quienes están en el origen y fundamento de su legitimidad.

Pamela Díaz-Romero

Augusto Varas

Editores

Política

Dos pasos adelante, uno para atrás. El primer año del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet

Augusto Varas *

*Presidente del Directorio de Fundación Equitas

El primer año del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet se ha caracterizado por el rápido tránsito desde el exitoso inicio de una ambiciosa gestión transformadora, al gradual cuestionamiento a la radicalidad de los principales cambios estructurales propuestos. En un contexto de desaceleración económica, de debilitamiento de las fuerzas progresistas, del fuerte cabildeo del gran capital y del sorpresivo resurgimiento de los problemas de orden público, el Gobierno se ha visto forzado a moderar y reducir el ámbito de tales cambios.

Desde una óptica política conceptual, este proceso se puede analizar eslabonando significativamente tres momentos claves para el desarrollo de la unidad y consistencia de toda coalición política en el gobierno: su cohesión programática inicial, la generada por la lucha electoral, y aquella obtenida por el control y posicionamiento en el gobierno¹. En nuestro caso se podría afirmar que esta tríada no se ha logrado articular y consolidar efectivamente en la medida que el seguro y sólido triunfo electoral de la candidata dominó por sobre la convergencia programática y la composición de su Gobierno.

El Programa transformador

En su Programa de Gobierno la Presidenta Bachelet propuso un sustancial y radical cambio en las relaciones Estado-mercado-sociedad. Cambios necesarios para reducir las profundas desigualdades estructurales existentes en el país:

“Las transformaciones que realizaremos son el inicio de un proyecto transformador de largo plazo que apunta a hacer los cambios necesarios al modelo de desarrollo que ha tenido nuestro país”².

Las reformas tributaria, educacional y constitucional cambiarían no solo el modelo económico existente, sino que configurarían una sociedad con nuevos derechos y prerrogativas políticas y sociales -un “Estado social y democrático de derecho”-, respondiendo así a la masiva demanda ciudadana observada en 2011 y 2012.

Al mismo tiempo, y precisamente por estas razones, su gobierno debía retrotraer las políticas privatistas y de debilitamiento del Estado, especialmente implementadas en el cuatrienio del Presidente Piñera. La crítica al desprestigio de las instituciones republicanas durante el gobierno anterior, las auditorías iniciadas a esa administración y el cuestionamiento a sus logros en la gestión del país, ilustraron la ruptura de la nueva administración con las políticas de la Alianza. En ese espíritu, a dos semanas de iniciado el Gobierno, el presidente del PPD, senador Jaime Quintana, refiriéndose al uso de las mayorías logradas en ambas cámaras,

1 “Policy driven, vote seeking y office-seeking and post control”. Cfr. Johannes Freudenreich, “Coalition Building in Presidential Systems”, Potsdam University, August 19, 2010.

2 <http://michellebachelet.cl/programa/>

afirmaba: *"nosotros no vamos a pasar una aplanadora, vamos a poner aquí una retroexcavadora, porque hay que destruir los cimientos anquilosados del modelo neoliberal de la dictadura"*³.

La nueva administración inició su gestión comprometida estratégicamente con ese proceso transformador y en sus cien primeros días se mostró enérgica y empoderada al ser portadora de un claro mandato y decisión ciudadana, para avanzar en las tareas propuestas implementadas por una nueva cohorte de funcionarios de gobierno.

El énfasis inicial en una gestión eficiente tuvo su mejor expresión en el cumplimiento de las 50 medidas anunciadas para los primeros 100 días de Gobierno, las que fueron logradas en un 91% en ese período⁴. La asertividad del Ejecutivo puso a la defensiva a los sectores menos proclives a su Programa, por lo que todo estaba dado para continuar avanzando en pos de las metas estratégicas antes mencionadas.

Sin embargo, al mismo tiempo que se cumplía con las promesas de campaña se iba desarrollando una fuerte oposición transversal a la radicalidad de los cambios propuestos, tanto en la Nueva Mayoría como en la derecha. De tal forma, la gestión política que iba en marcha acelerada se puso en pausa y dio unos pasos atrás para continuar pero con un compás más lento. Las razones de este reseteo del ritmo y alcance de sus principales iniciativas se pueden encontrar en forma simultánea y combinada en diferentes niveles interpretativos.

Transformaciones vs apoyos

Un primer nivel explicativo se ubica en la tensión generada por la discrepancia entre la profundidad de las transformaciones ofrecidas y la rápida reducción de los apoyos políticos y sociales para llevarlas a cabo, todo ello en el marco de las duras posiciones anti reformistas en el área económica por parte de los empresarios (la Confederación de la producción y el Comercio, CPC) y por parte de la Iglesia Católica en lo educacional y valórico.

Esta contracción de los apoyos comenzó a mostrarse en los sondeos de opinión pública que indicaban una gradual desafección ciudadana con las reformas propuestas⁵. Estos datos no deberían extrañar toda vez que con un 51,4% de abstención electoral en la primera vuelta de la elección

3 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/03/25/651676/nueva-mayoria-advierte-que-pasara-retroexcavadora.html>

4 <http://www.cumplimiento.gob.cl/>

5 http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/6_eval%20gobierno%20ago_2014.pdf
http://web.vrserver2.cl/cepchile/encuestaCEP_Julio2014.pdf

presidencial y un 58% en la segunda, el 62,7% de votos recibidos por la Presidenta Bachelet en esta última representó al 25, 56% del total de los votantes potenciales. Las encuestas sobre las reformas propuestas (antes de las elecciones de 2013) y las en curso (después del 11 de marzo de 2014), incluyeron a toda la población, incluso a quienes se abstuvieron, lo que explica la alta volatilidad de estas opiniones. Tema que debería dar para más de una discusión sobre la reposición del voto obligatorio.

”

En segundo término, las 50 primeras medidas prometidas en la campaña⁶ comprendían el envío de proyectos solo para dos transformaciones estructurales profundas (educación y tributaria), el resto incluía un conjunto de comisiones asesoras presidenciales para la elaboración de políticas y una variada gama de ejecución de obras específicas. De esta forma, los primeros cien días estuvieron marcados por el exitoso cumplimiento de tales compromisos, los que si bien eran social, económica y culturalmente importantes, no ponían en cuestión el conjunto del sistema sostenido durante veinte años de gobiernos concertacionistas.

Sin embargo, al mismo tiempo que se cumplía con las promesas de campaña, se iba desarrollando una fuerte oposición transversal a la radicalidad de los cambios propuestos, tanto en la Nueva Mayoría como en la derecha. De tal forma, la gestión política que iba en marcha acelerada, se puso en pausa y dio unos pasos atrás para continuar pero con un compás más lento

En tercer lugar, la cándida revelación del senador Quintana de la estrategia de fondo del conjunto de transformaciones estructurales ofrecidas programáticamente volvió a plantear el problema del relato gubernamental. Inenarrable en la administración Piñera: maximización del lucro y rentas privadas. Explicitable en el de Bachelet: una nueva economía, Estado y sociedad, pero insolvente al no contar con el acuerdo mayoritario para ello en su propia coalición. Como veremos más adelante, la mayoría en ambas cámaras era un dato formal que para transformarlo en una efectiva realidad unitaria de apoyo gubernamental requería de un trabajo político cotidiano nada despreciable.

Finalmente, es posible establecer que antes de la elección, en el período comprendido entre la llegada al país de la candidata hasta la segunda vuelta presidencial, el Programa de Gobierno no tuvo la misma importancia, ni involucró afectivamente a todos los miembros de la Nueva Mayoría. Nuevamente la dirigencia partidaria, si bien le dio su apoyo, no tuvo un involucramiento significativo con las bases y movimientos sociales y

6 <http://michellebachelet.cl/pdf/50medidasMB.pdf>

endosó el proceso de construcción programática al sector de campaña agrupado en torno a la candidata. El Programa fue formulado a través de un proceso de interacción entre el comando programático y variados sectores sociales en diversas partes del país. Así, tal como han establecido estudios internacionales comparativos, se confirmó la hipótesis que afirmaba que *"los partidos en un sistema presidencial no son puramente programáticos cuando forman un gobierno, más bien las motivaciones electorales y de control de posiciones gubernamentales juegan un rol central en la construcción de la coalición en la fase preelectoral"*⁷. Al primar en la dirigencia partidaria estas motivaciones en las tres fases antes indicadas de construcción de la nueva coalición, el Programa perdió su carácter aglutinador. Su formulación no se correspondió con una real y efectiva articulación y convergencia de intereses políticos y clases sociales.

Recomposición de fuerzas

A partir de esta debilidad originaria, *pari passu* las 50 medidas y los 100 primeros días de gobierno, la coalición comenzó a observar signos de clara diferenciación interna, en particular, por parte de la Democracia Cristiana. Si bien en octubre de 2013 su presidente, Ignacio Walker había afirmado que el programa *"recoge muy bien la diversidad no solo de la nueva mayoría si no de la sociedad chilena [...] Hay un eje conductor del gobierno que va a ser la reforma educacional, la reforma tributaria y la reforma política [con lo que] nos sentimos plenamente interpretados"*⁸, a fines de julio afirmaba que su partido apoyaba al Gobierno, pero desde *"nuestros énfasis y nuestra propia personalidad"*⁹. Tales diferencias se volvieron a observar en el Consejo Nacional de la DC (12 de mayo) frente al proyecto de reforma tributaria presentada por el Gobierno, llegando a la franca rebelión de los senadores DC después del 21 de mayo cuando Andrés Zaldívar señaló que *"de todas maneras vamos a hacer propuestas de mejora"*¹⁰, lo que se tradujo en la presentación de 220 indicaciones a ese proyecto. En mayo, después que en su Mensaje la Presidenta anunciara la despenalización del aborto, Ignacio Walker, se pronunció en contra de legalizarlo, aun cuando favoreció debatir sobre el tema.

Estas diferentes posiciones sobre cambios estructurales profundos también se expresaron en las discrepancias entre el Senado y la Cámara, la que con una sólida mayoría gubernamental había despachado en primer trámite

7 Freudreich, Op. Cit.

8 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/10/674-548984-9-presidentes-de-los-partidos-de-la-nueva-mayoria-respaldan-programa-de-bachelet.shtml>

9 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/07/26/671866/ignacio-walker-apoyaremos-a-nuestro-gobierno-hasta-el-ultimo-dia.html>

10 <http://www.emol.com/noticias/economia/2014/05/21/661300/senador-zaldivar-dc-el-corazon-de-la-reforma-tributaria-es-susceptible-de-mejoras.html>

constitucional el proyecto de reforma tributaria casi sin modificaciones. De esta forma, al no reproducirse la cohesión electoral en el plano programático, se configuró una nueva dispersión de los apoyos gubernamentales, situación muy parecida a la ocurrida en el primer gobierno de la Presidenta Bachelet¹¹. A esta discrepancia se le sumaron las tensiones y frustraciones en la composición del elenco de gobierno, tal como veremos más adelante.

Este cuestionamiento a la conducción política gubernamental se sumó a las tensiones al interior de la Nueva Mayoría en torno a la profundidad de los cambios estructurales que la Presidenta había ofrecido al país. Tales diferencias adquirieron notoriedad con la abierta invectiva de personalidades públicas al proceso de reformas radicales, incluyendo ex ministros de la Concertación a la gratuidad en educación superior¹² y a las nuevas normas tributarias en discusión. Por su parte, la ex ministra de Educación, Mariana Aylwin, fue más allá al señalar que en el Gobierno *“hay una suerte de despotismo ilustrado en querer reescribir las reglas del juego en una hoja en blanco”*¹³. A esta caracterización se le agregó, por parte de Ignacio Walker, la de *“progresismo infantil”*, criticando *“cierto progresismo refundacional que creyó, ingenuamente y en forma simplista, que gobernar era un simple acto de voluntad y que nuestra misión era sólo enarbolar las banderas de la calle”*¹⁴.

Particularmente sensible para el Gobierno fueron las críticas a las dos administraciones anteriores realizadas a fines del mes de agosto por el ex Presidente Lagos en la reunión de ICARE. Al tiempo que acusó la falta de decisión política en materia de concesiones, la judicialización de los temas relacionados con la energía e infraestructura del país, e incluyó un llamado a una mejor interrelación público-privada.

Frente a este debilitamiento de la coalición de gobierno, la oposición que no había podido salir de su crisis interna después del fracaso en las elecciones presidenciales, logró un débil pero importante punto de convergencia, el que bien aprovechado le permitió concentrar los esfuerzos tanto de sus partidos como de sus poderosos medios de comunicación y líderes informales (los *“poderes fácticos”*) en una fuerte y sostenida campaña crítica a los planes gubernamentales.

11 Cfr. Augusto Varas, El gobierno de Piñera, 2010-2014. La fronda aristocrática rediviva. Catalonia, Santiago, 2014.

12 <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/09/06/24985/Gratuidad-universal-Una-medida-regresiva.aspx>

13 <http://www.elmercurio.com/blogs/2014/09/15/25229/Cambios-estructurales.aspx>

14 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/09/674-596707-9-ignacio-walker-hay-un-progresismo-infantil-que-creyo-que-gobernar-era-tomar-las.shtml>

En este marco de relaciones de fuerza el Gobierno no tuvo otra opción que retroceder en la fundamentación estratégica de las reformas y, en materia tributaria, concentrarse en el logro de los objetivos recaudatorios. De esta forma, se rebajó la profundidad de las reformas estructurales, como en lo tributario, por ejemplo, en materia de vivienda y suelo. Tal como lo señaló el senador Carlos Montes, miembro de la Comisión de Hacienda del Senado,

“La reforma tributaria en su versión original contenía instrumentos que apuntaban a combatir la especulación, favoreciendo la rotación de terrenos, compartir las plusvalías y desfavorecer la expansión del radio urbano. Se gravaba con IVA los loteos y se mejoraba la normativa sobre tributación de las ganancias de capital en los bienes raíces, dejando un margen exento bastante amplio -de 8.000 UF- para la enajenación del bien que constituyera la habitación de una familia. En la discusión, el gobierno retrocedió en estos puntos. En la Comisión de Hacienda renunció a gravar con IVA y calificar de venta habitual la subdivisión de predios y su posterior venta en lotes. Antes, en el protocolo, aceptó no modificar la situación de las ganancias de capital de bienes adquiridos antes de 2004 y flexibilizó la exención, permitiendo cualquier número de enajenaciones y utilizar diversas fórmulas para determinar el precio de adquisición, que significan comenzar a computar las plusvalías desde la vigencia de la norma. Una vez más fuimos derrotados. Se perdió una gran oportunidad, no tanto en lo recaudatorio, sino mucho más que eso, en sentar las bases para la construcción de una ciudad más sustentable y armónica”¹⁵.

Situaciones parecidas se dieron en materia de renta presunta, término del FUT, nuevo régimen de impuesto a la renta, repatriación de capitales y venta de viviendas, entre otras.

En esta nueva configuración de fuerzas se recortó el discurso estratégico. Del cambio de las relaciones Estado-mercado-sociedad se pasó a la focalización en los instrumentos para reducir la desigualdad. Así, la visión de conjunto del proceso transformador quedó desenfocada y el debate se centró en las opciones técnicas para la reducción de las desigualdades más que en las estructuras que la generaban¹⁶.

Con esta transmutación estratégico-discursiva se abrieron nuevos espacios a los sectores de derecha y liberales de centro, los que inesperadamente ganaron mayor relevancia, primero, en el debate de las opciones técnicas para reducir las desigualdades -medio ambiente predilecto de la

15 <http://www.carlosmontes.cl/senador/reforma-tributaria-y-suelo/>

16 Eugenio Rivera Urrutia, ¿Por qué Velasco elude las causas de la desigualdad? <http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/12/02/por-que-velasco-elude-las-causas-de-la-desigualdad/>

tecnocracia-, y, segundo, en la conservadora fundamentación ideológica de sus oposiciones: libertad y desarrollo.

Tales cambios en la estrategia gubernamental se expresaron de igual forma en el campo de la reforma educacional, en la que el centro de gravedad de la demanda ciudadana por una educación pública gratuita y de calidad fue desplazado por las, igualmente importantes pero de menor nivel estratégico, reformas en materia de eliminación del lucro, selección y copago. Condiciones necesarias pero no suficientes para la creación de un nuevo sistema educacional.

Este redimensionamiento de la ambición transformadora se completó con la postergación del proyecto de una nueva Constitución a cambio de modificaciones al sistema binominal para hacer del sistema electoral uno más representativo. Sin embargo, incluso en este cambio redujo su alcance al no enfrentarse en su totalidad el tema del rol del dinero en política, el que inhibe una efectiva representatividad¹⁷. De la misma forma, se incluyó el tema de cuotas de género en las candidaturas parlamentarias, pero no se especificó que ellas deberían estar presentes en todas las listas y en todas las regiones, así como no se incluyeron aportes para las mujeres en las elecciones primarias a nivel partidario.

En el campo laboral, la demanda de la CUT de convertir la reforma laboral en el cuarto pilar de transformaciones estructurales se vio relativizada las tensiones surgidas en torno al tipo y nivel de fortalecimiento de la sindicalización, negociación colectiva, titularidad de los sindicatos ante la empresa y la prohibición de reemplazar los trabajadores en huelga¹⁸.

Efectos en la Nueva Mayoría

Otro importante factor en el nuevo balance de fuerzas al interior de la Nueva Mayoría fue la reafirmación de la identidad y rol autónomo de la Democracia Cristiana en la coalición de gobierno.

Esta reafirmación identitaria fue producto de tres factores íntimamente relacionados. Por una parte, como respuesta al declive de su apoyo electoral. En efecto, desde las elecciones parlamentarias de 1989 hasta las de 2013, la DC vio mermar gradual y sostenidamente su caudal electoral. Del 25,99% de votos en la elección de diputados en 1989, pasó a un 15,56% en las de 2013; en las elecciones de concejales de 1992 logró un

17 Cfr. Patricia Silva, "Está pendiente la regulación del dinero y la política". <http://diario.latercera.com/2014/09/21/01/contenido/pais/31-173603-9-patricia-silva-esta-pendiente-la-regulacion-del-dinero-y-la-politica.shtml>

18 <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/gremios-laboral/reforma-laboral-trabajo-suspende-mesa-con-la-cut-por-diferencias-internas-en-titularidad-sindical/2014-09-05/215931.html>

28,93%, eligiendo 643 concejales y 156 alcaldes; para declinar en 2012 a un 15,07% de votos eligiendo 323 concejales y solo 56 alcaldes. Durante los gobiernos concertacionistas el déficit electoral de la DC fue subsidiado por la decisión presidencial de mantener una fuerte representación a nivel del gobierno.

En segundo término, como reacción ante el peligro de un cambio en la histórica relación entre la DC y el PS. Esta se vio alterada en enero de 2014 con la emergencia del pacto de las bancadas del PS y el PPD para fusionarse en la Cámara de Diputados para el período 2014-2018, lo que les habría permitido dominar casi la mitad de las comisiones¹⁹. Este nuevo pacto era visto como un mecanismo idóneo para apoyar las radicales reformas propuestas por la candidata Bachelet, el que vio reforzado con las declaraciones del senador Quintana, antes mencionadas. Incluso se especuló que una federación PPD-PS podría surgir producto de cambios al binominal sin subpactos.

Finalmente, esta reconfiguración de fuerzas rompía con la lógica interna y transversalidad observada en los gobiernos de la Concertación. En la nueva administración de la Presidenta Bachelet, la DC vio reducido su poder a nivel gubernamental, especialmente en ministerios tradicionalmente DC como el de Educación. Estas molestias, incrementada por la forzada renuncia de la recién nombrada subsecretaria de Educación, Claudia Peirano, se manifestaron en permanentes críticas de Ignacio Walker a la inclusión del PC en el Gobierno y a la reforma educacional (*"nunca pensé que íbamos a transformar al MINEDUC en un gestor inmobiliario"*²⁰). Este reperfilamiento de la DC con mayor autonomía al interior de la Nueva Mayoría fue ratificado en las elecciones de su Junta Nacional, a fines de julio, con la elección dos tercios de sus miembros favorables a la directiva. Y para no repetir los errores observados en la crisis de 1973, Ignacio Walker explicitaba el rol del PDC en la política y sociedad chilena rechazando la *"lógica refundacional"* y abogando por la *"lógica de la reforma"*²¹:

*"La Democracia Cristiana siempre ha jugado y está llamada a jugar un rol articulador de la política; un rol articulador de los grandes acuerdos. Y en ese sentido, la presencia de un centro robusto, articulador como la DC, dialogando con todo el mundo, buscando acuerdos, ciertamente que es una necesidad para el país"*²².

19 <http://www.latercera.com/noticia/opinion/editorial/2014/01/894-560229-9-el-eje-politico-de-la-nueva-mayoria-tras-el-pacto-psppd.shtml>

20 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/06/12/ignacio-walker-una-vez-mas-amenazado-por-convivencia/>

21 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/09/674-596707-9-ignacio-walker-hay-un-progresismo-infantil-que-creyo-que-gobernar-era-tomar-las.shtml>

22 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/06/03/ignacio-walker-la-dc-es-el-unico-partido-que-puede-dialogar-simultaneamente-con-rn-y-el-pc/>

De esta forma, la DC respondía tanto a la amenaza de izquierda del eje PS-PPD, como a la emergencia de liderazgos extra Nueva Mayoría -el de Andrés Velasco e incluso de Amplitud-, que ponían en peligro la lealtad electoral de sus bases más de derecha. Las críticas a las reformas educacional y tributaria, y su defensa de la educación privada subvencionada y apoyo a la función educativa de la Iglesia Católica, graficaron el histórico alineamiento de la DC con la clase media y el centro político (*"motivo de atención preferente de la DC"* y *"que estaba quedando fuera de la foto"*²³).

Desde esa postura vieron incrementar su influencia política al interior de la coalición en la medida que esta se debilitaba y el gobierno cedía ante sus críticas y propuestas menos radicales.

La laxitud de las fronteras partidarias se vio incrementada por el eventual reforzamiento del progresismo producto de las conversaciones y posibles negociaciones entre el PRO de Marco Enríquez-Ominami y la directiva del PS encabezada por Osvaldo Andrade. A fines de mayo este último indicaba:

*"He encontrado una disposición distinta, en el sentido de entender que los cambios que Chile necesita son profundos, son transformadores, y para eso se requiere grandes mayorías. Creo que el partido PRO, y Marco en particular, lo ha entendido también"*²⁴.

Al cierre

La aprobación final del proyecto de reforma tributaria, la disminución de las tensiones en torno a la reforma educacional y el éxito en la investigación policial que llevó a la captura de los responsables del bombazo en el Sub Centro de Américo Vespucio, le dieron al Gobierno un nuevo respiro.

Con todo, a partir de fines de este año y comienzos del próximo el Ejecutivo tendrá que enfrentar creativamente los temas de cohesión interna de la Nueva Mayoría, de su relación con esta y las diversas fuerzas en el Congreso, así como su propia relación con la ciudadanía organizada. Al respecto le será preciso obtener una seria evaluación del proceso de consulta ciudadana por la reforma educacional, una vez finalizado, y una enérgica iniciativa para hacer de la participación ciudadana (Ley 20.500) un efectivo proceso a nivel gubernamental global que cambie y articule definitivamente y sinérgicamente las relaciones Estado-sociedad. Prevención no descartable frente a nuevas posibles movilizaciones sociales pro reformas estructurales profundas.

23 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/09/674-596707-9-ignacio-walker-hay-un-progresismo-infantil-que-creyo-que-gobernar-era-tomar-las.shtml>

24 <http://www.pulso.cl/noticia/actualidad-politica/politica/2014/05/5-44204-9-andrade-valora-dialogo-con-me-y-dc-pone-reparos-a-opcion-de-sumar-al-pro-a.shtml>

Nueva Constitución: no todos los caminos conducen a la misma Roma

Claudio Fuentes S. *

* Académico, Director Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, UDP.

Para la elaboración de este trabajo se contó con la asistencia de Camila Peralta en la sistematización de la información. Parte de este trabajo de investigación pudo realizarse gracias a la generosa contribución de la Fundación Böll. Los juicios y opiniones aquí vertidos son de exclusiva responsabilidad del autor.

Introducción

La inauguración del segundo gobierno de Bachelet combinó altas expectativas y cuotas relevantes de incertidumbre. Dentro de los tres cambios estructurales, el gobierno se comprometió a establecer una nueva Constitución, nacida de un proceso democrático, institucional y participativo. Las expectativas eran altas por cuanto la coalición de gobierno asumía el desafío de redefinir ciertos aspectos esenciales de la carta de derechos y del sistema político propiamente tal. Pero ello se acompañó de cierto nivel de incertidumbre y por lo tanto, no se ha definido con claridad ni los pasos ni el itinerario que se seguirá para alcanzar la meta. Los anuncios han sido algo difusos. Se habló en un primer momento que se enviaría un proyecto de reforma total al Congreso en el segundo semestre de 2014. Luego se postergó la discusión para el año 2015 por la recargada agenda que ha enfrentado la actual administración en sus primeros meses. Pero, las autoridades han reiterado que sí o sí el debate se iniciará el próximo año.

Lo más relevante de destacar, y que constituye el argumento de este artículo, son las diferencias importantes que existen entre los actores políticos de la propia Nueva Mayoría sobre el camino que nos conducirá a una Nueva Constitución. Sostenemos aquí que estas diferencias sobre la estrategia reflejan una diferencia importante respecto del objetivo que se quiere alcanzar y de ahí que no todos los caminos conducirían a la misma Roma.

La forma en que se implementaría esta propuesta de nueva Constitución ha sido parte sustancial al debate. Qué cambiar es tan importante como quiénes serán los encargados de hacerlo y cómo se hará. Esta tensión surgió desde el origen de la comisión programática constitucional de la candidatura de Michelle Bachelet

El programa: Chile merece una nueva Constitución

El establecimiento de una nueva Constitución se transformó en uno de los tres ejes prioritarios del programa de gobierno. Esta prioridad se justificaba del siguiente modo: desde el punto de vista normativo, el actual texto -se argumentaba en el programa- está sustentado en la desconfianza a la soberanía popular lo que requería un cambio significativo al establecer estándares democráticos donde el respeto a las mayorías fuese coherente con las reglas que se establecen en el sistema democrático. A lo anterior se agregaba la necesidad de actualizar el texto al desarrollo doctrinal y experiencias de las democracias modernas del mundo. Desde el punto de vista político, se señalaba que existían importantes grupos de la sociedad demandando el establecimiento de una nueva Constitución.

La propuesta programática avanzaba un conjunto de contenidos básicos y esenciales que debiese considerar esta nueva Constitución¹. Se definían principios en el campo de los derechos esenciales de las personas, garantías y deberes, además de la estructura del sistema político.

Algunos de los aspectos que llamaron la atención de la propuesta en el campo de los derechos fueron: la promoción de una ley de acción positiva para alcanzar una mayor igualdad entre hombres y mujeres; establecer una norma que limite la concentración de propiedad de los medios de comunicación social; consagración de derecho al trabajo, a una remuneración equitativa y protección de las organizaciones sindicales; reconocimiento del derecho a la identidad sexual; la necesidad de delimitar de mejor modo la función social del derecho a la propiedad privada; el reconocimiento del dominio público pleno, absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de los recursos hídricos, mineros y del espectro radioeléctrico; la declaración de las aguas como bienes nacionales de uso público; el establecimiento de una ley para alcanzar la paridad en los cargos de representación popular entre hombres y mujeres; el reconocimiento de Chile como una nación pluricultural; la consagración del Estado social y democrático de derecho para asegurar mínimos de igualdad social para el disfrute colectivo de tales derechos.

Desde el punto de vista de los deberes, se propone avanzar en una concepción que supere la visión individualista de la vida en sociedad y que establezca deberes relativos a la vida pacífica, el respeto de derechos, la contribución a una sociedad solidaria, y el cumplimiento de las cargas reales y personales que establezca la ley.

Finalmente, en relación a la estructura del sistema político, se convoca al establecimiento de una república democrática que combine elementos de representación y participación en forma equilibrada. Se propone, entre otros aspectos, el establecimiento de un sistema electoral proporcional; la definición de quórum de mayoría absoluta para la aprobación de leyes (eliminando quórum supramayoritarios); la valoración de los partidos políticos y la entrega de recursos públicos para garantizar su funcionamiento; el reconocimiento de los pueblos indígenas; el establecimiento de mecanismos de democracia directa en distintos niveles de decisión política; elección directa de autoridades regionales; la reforma a la justicia militar; el reordenamiento de atribuciones del Tribunal Constitucional y el cambio en el sistema de elección de sus integrantes; la creación de una defensoría ciudadana; y el establecimiento de referéndum para dirimir conflicto entre poderes al realizar reformas constitucionales o bien aprobar enmiendas a la Constitución.

1 El capítulo programático referido a la Constitución fue elaborado por un equipo encabezado por el abogado Francisco Zúñiga, e integrado por los abogados Pablo Ruiz-Tagle, Fernando Atria, Alejandra Zúñiga, Juan Carlos Ferrada, Francisco Soto, Claudia Sarmiento y William García.

El programa delineado estableció tres condiciones para la elaboración de esta nueva Constitución: un proceso democrático, institucional y participativo. Democrático en el sentido que se escucharían todos los puntos de vista y se respetarían los derechos de todos los sectores. Institucional, en la perspectiva que tanto la presidencia de la República como el Congreso “[...] *deberán concordar criterios que permitan dar cauce constitucional y legal al proceso de cambio; y que permitan la expresión de la real voluntad popular en el sentido de los cambios*” (Programa de gobierno 2013). Finalmente el proceso requería ser participativo, esto es, que la ciudadanía debía participar activamente en la discusión y aprobación de la nueva constitución: “[...] *para tal efecto, el proceso constituyente supone, de entrada, aprobar en el parlamento todas aquellas reformas que permitan, precisamente, una deliberación que satisfaga esta condición*” (Programa de gobierno, 2013).

El debate de forma y fondo (qué aspectos modificar y cómo avanzar) se explicitaban así en las definiciones programáticas de este nuevo gobierno. Ambos debates están interrelacionados y en los primeros seis meses de gobierno han dividido las aguas del mundo político y social. En las próximas secciones de este artículo analizaremos estas dos dimensiones del debate.

El debate de fondo: ¿refundación vs gradualismo vs status quo?

Como dijimos, la idea que inspira la propuesta programática se sustenta en la visión compartida por las fuerzas de la Nueva Mayoría de que los nuevos tiempos políticos requieren de ajustes significativos en la estructura del sistema político. De acuerdo a quienes redactaron el programa, la arquitectura constitucional está concebida de espaldas a la soberanía popular por lo que, consecuentemente, se requeriría de una ingeniería de cambio mayor. Las enormes limitaciones a la voluntad popular expresadas en los quórum supramayoritarios y la estructura de contrapesos entre los poderes del Estado estarían afectando al propio sistema democrático.

En esta visión es la arquitectura constitucional la que limita la voluntad popular lo que a su vez estaría generando una deslegitimación del sistema político, el freno al desarrollo económico y afectaría su gobernabilidad. Las nuevas reglas del juego permitirían un desarrollo más armónico y una mejor convivencia social y política. Lo anterior implica definiciones relevantes para el país asociadas al tipo de rol que se le quiere dar al Estado, la definición de bienes públicos, la consagración de derechos políticos y sociales, y el equilibrio en el balance de poder entre los diferentes poderes del Estado.

Otro sector (de centro) considera el gradualismo no ya como estrategia sino como un fin en sí mismo de la política. Se sostiene que ya el país vivió momentos traumáticos que nos dividieron por intentos refundacionales.

Se valora como un objetivo de la política el establecer consensos entre los representantes de la ciudadanía. En esta perspectiva, la transformación social debe ser conducida por los líderes de los partidos (las elites o representantes políticos) y requiere como condición la inclusión y respeto de las minorías.

Para la Alianza y el mundo empresarial organizado, en cambio, la lógica argumentativa es la opuesta. En un contexto de reformas profundas como educación y estructura tributaria, la sola idea de debatir una nueva constitución afectaría profundamente la gobernabilidad del país. En este caso, se sostiene que es la actual arquitectura constitucional la que ha dado garantías de estabilidad en los últimos 25 años por lo que aventurarse en una transformación radical afectaría precisamente el desarrollo económico y la gobernabilidad del país. En este caso, la actual normativa es fuente de estabilidad.²

El debate de forma: desde arriba vs. desde abajo

La forma en que se implementaría esta propuesta de nueva Constitución ha sido parte sustancial al debate. Qué cambiar es tan importante como quiénes serán los encargados de hacerlo y cómo se hará. Esta tensión surgió desde el origen de la comisión programática constitucional de la candidatura de Michelle Bachelet. Recién conformada la citada comisión, uno de sus integrantes, Fernando Atria, postuló que tan importante como el contenido de la nueva Constitución era el mecanismo por cuanto: “[...] *el problema es que las reglas actualmente vigentes de actuación de la ley, incluida la ley de reforma constitucional, las reglas actualmente vigentes, aseguran que cualquier reforma que se apruebe a través de ella va a reproducir el problema y no lo va a solucionar*”. Consecuentemente, sostenía que: *“la forma normal, a través de la cual una nueva decisión que no le deba nada a decisiones anteriores se toma, es asamblea constituyente”*³.

Una postura diferente sostuvo el encargado de la Comisión programática constitucional de Bachelet, Francisco Zúñiga, que luego de concluido su trabajo en septiembre de 2013 planteó que se priorizaría un camino institucional, esto es “[...] *la prioridad la tiene la reforma total a la Constitución. Sólo si la reforma total fracasa porque la derecha vuelve con sus bloqueos y vetos, se abrirá la posibilidad de recurrir al poder constituyente originario*”. Y agregaba: *“La decisión de una nueva Constitución depende de todos, pero naturalmente depende de la derecha abrir esa puerta. Porque ellos tienen la puerta de los quóruns y mientras no reformemos el binominal,*

- 2 Alberto Espina (Senador RN) señalaba que lanzarse a discutir una nueva Constitución improvisadamente “podría causarle daños enormes a los países” (El Mercurio, 6 de julio 2014).
- 3 Fernando Atria, “el problema constitucional tendrá que resolverse por la buenas o por las malas”, El Mostrador, 23 de abril de 2013.

*es muy probable que la derecha siga teniendo más del tercio que le permita bloquear una reforma total a la Constitución.*⁴

La candidata Bachelet evitó durante su campaña pronunciarse respecto de la posibilidad de establecer una asamblea constituyente (AC), indicando que “[...] *nunca dije que estaba por una asamblea constituyente. Lo que dije es que no estaba prejuiciosamente en contra de ninguna opción (...). Es evidente que la primera opción sea por la vía institucional. Ahora bien, hay distintas interpretaciones de eso, pero por la vía institucional. Por eso, es que yo me la estoy jugando por conseguir el mayor número de doblajes para ver si podeos romper el cerrojo que existe...*”⁵.

De esta forma, aunque en la Nueva Mayoría se plantearon diversos escenarios, se decidió optar por un camino que garantizara un mecanismo participativo, democrático pero a la vez que no contraviniera las normas vigentes. Lo anterior planteaba cierta ambigüedad en el mecanismo específico para garantizar la condición de “*participación*” que se prometió. Sin embargo, las señales políticas entregadas por la propia candidata Bachelet descartaron (aunque sin decirlo) la posibilidad de establecer una Asamblea Constituyente enfatizando con mayores o menores matices que se buscaría un camino que implicaba (a) generar un proyecto en el poder Ejecutivo que fuese discutido en el Congreso, (b) establecer algún tipo de mecanismo de consulta ciudadana, y (c) que dicho proyecto fuese debatido en el Congreso Nacional y posteriormente ratificado por la ciudadanía.

En efecto, en el último debate televisivo presidencial entre Bachelet y Matthei, la primera planteó que la discusión no podía ser de elite, agregando que el Ejecutivo enviaría un proyecto de reforma total a la Constitución dentro del segundo semestre del año 2014 y que se iba a asegurar que ese proyecto fuese discutido por la población.⁶ Asimismo, luego de la instalación del gobierno en marzo de 2014 se evitó especificar el mecanismo mediante el cual se abordaría el tema constitucional. El 5 de septiembre pasado, en entrevista en radio ADN, la presidenta Bachelet insistió en que lo que se debía asegurar era una discusión amplia y con participación ciudadana. Al ser consultada si aquello significaba el establecer una Asamblea Constituyente, sostuvo que: “*no, no significa eso, en su momento diremos cómo van a ser los pasos. Hoy estamos claros en los principios, en que sea un proceso democrático, participativo y legítimo, esos son los principios que no se traspasan*”.⁷

4 Francisco Zúñiga: “Sólo si la reforma total fracasa porque la derecha la bloquea, se abrirá posibilidad de recurrir al poder constituyente originario”, El Mostrador, 17 de septiembre, 2013.

5 Michelle Bachelet: “Nunca dije que estaba por una asamblea constituyente”, emol, 8 de julio, 2013.

6 “Bachelet marca la ruta y anuncia proyecto de nueva Constitución para segundo semestre 2014. El Mostrador, 11 de diciembre, 2013.

7 Radio ADN, entrevista a Michelle Bachelet. 5 de septiembre de 2014.

Más recientemente, la ministra Secretaria General de la Presidencia, Ximena Rincón (DC), sostenía que *“lo participativo se vincula a un cambio de forma de mirar el texto constitucional, ya no solo como el resultado de ciertas élites pensantes, sino también que la ciudadanía concurra en la generación del nuevo texto.”*⁸

Desde el punto de vista del mundo político, quienes se han mostrado favorables a realizar transformaciones constitucionales se han organizado en torno a tres posturas:

..... Reformistas graduales

A este grupo adscriben quienes señalan que es necesario realizar ajustes más o menos profundos a la Constitución pero que tales cambios deben respetar la institucionalidad vigente, por lo que correspondería al Congreso Nacional aprobar cualquier modificación. Algunos sectores de la derecha (En RN, UDI y Amplitud) se han mostrado partidarios de esta opción. Ellos se muestran abiertos a realizar reformas, pero cualquiera de esos perfeccionamientos institucionales sólo puede hacerse con la institucionalidad vigente. El cambio debiese provenir desde arriba y a partir de un consenso de las elites en el poder. En la Nueva Mayoría también hay actores que han propiciado esta noción. Como veremos a continuación algunos como el senador Walker sostienen que es sano para la democracia propiciar acuerdos de los representantes en el Poder. Otros como el ex senador Escalona han sostenido que como no se puede saltar la institucionalidad, la única opción realista es propiciar cambios institucionales teniendo en consideración las mayorías existentes en el Congreso.

El grado de profundidad de las propuestas varía de actor en actor político. En marzo de 2014, el senador Hernán Larraín (UDI) sostenía que *“Creo que objetivamente no hay una justificación para una nueva Constitución, ni mucho menos para hacer una asamblea constituyente para elaborarla. Si fuese necesario introducirle cambios muy sustantivos al actual texto, para eso está el Congreso, que tiene legitimidad democrática para abocarse a esas reformas”*⁹. Larraín se mostraba partidario de cambios en el sistema binominal y de las leyes de carácter orgánico constitucional. Asimismo, sostuvo que se podría avanzar en un estatuto de las instituciones autónomas del Estado.

8 Ximena Rincón: “La Nueva Constitución requiere participación ciudadana en su origen”, The Clinic, 6 de mayo, 2014.

9 Nueva Constitución, las definiciones de 5 senadores donde se forjará la reforma. La Segunda, 21 de marzo, 2014.

Ese mismo marzo, el senador Alberto Espina (RN) planteaba que *“La legitimidad de origen no es lo relevante, sino su contenido y cómo se puede mejorar, porque uno puede tener una Constitución generada en democracia que le haga un tremendo daño al país. Todos los enclaves autoritarios de esta Constitución ya fueron eliminados, perfeccionarla siempre es bueno y hay que estar dispuestos a discutirlo, pero vamos a resguardar las libertades individuales como un principio intransable”*¹⁰. Sostenía Espina que se requería garantizar las libertades individuales, profundizar la descentralización y establecer un mayor equilibrio entre los poderes del Estado. Pero al mes siguiente de hacer estas declaraciones, el senador Espina se mostró partidario de promover un proceso consultivo de las reformas.

Espina era partidario de avanzar un acuerdo de reformas constitucionales en el actual Congreso (con los actuales quóruns), y que el proceso podría incluir tres etapas: una amplia consulta ciudadana, una discusión al interior del Congreso, y un plebiscito para ratificar los acuerdos establecidos por el Congreso, *“esto porque en las actuales circunstancias esto fortalece los acuerdos que se hagan sobre la Constitución”*¹¹

Otro reformista es Andrés Velasco (Independiente) quien sostuvo durante su campaña que la promesa de una Asamblea Constituyente era falsa dado que no estaba considerada dentro de la institucionalidad. En su candidatura presentó una plataforma de reformas políticas y constitucionales de alta densidad incluyendo reforma al sistema electoral, Tribunal Constitucional, cambio en quóruns de aprobación de leyes, reconocimiento constitucional de pueblos originarios, reforma a ley de partidos, ley de lobby y regulación de intereses de los representantes electos.¹² Para Velasco la promesa de una Asamblea Constituyente era falsa por cuanto no estaba contemplada en la legislación actual.

El senador Camilo Escalona (PS) planteó tempranamente en la campaña presidencial la imposibilidad de propiciar una Asamblea Constituyente. En Abril de 2013 marcó una posición pragmática al indicar que en el caso de Chile no había espacio para quiebres institucionales o decisiones que contravinieran los mecanismos institucionales para realizar transformaciones. Por lo tanto, la única posibilidad real de cambiar la Constitución era desde una reforma en una propuesta que discutiese el Congreso Nacional. Y para ello, se requería de una mayoría sustantiva en el Congreso. Sostuvo Escalona que: *“Los alcances de un gobierno de cuatro*

10 Nueva Constitución, las definiciones de 5 senadores donde se forjará la reforma. La Segunda, 21 de marzo, 2014.

11 Alberto Espina: “lo que acordemos en el Congreso, se plebiscita”, La Segunda, 17 de abril, 2014.

12 Andrés Velasco presenta propuestas de reformas políticas y constitucionales. El Mostrador, 9 de junio, 2013.

*años no son ilimitados. En democracia, las reformas no son impuestas de manera autoritaria o mesiánica, sino que tienen límites institucionales y sociales de la mayoría que respalda esos cambios. En el ámbito institucional, las reformas dependerán de las mayorías que habrá en las elecciones de noviembre [de 2013]. Así de definitivo y claro. Nosotros seguimos un camino de reformas institucionales. No hay posibilidades en Chile de un quiebre y, por lo tanto, son las mayorías las que nos van a permitir los cambios.”*¹³

En tanto, el senador y presidente de la DC Ignacio Walker sostenía en diciembre de 2013 que existían tres aspectos claves que constituían el corazón de la cuestión constitucional: el término del sistema binominal; el fin de las leyes orgánicas constitucionales y sus quóruns de aprobación; y el fin del control preventivo de dichas leyes por parte del Tribunal Constitucional. La resolución de la cuestión constitucional, planteaba Walker, *“[...]es una exigencia patriótica que recae sobre los hombros de la elite política chilena. Esa nueva constitución, producto de los tres cambios que hemos señalado, debe surgir de un mecanismo democrático, participativo, e institucional [...]”. Estimo deseable y aconsejable que una reforma de esa envergadura sea ratificada por un plebiscito.”*¹⁴

El senador Walker fue mucho más explícito cuando indicaba que nunca había creído en una lógica refundacional: *“[...]el camino es la reforma, aunque se trate de reformas estructurales, porque el programa de la Presidenta Bachelet no ha propuesto ninguna revolución, lo que ha propuesto son tres reformas estructurales. La lógica refundacional, que es ingenua, y voluntarista compromete la viabilidad de las reformas. En cambio, la lógica de la reforma del cambio gradual y con acuerdos es una lógica más eficaz.”*¹⁵

..... Refundación vía consulta no-vinculante

Un segundo grupo cree en la necesidad de una Nueva Constitución (o un cambio estructural en las bases constitucionales) pero sostiene que no existe posibilidad pragmática de establecer un proceso como una Asamblea Constituyente. Destacan dos impedimentos: falta de una legislación que establezca aquella opción; e imposibilidad de aprobar un proyecto en el Congreso que abra la opción de una Asamblea Constituyente por el quórum requerido para ello en el Congreso Nacional. Por lo tanto, la única posibilidad que existiría sería que el Ejecutivo definiese un texto que fuese sometido a una consulta no vinculante a la ciudadanía, seguido de la aprobación formal de una reforma total a la Constitución por parte del Congreso Nacional, y la ratificación en un plebiscito vinculante de la propuesta definitiva.

13 Entrevista a Camilo Escalona. La Tercera, 28 de abril, 2013.

14 Ignacio Walker: “Nueva Constitución”. El Mercurio, 21 de diciembre de 2013.

15 Ignacio Walker: “Hay un progresismo infantil que creyó que gobernar era tomar las banderas de la calle”, La Tercera, 21 de septiembre, 2014.

Al igual que los *"reformistas"*, se trataría también de un proceso de arriba hacia abajo donde le correspondería al Ejecutivo preparar un proyecto de Nueva Constitución (y ya no de un conjunto de reformas) y que incluyese como condición esencial algún nivel sustantivo de consulta a la ciudadanía. Los reformistas graduales proponen que el origen del debate esté en el Congreso Nacional. Este grupo en cambio, propone que sea el Ejecutivo el encargado de proponer un texto al Congreso. Por ejemplo, el presidente del PS, Osvaldo Andrade, indicó que la discusión relevante para él era del producto (una nueva constitución) y no tanto del método: "[...] si después de dos años y medio de gobierno -cuando los gobiernos *son realmente ejecutivos porque ya después entramos en la vorágine electoral y las cosas decaen-* lo que vamos a tener en materia constitucional es un debate interesantísimo sobre el método, créanme que va a ser la frustración de esto, porque lo que queremos es cambiar la Constitución, no hacer una discusión académica". Agregaba Andrade que su partido ya había definido su inclinación formal por propiciar una Asamblea Constituyente, pero que, sin embargo, el tiempo político era extremadamente limitado para discutir la opción de una Nueva Constitución, por lo que resultaba más relevante pensar en el producto que una discusión que podría ser infructuosa sobre la forma de establecerla.¹⁶

El senador Felipe Harboe (PPD) sostenía que no iba a aceptar una Constitución entre cuatro paredes por lo que se requería participación; sin embargo inmediatamente agregaba que "[...] *no creo que hoy día haya condiciones para que sea vinculante la participación ciudadana, pero sí creo que la política tiene que estar abierta a escuchar distintos planteamientos de organizaciones ciudadanas y ojalá ahí derivar en una nueva Carta Fundamental. Será resorte de la política, darle conducción al proceso*"¹⁷.

En la misma línea de lo planteado por Harboe, el senador Pedro Araya (independiente pro DC) sostenía que era partidario de establecer una nueva Constitución y que el debate tendría que tomar lugar en el Congreso Nacional. Indicaba que había conversado informalmente con algunos senadores de la Comisión de Constitución del Senado "[...] *para que aquí se pueda oír a la mayor cantidad de gente, porque la discusión no puede restringirse a la élite. Queremos hacer una suerte de asamblea para discutir el tema*"¹⁸.

16 "Andrade y debate sobre nueva constitución: me interesa desde el punto de vista del producto, no del método", The Clinic, 29 de agosto, 2014.

17 Nueva Constitución, las definiciones de 5 senadores donde se forjará la reforma. La Segunda, 21 de marzo, 2014.

18 Nueva Constitución, las definiciones de 5 senadores donde se forjará la reforma. La Segunda, 21 de marzo, 2014.

Refundadores asambleístas

Otros actores políticos, académicos y sociales han defendido la idea de establecer una Asamblea Constituyente como condición para el establecimiento de una Nueva Constitución. Su línea argumentativa incluye tres aspectos: primero, la necesidad que en la definición de las reglas del juego se exprese la voluntad popular; segundo, que no parece apropiado que los mismos que definen las reglas del juego sean quienes después se van a regir por aquellas reglas del juego que establecen; y tercero, que el ejercicio de un proceso constituyente por la vía de una asamblea dotará de legitimidad al proceso en su conjunto.

Además de los movimientos sociales que desde hace ya varios años han propiciado una Asamblea Constituyente (movimiento pro asamblea constituyente, movimiento marcatuvoto, entre otros), se sumó una bancada parlamentaria por una asamblea constituyente que en junio de este año emitió un manifiesto indicando su compromiso de promoverla. El manifiesto indica que: *"Nos proponemos actuar de forma conjunta para respaldar cualquier iniciativa que le de viabilidad institucional a la realización de una Asamblea Constituyente. Continuaremos impulsando el debate público en torno a su necesidad y sus atributos para generar una nueva constitución. Prometemos trabajar con todas nuestras fuerzas para hacer posible el establecimiento de una asamblea constituyente que, por la razón y nunca por la fuerza, genere una nueva constitución que sea válida, legítima y, que por sobre todas las cosas, sea una constitución justa."*¹⁹

Se sumaron a esta iniciativa los diputados(as) comunistas Guillermo Teillier, Camila Vallejo, Lautaro Carmona, Hugo Gutiérrez y Daniel Núñez; además de los diputados(as) Cristina Girardi (PPD), Yasna Provoste (DC), Leonardo Soto (PS), Gaspar Rivas (RN), Maya Fernández (PS), Vlado Mirosevic (PL), Daniel Melo (PS), Giorgio Jackson (RD), Gabriel Boric (IND), Iván Fuentes (IND), Daniella Cicardini (PS). Los Senadores que firmaron la carta son Alejandro Guiller (PRSD), Alfonso De Urresti (PS), Juan Pablo Letelier (PS), Guido Girardi (PPD) y Antonio Horvath (IND).

En la presentación de esta iniciativa, Senador Girardi indicó *"El mundo de las elites, el mundo del poder vertical se terminó. La sociedad hoy día va de abajo para arriba y no viceversa. Hay algunos que se sienten superiores tratando de imponer su visión. Esta democracia excluye a la mayoría y si queremos que la ciudadanía se sienta parte, tenemos un gran desafío y una gran oportunidad. Los Senadores nos vamos a sumar activamente."*²⁰

19 Parlamentarios conforman inédita "bancada transversal" por una asamblea constituyente. El Mostrador, 17 de junio, 2014.

20 Parlamentarios conforman inédita "bancada transversal" por una asamblea constituyente. El Mostrador, 17 de junio, 2014.

Ya en el año 2012, un grupo de senadores de izquierda (Girardi, Gómez, Navarro, Quintana y Rossi) plantearon una moción en el Congreso Nacional para permitir la posibilidad que el o la Presidenta de la República pudiese convocar a un plebiscito para establecer una nueva Constitución mediante la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Se justifica la idea en la noción que el poder constituyente originario es siempre un poder que reside en el pueblo como titular por lo que en cualquier momento tiene derecho a cambiar la Constitución si lo estima indispensable.

Se proponía en aquella moción que: *"El tercer domingo del mes de noviembre del año 2013, junto con las elecciones presidenciales y parlamentarias, se efectuará un plebiscito a fin de que los electores manifiesten su aprobación o rechazo de la convocatoria a una asamblea constituyente que redacte una nueva Constitución Política. Para tal objeto, en todas las mesas receptoras de sufragios existirá una urna al efecto, en la cual los electores depositarán la cédula del plebiscito señalado. La cédula tendrá al centro, la siguiente oración: "Plebiscito Asamblea Constituyente para Nueva Constitución"; debajo de ésta habrá dos líneas horizontales, una al lado de otra. En la parte inferior de la primera línea, se imprimirá la palabra "apruebo", y en la parte inferior de la segunda línea, se imprimirá la palabra "rechazo", a objeto que cada ciudadano manifieste su preferencia"*²¹.

En la misma dirección, otra propuesta la habían hecho diputados de la Concertación ese mismo año, proponiendo la modificación del artículo 15 de la Constitución que establece que sólo podrá convocarse a plebiscito en las circunstancias previstas en el mismo texto (de carácter municipal y cuando existe choque de poderes entre el Ejecutivo y Legislativo). La propuesta incluía un inciso que señalaba que: *"Podrán plebiscitarse todo tipo de asuntos de interés público, ya sean de rango administrativo o legal, incluida la convocatoria a Asamblea Constituyente. Las consultas sobre las cuales deba pronunciarse la ciudadanía serán formuladas en términos claros y precisos. Cuando correspondan a la implementación de una política pública determinada, deberá indicarse en ella los medios jurídicos económicos de su implementación como asimismo los plazos que tendrá la autoridad para ponerlas en ejecución"*²².

21 Moción 8562-07 que establece procedimiento plebiscitario para el cambio de la Constitución política de la República, mediante asamblea constituyente. 4 de septiembre, 2012.

22 Boletín 8352-07, moción que modifica el artículo 15 de la Constitución Política de la República estableciendo el plebiscito como medio de decisión ciudadana. 12 de Junio, 2012. Propuesta de los diputados Aguiló (IC), Ascencio (DC), Carmona (PC), Ceroni (PPD), Espinosa (PRSD), González (PPD), Jarpa (PRSD), Lemus (PS), Rincón (DC), Silber (PDC).

En la misma línea, un grupo de actores políticos y sociales presentó en junio de 2013 un manifiesto que busca propiciar una reforma a la Constitución con el objetivo de incorporar una cláusula para permitir que el o la Presidenta de la República pueda convocar a un plebiscito de modo que sea la ciudadanía la que decida si quiere o no una nueva Constitución²³. Esta iniciativa fue apoyada por el Presidente del PPD, Jaime Quintana, quien planteó que *"[...]el camino que nos plantea la gente del Manifiesto por un Plebiscito, es un camino serio y es un camino viable que no rompe la institucionalidad, es un camino que plantea la propuesta o la reforma constitucional para establecer el plebiscito"*²⁴.

Revolución Democrática, por ejemplo, ha propiciado una iniciativa para incluir un nuevo capítulo en la Constitución que específicamente considere un mecanismo de reemplazo de la Constitución vigente. Se propone que el Congreso podrá iniciar por mayoría de sus miembros en ejercicio, y por solo una vez durante cada período presidencial, la convocatoria a un plebiscito nacional que someta a aprobación uno o más mecanismos para la elaboración de una nueva Constitución. El Presidente de la república deberá convocar a plebiscito no antes de 60 ni después de 180 días de recibida la solicitud del Congreso Nacional.²⁵

En síntesis, observamos que los actores políticos se encuentran bastante divididos respecto de la profundidad de la transformación constitucional (si va a hacer un cambio parcial o total), y del mecanismo para materializarla (se será desde *"arriba"*, o desde *"abajo"*). El cuadro 1 sintetiza el posicionamiento de los actores de acuerdo a estas dos dimensiones.

Cuadro 1. Estrategias y profundidad de transformaciones constitucionales

REFORMISTAS		REFUNDACIONALES
Desde Arriba Top-down	Gradualistas (a)	Consulta no-vinculante (b)
Desde abajo Bottom-up	--	Asambleístas (c)

Elaborado por el autor.

23 Presentan propuesta de "Plebiscito para una nueva Constitución", Diario Universidad de Chile, 6 de junio, 2013.

24 Quintana (PPD): "Llamar a un plebiscito para elaborar nueva Constitución es un camino viable", El Mostrador, 1 de octubre, 2013.

25 "Plebiscito sobre nueva Constitución y propuesta de Asamblea Constituyente". Comisión de reformas políticas estructurales, Revolución Democrática. Texto inédito.

Qué y cuándo discutir: ¿2014, 2015 o 2018?

Bachelet planteó cuando era candidata que el segundo semestre de 2014 ingresaría al Congreso un proyecto de Nueva Constitución. Luego, en su intervención ante el Congreso ratificó que la Nueva Constitución era parte de su compromiso de gobierno para el período y que era un proyecto que se avanzaría en el año 2015. Sostenía que se requería de una constitución que tuviese legitimidad de origen y que, para lograr aquello, se requería de un proceso participativo: *"[...] por lo tanto, tiene que haber un proceso democrático, participativo, con un cauce institucional y claro. Mal haría yo si mando un proyecto de ley, aunque sea impecable desde el punto de vista de los expertos, si no desarrollo un proceso participativo. Por tanto, parte del diseño que estamos haciendo es que, probablemente, en el segundo semestre iniciemos una serie de reuniones, aunque todavía estamos mirando cuáles son los mecanismos más adecuados para que haya un debate ciudadano relacionado con la Constitución"*.²⁶

En efecto, en mayo, el ministro del Interior informó en el comité político que el ministerio Secretaría General de la Presidencia coordinaría una serie de reuniones con expertos(as) y académicos(as) para discutir y definir un itinerario en relación a este importante tema²⁷. En efecto, la ministra Ximena Rincón en mayo de este año se reunió con un grupo de constitucionalistas como también con un grupo de activistas pro-asamblea constituyente para discutir lo que podría ser el proceso de cambio constitucional²⁸. En septiembre se reactivaron las reuniones ahora con académicos del mundo de la ciencia política y sociología.

A comienzos de agosto, la Presidenta al intervenir en una reunión que creaba el Consejo Nacional de Participación Ciudadana, fue más explícita al sostener que en el año 2015 se discutiría un proyecto de Nueva Constitución: *"[...] el próximo año vamos a iniciar otra gran discusión. ¿Cómo tenemos una Constitución que nos represente a todas y todos de manera adecuada?"*²⁹. Lo anterior fue reafirmado por el ministro Peñailillo,

26 Michelle Bachelet, "El diálogo no significa que tengo que hacer lo que el otro me dice," La Tercera, 17 de mayo, 2014.

27 Peñailillo informa a los partidos que este año se definirá el mecanismo para redactar la nueva Constitución. The Clinic, 20 de mayo, 2014.

28 En las reuniones con constitucionalistas participaron Francisco Zúñiga, Patricio Zapata, Eduardo Jara, José Antonio Ramírez, Francisco Soto, Jorge Contesse, Ernesto Riffo, y Ramón Vargas. También se reunió con personeros de MarcatuVoto y otros sectores políticos, incluyendo a Carlos Ominami, Patricio Segura, Patricio Rodrigo, Genaro Cuadros, Sebastián Depolo, Raúl de la Puente, y el senador Alfonso de Urresti. Ver Ximena Rincón reactiva reuniones constitucionales y se consolida como líder del proceso, The Clinic, 13 de mayo, 2014.

29 Bachelet llama a informar a los vecinos de todo el país para iniciar debate sobre nueva Constitución. The Clinic, 6 de agosto, 2014.

quien sostuvo que la recarga de trabajo legislativo este año se ha centrado en la educación, reforma tributaria y reforma al sistema electoral; por lo que el debate sobre la nueva constitución se daría en el año 2015: *"El próximo año comenzamos con la otra reforma estructural que es una nueva constitución para Chile, nacida en democracia, como corresponde a todo país que se siente orgulloso del proceso político que está viviendo"*³⁰. Por último, en su intervención en Naciones Unidas, la Primera Mandataria indicó que durante su gobierno *"[...] está avanzada la reforma que modifica el sistema electoral (...) y queremos avanzar hacia una nueva Constitución de raíz y contenidos democráticos"*.³¹

Algunos actores han planteado críticas al timing de las reformas, al sostener que primero debió plantearse el cambio estructural de la Constitución y luego otras reformas. Por ejemplo Gustavo Ruz consideró un contrasentido que el Gobierno pretenda enviar a debate parlamentario un nuevo texto constitucional para el segundo semestre, después de resolver la Ley de Reforma Tributaria y la Ley sobre Reforma a la Educación. Esto porque si se quieren impulsar transformaciones en el sentido que demandan los movimientos sociales, se debe modificar primero la Constitución y después dictar esas leyes. A su juicio, el hecho de hacerlo al revés deja al descubierto una clara intención de que el debate sobre la Constitución quede amarrado de pies y manos y no pueda alterar lo que ya estará definido desde antes.³²

Otros actores de la misma coalición han sido más escépticos sobre la posibilidad de concretar el cambio constitucional durante la administración de Bachelet por la imposibilidad de contar con los votos de la derecha para avanzar en una nueva Constitución. Incluso, estratégicamente sectores de izquierda se han mostrado favorables a la idea de postergar la discusión para el próximo mandato por un eventual cambio en las correlaciones de poder en el Congreso. El senador Alejandro Navarro (MAS), sostuvo que *"La reforma constitucional requiere 25 votos [en el Senado], la Nueva Mayoría tiene 21. Hay quienes creemos que aquí tiene que haber asamblea constituyente, por lo que no nos parece inadecuada la fórmula de iniciar el debate y esperar hasta 2018, cuando tengamos mayoría parlamentaria para aquello"*³³.

30 Peñailillo rejure que reforma para nueva Constitución comenzará en 2015. The Clinic, 9 de agosto, 2015.

31 Bachelet dice que en su gobierno se va a avanzar en una nueva Constitución. La Tercera, 29 de septiembre, 2014.

32 <http://piensachile.com/2014/04/ofensiva-ciudadana-inicia-masificacion-de-asamblea-constituyente/>

33 Alianza considera un "Freno" declaración de Presidenta sobre nueva Constitución, El Mercurio, 6 de julio, 2014.

Una opinión similar tuvo el senador Felipe Harboe quien planteó que dada la magnitud de la propuesta de Nueva Constitución que se estaba sugiriendo y dado que no se contaba con los votos en el Congreso para aprobar dicho cambio, “[...] probablemente será otro el [gobierno] que se lleve los méritos de promulgar una nueva Constitución”³⁴. A juicio del Senador, le correspondería al Congreso Nacional llevar adelante el proceso, con amplia participación ciudadana y ratificación ciudadana mediante plebiscito. Desde el gobierno, el ministro Peñailillo respondió a aquella idea de postergar su aprobación indicando que: *“La palabra empeñada es sagrada y por lo tanto tendremos nueva Constitución al final del Gobierno de la Presidenta Bachelet”*³⁵.

Junto a la discusión del itinerario, se ha discutido también la forma en que se abordará la discusión. En agosto, la Junta Nacional de la DC acordó un voto político patrocinado tanto por el sector oficialista y la disidencia, señalando que *“[...] se considera como algo sustancial la elaboración de una propuesta de nueva Constitución que objetivice la discusión, y que sea anterior a los temas procedimentales”*. Es decir, se sostenía que *“[...] el debate constitucional debe tener un marco conceptual previo. Hay que saber qué puntos estamos discutiendo”* indicó el secretario general del partido, Víctor Maldonado. La mayoría del partido propugnaba la idea que el Ejecutivo establezca un proyecto de reforma constitucional, que dicho proyecto fuese discutido en el Congreso y que posteriormente fuese plebiscitado.³⁶

Los caminos que conducen a Roma

Aunque gran parte de los actores políticos de la Nueva Mayoría han indicado participar del compromiso programático de tener una Nueva Constitución, existen significativas diferencias respecto del mecanismo y sentido de lo que se espera para una nueva carta fundamental. En este sentido, no todos los caminos conducen a una misma Roma. Para algunos, lo que se debiese propiciar es un acuerdo político en el Congreso Nacional. Como una reforma constitucional requiere de altos quóruns, entonces este acuerdo debe realizarse con las fuerzas de oposición. Le correspondería a los congresistas abrir las puertas para escuchar a la ciudadanía. El producto de esta negociación tendría que ser plebiscitado, por lo que se requeriría de una reforma constitucional para tales efectos. La directiva de la Democracia Cristiana y algunos sectores del Partido Socialista participan de esta solución.

34 Entrevista a senador Felipe Harboe, El Mercurio, 9 de agosto, 2014.

35 Gobierno dice que reforma para nueva Constitución comenzará en 2015. El Mostrador, 10 de agosto, 2014.

36 La DC le pide a Bachelet una propuesta de nueva Constitución antes de definir el mecanismo. The Clinic, 4 de agosto, 2014.

Un segundo camino se inicia en el Poder Ejecutivo quien tendría que elaborar un borrador de texto constitucional. Eventualmente esa elaboración incorporaría algún tipo de mecanismo de participación ciudadana para ampliar la legitimidad del mismo. El texto acordado, pasaría a la ratificación del Congreso Nacional y a la ratificación final por parte de la ciudadanía en un plebiscito. Esta es la vía menos clara hasta la fecha toda vez que desde el gobierno no han definido la instancia ni el itinerario que se establecerá. Aunque no se trataría de una opción de asamblea constituyente, se buscaría a través de esta opción obtener mecanismos informales de legitimación social y política no vinculante, estableciéndose un verdadero acuerdo pre-legislativo sobre el asunto. Probablemente de las rondas de consulta con expertos(as) saldrá una propuesta más específica del camino a seguir.

Un tercer camino defendido por otros actores es la opción de una Asamblea Constituyente. Hasta el momento, la propuesta más concreta es la idea de propiciar una reforma constitucional habilitando la convocatoria a plebiscito por parte de la Presidenta de la República, lo que requeriría 3/5 de ambas cámaras para su aprobación. Este camino apuesta por la desvinculación entre el proceso constituyente (vía Asamblea) de quienes hoy detentan el poder.

Insistimos, las tres vías señaladas no conducen a la misma Roma. La primera opción claramente sería la más conservadora dado que cualquier acuerdo implicaría una negociación con las fuerzas políticas representadas hoy en el Congreso. La segunda opción podría implicar mayores márgenes de avance, pero dependerá mucho de la forma en que se despliegue el proceso de participación no vinculante para legitimar los acuerdos alcanzados. La tercera opción es la que garantiza mayores niveles de legitimidad social pero, evidentemente, plantea más incertidumbre para la elite en el poder respecto del resultado pues habría que esperar ver la composición de lo que sería una Asamblea Constituyente.

El panorama político de fines de 2014 encontrará a Chile con un nuevo marco tributario, un nuevo sistema electoral que comenzará a operar en el año 2018, y ciertos avances en materia de reforma de educación. La definición del camino que se tomará para llegar a Roma dependerá de la decisión política del gobierno. Y será en el año 2015 cuando comenzaremos a vislumbrar a cuál Roma habremos de llegar.

Economía

2

La reforma tributaria de Bachelet y los desafíos económicos de la Administración

Eugenio Rivera Urrutia*

* Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, consultor independiente e investigador de la Fundación Chile 21 y el Barómetro de Política y Equidad.

Los orígenes de la reforma.

No deja de ser paradójal que el ajuste tributario introducido por el Gobierno de Sebastián Piñera haya detonado un cambio en la manera en que se miraba la tributación. Aunque la mayor recaudación no fue significativa, el aumento de los impuestos dejó de ser un mala política en toda circunstancia y empezó a ganar en partidarios la idea de que la política tributaria era un instrumento de política económica, que podían elevarse los impuestos lo cual podía ser adecuada o no dependiendo de sus fines y sus características específicas. Fue esta la causa principal que llevó a la derecha, en particular los grupos más doctrinarios de la UDI y de Libertad y Desarrollo, a criticar fuertemente a la Administración de Sebastián Piñera. Ellos advirtieron de que se abría una brecha en el sentido común imperante. Hasta ese momento, el sistema tributario debía reducirse al mínimo, concentrarse en el financiamiento de las tareas tradicionales del Estado (defensa, seguridad y estado de derecho) y financiar la política social focalizada en la ayuda de los más pobres. Como cada impuesto representaba un costo para la inversión y el crecimiento económico, la política tributaria (con excepción de medidas destinadas a reducir la carga tributaria), como instrumento fundamental de la política fiscal, debía estar descartada.

Si bien el objetivo de mayor recaudación es fundamental, tan importante como él era hacer del sistema tributario un sistema más progresivo y por tanto transformarlo en un mecanismo redistributivo, como sucede en los países desarrollados, donde el Índice de Gini mejora sustancialmente después de impuestos

Se ha argumentado que el sistema tributario originado en 1984 fue decisivo para el crecimiento económico de Chile hasta 1998. No obstante, son otros los elementos que explican el crecimiento económico a lo largo de las últimas tres décadas. En los ochenta, las transferencias al sector privado producto de las privatizaciones a bajo precio, el alto tipo de cambio y la necesaria recuperación económica luego de la grave crisis de 1982 y 1983. En los noventa, la expansión inédita que sufrió la economía fue resultado del boom de las inversiones mineras beneficiadas por las grandes ventajas que presentaban el país en ese campo y del fuerte impulso otorgado al desarrollo de la infraestructura en el período 1995 - 2005.

Al contrario de lo que se afirma corrientemente, la primera década del 2000 incluyó numerosas modificaciones al sistema tributario. No obstante, la mayoría de ellas buscaban generar estímulos adicionales a la inversión, que se tradujeron en numerosas exenciones y beneficios a la renta proveniente del capital. Esta política, sin embargo, no generó una dinámica inversionista de largo plazo; tampoco rompió el estancamiento del crecimiento de la productividad y competitividad de la economía nacional ni permitió avanzar a una economía intensiva en conocimiento. Generó si nuevos mecanismos de elusión y evasión tributaria, que favorecieron al 5% más rico de la población.

La movilización estudiantil de los años 2011 y 2012 así como la rebelión de varias regiones y ciudades en el mismo período, dejaron en evidencia que la política pública concentrada sólo en los más pobres no era sostenible. Los sectores medios estaban soportando cargas tributarias significativas (en particular vía el IVA y otros impuestos indirectos) y debían al mismo tiempo financiar la salud, la educación y la previsión. Por otra parte, la mala calidad de la educación no aseguraba una inserción laboral de calidad y dejaba como secuela un fuerte endeudamiento. Al mismo tiempo, el crecimiento económico, la modernización del Estado estaban afectadas por la precariedad de los recursos humanos que entregaba el sistema educacional.

Los fundamentos conceptuales de la reforma.

Probablemente el detonante intelectual de lo que sería la reforma tributaria de Michelle Bachelet fueron los trabajos del grupo en torno a Michelle Jorrat que dejaron en evidencia que era equivocada la tesis sostenida por Eduardo Engel y otros en 1998 en cuanto a que subir la carga tributaria (aunque utilizara impuestos regresivos) y mejorar la focalización del gasto público eran más efectivos para mejorar la distribución del ingreso que hacer más progresivo el sistema tributario. Los trabajos de Jorrat y otros dejaron en evidencia que el sistema tributario tenía un impacto relevante en el índice de Gini; más aún, si se tomaba en consideración el frondoso sistema de exenciones y estímulos al ahorro y a la inversión, el impacto regresivo del sistema tributario se acentuaba aún más. Se explicaba así la dificultad para reducir el alto índice de Gini que mostraba una inflexibilidad a la baja pese al carácter progresivo del gasto social.

Cuadro número 1:

Percentage point change in the Gini coefficient of household market and disposable incomes between 2007 and 2010

COUNTRY	CTRY	GINIB_1995	GINIB_2007	GINIB_2010	GINI_1995	GINI_2007	GINI_2010
Poland	POL		0,486	0,468		0,314	0,305
Netherlands	NLD	0,484	0,430	0,424	0,297	0,295	0,288
Czech Republic	CZE	0,442	0,452	0,449	0,257	0,255	0,256
Germany	DEU	0,459	0,494	0,492	0,266	0,287	0,286
Chile	CHL	0,541	0,527	0,526	0,527	0,509	0,501
New Zealand	NZL	0,488	0,455	0,454	0,335	0,330	0,317
Portugal	PRT		0,522	0,522	0,359	0,361	0,344
Korea	KOR		0,340	0,341		0,312	0,310
Australia	AUS	0,467	0,468	0,469	0,309	0,336	0,334

Fuente: Tomado de OCDE

La percepción de que el sistema tributario podía contribuir a una mayor igualdad de ingresos se confirma al analizar la situación de los países de la OCDE y la situación de Chile. Como se observa en el cuadro número 1, el índice de Gini -que muestra el grado de desigualdad en la distribución de ingresos existente en un país- presenta en el caso de Chile variaciones pequeñas antes y después de impuestos y transferencias. Esta situación presenta pocas variaciones en el período transcurrido entre 1995 y el 2010. En efecto, en el primer año indicado, el índice de Gini pasaba de 0,541 a 0,527 después de impuestos y transferencias, esto es un mejoramiento de 0,014. 15 años después, en el año 2010, se observa que el índice antes de impuestos y transferencias mejora de 0,541 en 1995 a 0,526 en el 2010. El mejoramiento en desigualdad es sin duda pequeño para el período transcurrido (0,015). Tomando ahora el año 2010, la variación del índice de Gini antes y después de impuestos y transferencia, presenta una mayor variación (0,025) lo que refleja probablemente el aumento del impuesto de primera categoría de 17 a 20% introducido por la reforma tributaria de Sebastián Piñera. Se trata sin embargo, de un mejoramiento muy leve si se compara con los países desarrollados.

”

La política pública concentrada sólo en los más pobres no era sostenible. Los sectores medios estaban soportando cargas tributarias significativas (en particular vía el IVA y otros impuestos indirectos) y debían al mismo tiempo financiar la salud, la educación y la previsión

En el caso de Alemania, llama en primer lugar la atención el deterioro que experimenta el índice de Gini que pasa de 0,459 en 1995 a 0,494 en 2007. No obstante ello, el alto índice de Gini presenta en ambos años un mejoramiento notable cuando se toman en cuenta los impuestos y las transferencias del Estado. En efecto, en 1995 el índice pasa de 0,459 a 0,266 (lo que representa un mejoramiento de 0,193 puntos) y en el 2010 de 0,492 a 0,286 (esto es un mejoramiento de 0,204). Situaciones similares se observan en países como Holanda, República Checa, Polonia y Nueva Zelanda. Común a ellos es la preocupación por parte del Estado de intervenir reduciendo la desigualdad pese a que se trata de países con historias muy diversas. El caso de Corea se menciona con frecuencia como un país con una economía dinámica y una carga tributaria reducida. Si se observa el cuadro número 1, el índice de Gini antes y luego de impuestos y transferencias varía poco. No obstante, se trata de un país en que la distribución primaria del ingreso es mucho más igualitaria que muchos países.

El proyecto de reforma tributaria de la oposición del 2012.

Una de las críticas que reiteradamente realizó la oposición (incluidos algunos sectores de la Nueva Mayoría) es que se trata de una reforma preparada a la carrera. Esa afirmación no resulta sustentable. La idea de la reforma tributaria se generó a lo largo de la segunda década del 2000 con los trabajos de los autores indicados más arriba.

El debate en torno a la propuesta tributaria de Sebastián Piñera en el 2010 generó en la entonces oposición un amplio debate. El antecedente más importante del proyecto de reforma tributaria que presentó el actual gobierno es el informe de la Comisión Técnica Reforma Tributaria de la Oposición. Esta comisión que incorporó la participación de representantes vinculados al Partido Comunista es también uno de los primeros antecedentes de lo que luego será la coalición Nueva Mayoría. Entre las principales propuestas se incluían las siguientes:

En relación con el impuesto de Primera Categoría se propuso que las rentas del capital tributarán sobre base devengada; con ello se extinguía el Fondo de Utilidades Tributables (FUT) y se lograba que las llamadas sociedades de inversión y los fondos de inversión dejaran de ser un mecanismo de elusión y evasión tributaria. Se evitaba también que las empresas, al no repartir utilidades, aumentaran su valor de mercado y de esa forma traspasaran las utilidades a los dueños del capital en forma de ganancia de capital exenta. Se proponía además eliminar una serie de exenciones. En relación con el IVA se proponía eliminar la exención a la construcción de viviendas de entre 2000 y 4500 UF. Junto a las propuestas anteriores se sugería introducir reformas a los impuestos a los combustibles fósiles, un royalty a la minería y la modificación al impuesto a las estampillas.

Ideas matrices, medidas principales de la reforma y el debate inicial.

Existe un debate sobre si el triunfo de Michelle Bachelet fue producto de su carisma y gran popularidad o si por el contrario jugó un papel decisivo el programa progresista que presentó en su campaña. Desde nuestro punto de vista, el programa fue decisivo. Le permitió conectarse con el Chile que buscaba nuevos rumbos. Se sabe que los países desarrollados demandan mayores bienes públicos y en consecuencia mayores ingresos fiscales. A la experiencia internacional se sumó la demanda generada por la movilización de las capas medias y las insuficiencias del desarrollo productivo. En este contexto, la reforma tributaria buscaba una recaudación tributaria adicional de 3 puntos del PIB, dos y medio de los cuales vendrían de las diferentes reformas propuestas y medio punto del mejoramiento del control de la evasión y elusión tributaria.

Si bien el objetivo de mayor recaudación es fundamental, tan importante como él era hacer del sistema tributario un sistema más progresivo y por tanto transformarlo en un mecanismo redistributivo, como sucede en los países desarrollados, donde -como vimos- el índice de Gini mejora sustancialmente después de impuestos. La reforma tributaria tenía además un claro sello anti elusión y evasión tributaria.

Las principales medidas son las siguientes:

1. Eleva, en forma gradual, la tasa del impuesto a las empresas del actual 20%, a un 25% (21,0% el 2014; 22,5% el 2015; 24% el 2016, y 25% a partir del 2017). A partir de la operación renta 2018, los dueños de las empresas deberán tributar por la totalidad de las utilidades de sus empresas y no sólo sobre las utilidades que retiran. El sistema operará en base devengada. De esta forma se termina con el actual mecanismo del Fondo de Utilidades Tributables (FUT). En este contexto, se introduce el concepto de renta atribuida.
2. Reducción tasa máxima de impuestos a las personas desde 40 a 35%.
3. Se elimina la exención a las ganancias de capital obtenidas en bienes raíces. Se establece que estas ganancias de capital tributen, permitiendo reconocer el costo de las mejoras que se hayan incorporado al bien raíz. Queda exenta la ganancia de capital de la venta de la vivienda propia con los requisitos que en su caso se señala. Modificaciones para ajustar la tributación de los vehículos de inversión (fondos mutuos y fondos de inversión públicos) al sistema sobre base devengada.
4. Convergencia con los estándares contra la elusión y evasión del proyecto "BEPS" (por sus siglas en inglés "*Base Erosion and Profit Shifting*"). Introducción Norma General Antielusión.
5. Introducción de nuevos incentivos a la inversión entre ellos depreciación acelerada para pequeñas empresas. El beneficio disminuye con el tamaño de la empresa. Aumento universo beneficiarios 14 ter
6. Otras medidas: un impuesto a la emisión de fuentes fijas, aumento del impuesto específico a las bebidas alcohólicas y a las bebidas no alcohólicas. Aumento impuesto de Timbres y Estampillas, desde el actual 0,4% a 0,8%, a fin de que opere como un sustituto del IVA a los servicios financieros. Las PYMES podrán descontar estos impuestos de sus pagos de IVA
7. Aplicación del IVA a las ventas de inmuebles, siempre y cuando exista habitualidad

Las reformas tributarias siempre generan una fuerte reacción por parte de los grupos que serán afectados. No obstante, la virulencia y la pasión que se desató en contra del proyecto de reforma llamaron sin duda la atención. Hay varios elementos que explican esta situación. Las reacciones derivan de que los grupos de más altos ingresos esto es un universo cercano al 5% de la población económicamente activa que verá aumentada significativamente su carga tributaria¹. No obstante, la eficacia de la campaña mediática se benefició de la fuerte incidencia de la ideología neoliberal en la población, debilidades de la conducción política y de las diferencias existentes al interior de la Nueva Mayoría, donde jugaron un papel crucial quienes habían desempeñado roles protagonistas en los equipos económicos de los 4 gobiernos de la Concertación.

..... El centro del debate.

Se trataba de un proyecto de grandes dimensiones y múltiples aristas. En tal sentido, era indispensable desarrollar un amplio debate en el Congreso y en los medios para profundizar en su análisis y perfeccionarlo. No caben sin embargo miradas ingenuas. Siempre y quizás ahora más que nunca por lo que se decía arriba, la discusión tributaria involucra fuertes intereses; visiones contrapuestas del mundo y naturalmente, diferentes apreciaciones técnicas. Estas tres dimensiones tienden a articularse en discursos bastantes diferenciados.

En este contexto, conviene precisar lo que constituyó en un principio el centro del debate. Como hemos visto, la iniciativa buscaba elevar sustantivamente la carga tributaria de la renta del capital. Subyacía a este objetivo la convicción de que los recursos que recaudará el Estado en su mayor proporción no van a la inversión productiva, sino a la construcción inmobiliaria de alto valor y hacia paraísos fiscales. Más aún, se postulaba que esos recursos serían mejor utilizados por el Estado en el mejoramiento de la educación y en la generación de numerosos bienes públicos que contribuirán al mejoramiento de la productividad y la competitividad de la economía. Además, la reforma contribuiría a reducir la desigualdad existente y con ello mejorar el bienestar general fortaleciendo la cohesión social y las condiciones generales del crecimiento económico.

La crítica empresarial central al proyecto giró en torno a la afirmación de que al aumentar la tributación de las empresas, ello bajaría el rendimiento del capital y con ello se desalentaría la inversión. A su vez ello afectaría el crecimiento de la actividad económica y con ello aumentaría el desempleo, haciendo más pobre a toda la población. El menor crecimiento tendería a reducir los ingresos fiscales en los años siguientes con lo que se afectará el gasto social. De esa forma, los sectores más vulnerables perderían su empleo

1 Cabe señalar que el ministro de Hacienda afirmó que como efecto de la reforma la carga tributaria del décil más rico del país debería subir de 10 a 23%.

y recibirán menos gasto social, fortaleciéndose la desigualdad. A lo anterior se agrega aumento de la incertidumbre que enfrentarán los inversionistas, producto de un Servicio de Impuestos Internos invasivo. Probablemente, la gran debilidad de este argumento es que el sistema tributario que tiene el país no ha generado un crecimiento dinámico comparable a la de los países asiático y del norte de Europa; por el contrario, nuestra economía tiende a languidecer, con la sola excepción del período 2010 - 2012 cuyas altas tasas de crecimiento tuvieron como causa fundamental, el rebote luego de la crisis del 2009, la reconstrucción luego del terremoto y el fuerte impacto del crecimiento chino.

Un gran argumento fue la afirmación relativa a que el ahorro nacional y con ello la inversión se vería afectada. Esto ocurría según los opositores al obligar a tributar por igual a las utilidades retiradas y a las que se dejaban en la empresa, que presuntamente iban a financiar la inversión propia de la empresa. Si bien tiene una base, lo cierto es que buena parte de esos recursos se canalizaban a otros fines mediante diversos mecanismos de elusión.

La propia experiencia chilena desmiente la preocupación de los opositores a la reforma tributaria respecto de lo que será su impacto en el crecimiento de la economía chilena. En efecto, Ricardo Ffrench - Davis probablemente uno de los mayores estudiosos de la evolución económica chilena de los últimos 40 años señaló: *"tuvimos otra reforma (se refiere a la de 1990), (que) también (recaudó) el 3%. Muy interesante recordar el debate. Este era: 'Se acaba la inversión', 'la economía de mercado', etc. Y tuvimos un resultado estupendo en los primeros ocho o nueve años de gobierno de la Concertación. La economía creció 7,1% en lugar de 2,9% promedio de la dictadura"*.

Más aún, Ffrench - Davis sostuvo que es necesaria una reforma tributaria para mejorar el ritmo mediocre de crecimiento que ha presentado la economía chilena en los últimos 15 años:

"Ahora estamos en un período en que esta nueva reforma no viene después de los años del 7,1% de crecimiento, sino viene después de 15 años de 3,9%. No viene de una economía que venga en un régimen de crecimiento intenso, sino más bien estamos en un período de bajón. No sólo en los últimos seis meses de 2,7%, es decir estamos en una economía muy desacelerada. Nos está diciendo que hay que meterle aceleradores y tienen que ver en parte con el capital humano", prosigue...No sólo la inversión para 20 años más. Necesitamos hacer cosas con lo que están en la fuerza de trabajo hoy día, que tuvieron mala educación. Y para ello, se requiere de varias cosas, y una es el financiamiento".²

2 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/05/12/ffrench-davis-con-la-reforma-tributaria-los-mas-ricos-van-a-estar-recibiendo-un-pais-que-vive-en-paz/>

Las nuevas facultades del Servicio de Impuestos Internos.

Libertad y Desarrollo al analizar las atribuciones del SII sostuvo que algunas de las nuevas atribuciones, que se le entregan a la institución son *"genéricas, exorbitantes y desproporcionadas"* (LyD)

Se critican también las nuevas facultades del SII que se califican como violatorias de la privacidad y de la libertad del emprendedor. Estas medidas implicaban un aumento en las capacidades de la institución para combatir la evasión del impuesto a la renta, significativamente más complejo de fiscalizar que el IVA. No obstante, las medidas propuestas aproximan las facultades del SII a las propias de las entidades similares en los países desarrollados. Al mismo tiempo, las acciones derivadas de esas atribuciones podían ser cuestionadas ante los tribunales de justicia.

Otras reformas.

En el cuadro número 3 aparece otras reformas que incluía el proyecto del Gobierno.

Gran polémica generó la aplicación de una retención adicional de 10% a las utilidades de las empresas como efecto de la modificación de la base del impuesto a la renta desde utilidades retiradas a devengadas. Este ha sido un campo en que han abundado las falsedades. El ya citado Ffrench - Davis señala que *"por ejemplo, la columna del Wall Street Journal dice que los impuestos a las empresas suben al 35%. Editoriales en dos matutinos dicen que impuestos se suben a 35%. Ex ministro (Andrés Velasco) asegura lo mismo. Sin embargo, no se está subiendo al 35% de los impuestos a las empresas"*³

Importante rol jugó la crítica que señalaba que las utilidades devengadas no eran renta pues pueden nunca llegar a distribuirse, y aduce que el proyecto tributario las convierte en ingresos artificiosamente atribuidos (o renta atribuida) a los accionistas propietarios de las empresas. En sentido contrario cabe resaltar que el derecho a las utilidades de una empresa no nace en la junta de accionistas, como afirma Awad, sino que deriva de la propiedad de acciones; la junta de accionistas lo que hace es precisar y sancionar el monto de utilidades del ejercicio.

Sobre este punto volvemos más abajo

3 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/05/12/ffrench-davis-con-la-reforma-tributaria-los-mas-ricos-van-a-estar-recibiendo-un-pais-que-vive-en-paz/>

Cuadro número 2:

OTROS DEBATES EN TORNO A LA REFORMA TRIBUTARIA		
MEDIDAS	CRÍTICAS	COMENTARIOS
Retención adicional de 10% a utilidades de las empresas. Hecha la aclaración, la asociación de AFP ha argumentado que se debería devolver también el total del impuesto de primera categoría. Se afirma que con la tasa de impuesto actual de 20% los afiliados de las AFP pierden casi el 5% de sus ahorros y requerirían 5 años cotizando el doble para recuperarlo. Al subirse al 25% la pérdida sube al 6,12.	Fondos de Pensiones mantienen un 10% de sus fondos en acciones chilenas; al pasar impuesto de primera categoría de 20 a 35% ello implicaría una caída de 6% de las pensiones	Arenas: El fondo de pensiones no es contribuyente y por tanto si fuera accionista de una empresa la retención le sería devuelta.
Aplicación de impuestos verdes: gravamen a la emisión de contaminantes y CO2	AES Gener: Impuesto aumentaría tarifas a consumidores residenciales de 22 hacia el 2030 René Muga(Asociación de Generadoras): restará competitividad al país y no tendrá mayor impacto ambiental. Ningún país en desarrollo con la excepción de África del Sur ha aplicado estos impuestos	CNE: Tarifas no se verán afectadas antes del 2019: Es incorrecto sostener que tendrá lugar tal aumento al 20130; el impuesto debería ser 4 veces más alto.
Se gravarán con IVA las ventas de inmuebles, cualquiera sea el vendedor, introduciendo una serie de modificaciones a la ley del IVA que están contenidas en el artículo 2° del proyecto (numerales 1, 3, 4, 5 y 6 Para ventas de inmuebles usados, realizadas por un vendedor (habitual), la base imponible será la diferencia entre los precios de venta y compra.	Elevará el costo de la vivienda	Al respecto, es importante recalcar que para que opere este gravamen debe existir habitualidad, es decir, se excluyen las operaciones no habituales.

Se restringe el crédito especial de IVA para empresas constructoras sólo para viviendas con precio menor o igual a 2.000 UF, a través de la correspondiente modificación del artículo 21 del decreto ley N° 910, de 1975, contenida en el artículo 3° del proyecto.	Elevará el costo de la vivienda	Representa un beneficio altamente regresivo.
Derogación del crédito por impuesto territorial pagado por empresas inmobiliarias	Elevará el costo de la vivienda	Representa un beneficio injustificado para la industria de la construcción.
Derogación del DL 600	Afectará la inversión extranjera en Chile.	Se trata de un mecanismos de incentivo a la inversión extranjera obsoleto y que no permite favorecer a las inversiones intensivas en conocimiento y y que generan mayor valor agregado.

..... La reforma tributaria y las clases medias.

Probablemente, el principal foco de ataque a la reforma se concentró en sostener ella irían en perjuicio de amplios sectores de la población. Se aludió por ejemplo el eventual mayor costo de las viviendas, el mayor precio de las bebidas alcohólicas y el eventual mayor precio de la energía eléctrica. Se sostenía que la eliminación del crédito tributario en el sector de viviendas podía elevar el precio de las viviendas de avalúo fiscal de 2000 UF (cuyo valor de mercado es aproximadamente el doble de esa cifra) hacia el 2018.

Cabe también realizar una acotación desde el punto de vista de la economía política de la reforma. Los críticos de la reforma insistieron en que ella afectaría a las clases medias. Se trataba sin duda de un uso equívoco de ese concepto. Se pretendía introducir en la misma categoría los individuos que han dejado la pobreza (esto es que no pertenecen al 15% más pobre de la población) y todas las categorías de ingreso con excepción quizás de los propietarios de las grandes empresas. Sin embargo, una aproximación más razonable al concepto de capas medias debería incluir aquellos sectores ubicados entre el percentil 15 y el percentil 90, que corresponde al 75% de la población.

Este grupo mayoritario, junto con los pobres, era el gran favorecido por la reforma tributaria y la reforma educacional que introducirá la educación gratuita. Afectados negativamente por la reforma eran en consecuencia el 10% más rico de la población. Ellos pagarían más impuestos; no

obstante no tanto como pagan quienes tienen ingresos similares en los países desarrollados. Son ellos además, quienes se han beneficiado de las numerosas exenciones y mecanismos de elusión tributaria que caracteriza al sistema tributario chileno.

En este sentido, cabe reconocer que la fuerza que sostiene esta reforma son las propias clases medias. El movimiento estudiantil que emergió tras el fraude a los *"pingüinos"* llevó impetuosos a los sectores medios a la calle y convocó a varias generaciones. Las calles de Santiago y del país se convirtieron en un verdadero crisol, donde se vertían insatisfacciones y protestas. Estaban allí los endeudados de las multitiendas, los que habían pagado créditos estudiantiles tan caros como de bajo rendimiento, los que habían abandonado las ISAPRES por tener preexistencias y por haber envejecido, los indignados con los fraudes de La Polar y de otros, los afectados por las bajas pensiones del sistema AFP.

El movimiento estudiantil, abrió un nuevo horizonte a la política chilena. Se sucedieron discusiones y primó finalmente la idea de que la reforma requiere que paguen más impuestos quienes más ganan, para que todos los chilenos reciban una buena educación gratuita y de calidad, porque vía impuestos ella se financia conforme de los ingresos de cada cual. Era la rebelión de las clases medias.

La reforma tributaria aparecía en consecuencia como una vía para recuperar el consenso en torno al modelo actual. En tal sentido, si bien implica un aumento de la tributación del 10% más rico, ello les permitirá, en las palabras de Ffrench - Davis recibir *"un país que vive en paz"*. No obstante, la fuerza de la ideología dominante, la debilidad de la conducción política y las diferencias al interior de la Nueva Mayoría tuvieron como consecuencia un debilitamiento del gobierno que obligó a concordar un acuerdo con la oposición para facilitar la aprobación de la reforma.

La amenaza de llevar el proyecto ante el Tribunal Constitucional.

Personeros vinculados a las organizaciones empresariales adujeron que las utilidades devengadas, que el proyecto denominaba Renta atribuida⁴, no era renta pues puede nunca llegar a distribuirse y que por tanto el proyecto tributario las convertía en ingresos artificiosamente atribuidos. Desde el punto de vista económico la afirmación resultaba poco sostenible, pues el derecho a las utilidades de una empresa no nace en la junta de accionistas,

4 "Por "renta atribuida", aquella que, para efectos tributarios, corresponda total o parcialmente a los contribuyentes de los impuestos global complementario o adicional, al término del año comercial respectivo, atendido su carácter de propietario, comunero, socio o accionista de una empresa sujeta al impuesto de primera categoría conforme a las disposiciones del artículo 14, letra A) y demás normas legales, en cuanto se trate de rentas percibidas o devengadas por dicha empresa, o aquellas que le hubiesen sido atribuidas de empresas en que ésta participe y así sucesivamente."

sino que deriva de la propiedad de acciones; la junta de accionistas lo que hace es precisar y sancionar el monto de utilidades del ejercicio. La aplicación del impuesto a las utilidades retiradas por parte de las personas es un mecanismo presente en la ley actual que busca retrasar el pago de tributos (y que en los hechos, mediante diversos artilugios elusivos, con frecuencia se terminan no pagando) pero en ningún caso deja de tratarlas como utilidades que, por tanto, podrían estar exentas del pago de impuestos.

En tal sentido, el proyecto de reforma no les atribuía calidad de renta, simplemente exigía que el pago de tributos se haga sobre la utilidad devengada y no sólo sobre la retirada. No obstante, y a instancias de la Asociación de Bancos se amenazó que la iniciativa se llevaría al Tribunal Constitucional sancione constitucionalmente el mecanismo de elusión tributaria que encarna el FUT. Que los bancos o las empresas no distribuyan parte de las utilidades no implica que no tengan acceso a ellas y que no contribuyan al bolsillo de sus accionistas al incrementar el valor de la propiedad accionaria.

Por su parte, desde el punto de vista constitucional, Patricio Zapata argumentó con claridad los pocos fundamentos de esta campaña:

Se equivocan, en primer lugar, quienes afirman que las rentas que se atribuirán son imaginarias. Lo que se grava es un incremento real en el patrimonio que se explica por el resultado positivo del ejercicio de la sociedad o empresa de la cual son dueños los respectivos contribuyentes del global complementario o adicional. Se trata, por ende, de *"ingresos que constituyen utilidades o beneficios que rinden una cosa o actividad y todos los beneficios, utilidades e incrementos de patrimonio que perciban o devenguen, cualquiera sea su naturaleza o denominación"* (del concepto de renta de la Ley de Impuesto a la Renta). El TC ha señalado que, desde un punto de vista constitucional, la palabra *"renta"* tiene un sentido amplio y que es equivalente a la expresión *"acrecimiento patrimonial"* (Rol 822).

No hay ningún problema de legalidad del tributo, por otra parte, desde el momento en que el impuesto se paga a partir de una base imponible que se detalla minuciosamente en la ley, los sujetos obligados están claramente identificados y las tasas están definidas con toda precisión. Mal puede afirmarse, por otro lado, que el proyecto vulnera la libertad de los socios. A menos que se piense, por supuesto, que la libertad económica es libertad para decidir si se pagan o no impuestos. La verdad es que, de acuerdo al proyecto, los primeros llamados a atribuir rentas son los propios socios.

En efecto, el proyecto establece que la atribución legal de las rentas está sujeta al criterio de distribución de utilidades que ellos hayan acordado o a la proporción en que el contribuyente hubiere suscrito y pagado o enterado efectivamente el capital de la sociedad, modalidades que corresponden a la regla general de distribución de utilidades en la mayoría de las empresas. Sólo en caso de existir antecedentes que permitan suponer, fundadamente, que una muy atípica o extraña forma de atribuir definida por los socios tiene carácter elusivo, el SII podrá impugnar dicha asignación y sustituirla

por una que esté de acuerdo con parámetros normales de mercado. Al actuar de esta manera, el SII no hace nada demasiado distinto a lo que realiza cuando ejerce sus facultades para tasar precios o bases imponibles, recalificar préstamos como retiros encubiertos de utilidades, etc.

Pese a la solidez de esta argumentación, la amenaza de que el Tribunal Constitucional pudiera declarar inconstitucional la iniciativa, teniendo como efecto probable un atraso sustantivo en la aprobación de la iniciativa, junto con las diferencias al interior de la Nueva Mayoría fue crucial para que el Gobierno buscara un acuerdo con la oposición con representación parlamentaria. En el mismo sentido apuntó la fuerte presión mediática y la movilización de los grupos vinculados a las empresas medianas y pequeñas en los diferentes sectores productivos.

El acuerdo tributario con la oposición.

El Acuerdo Tributario tuvo de dulce y agraz. En lo fundamental mantuvo la propuesta incluida en el proyecto de elevar a 25% el impuesto de Primera Categoría, aplicarlo sobre la base devengada y con ello eliminar el FUT. No obstante, al incorporar una segunda modalidad abrió la posibilidad de mantener el FUT; este segundo mecanismo eleva el impuesto de Primera Categoría a 27% y permite que las personas puedan descontar el 65% al pagar el Global Complementario. Al ser transferido a una segunda empresa el descuento se reduce en otros 35 puntos con lo que el mecanismo elusivo pierde en buena parte su efectividad.

Por otra parte, aún cuando está por verse su magnitud precisa, la reforma aumenta sustancialmente la recaudación del impuesto a la renta, haciendo el sistema tributario significativamente más progresivo.

Las disposiciones relativas a las PYME probablemente constituyeron uno de los cambios fundamentales que introduce el acuerdo respecto del proyecto de ley. El proyecto inicial no aumentaba la carga tributaria de este sector que, además, aparecía como uno de los principales beneficiarios del eventual mayor gasto público. Pero el acuerdo introdujo una serie de modificaciones que irán sin duda en beneficio de tales empresas y que debieran coadyuvar al indispensable proceso de modernización de las PYME y, con ello, a la mejora de la productividad de la economía nacional, que completa casi 15 años de estancamiento crónico. En tal contexto, los beneficios acordados a las PYME son muy positivos.

No obstante -y ello devela la complejidad del asunto-, estos mismos mecanismos que tienen esta dimensión positiva, pueden a su vez constituir una de las principales debilidades del acuerdo, porque abren espacios inéditos a la evasión y elusión tributaria, que será un desafío encarar para el servicio de impuestos internos (SII). La ampliación de los límites para operar bajo las normas de renta presunta puede ayudar a las PYMES, pero puede abrir muchos espacios de elusión y evasión, de los cuales las grandes empresas también podrán sacar partido.

En efecto, en torno a este punto y otras materias desde la propia coalición gobernante se hicieron oír voces que cuestionaron el acuerdo.

Gonzalo Martner, sostuvo una posición crítica desde el principio. Llamó la atención porque no se incluyera un aumento de la tributación minera que permitía *"retornos sobre el capital (que) superan largamente el costo de oportunidad del capital, generando rentas no atribuibles a la actividad empresarial de una cuantía inusitada. Unos 4/5 de las utilidades obtenidas correspondieron a rentas del cobre que fueron capturadas por las empresas mineras para beneficio de sus accionistas y no de Chile, que es el dueño del recurso"*. Criticó también que el proyecto inicial redujera la tasa marginal del impuesto global complementario y de segunda categoría desde 40 a 35%.

Desde su punto de vista, y con razón, no resultaba justificable esta medida atendida la grave desigualdad que caracteriza la distribución de ingresos en Chile. También puso en cuestión la recaudación que generaba la reforma por considerar que resultaba insuficiente para financiar los bienes públicos que demanda el actual grado de desarrollo del país⁵.

El senador Carlos Montes señaló además que a su juicio, los cambios que se le hicieron a la propuesta original del gobierno, fueron sustanciales, *"en el proyecto original todos los ingresos pagaban impuestos. No había utilidades no distribuidas que no pagaran impuestos, por lo que no había forados. Después del protocolo se abrieron al menos 14. Algunos se cerraron bien y otros más o menos"*⁶. El economista Claudio Agostini, coincidió con esta mirada y criticó especialmente lo hecho con la renta presunta. *"Tenemos el 8% más rico de Chile que, a través de mecanismos de renta presunta, paga la mitad de lo que debería. Eso es un escándalo"*. Y agrega que *"la reforma original no hacía la pega completamente, porque la reducía en vez de matar la renta presunta"*. Sentencia que, a esta altura, *"la renta presunta no tiene ninguna justificación técnica para existir"*.

Criticó también la presunta tendencia gubernamental a aceptar las presiones de los intereses corporativos: *"Entonces, la Asociación Nacional de Agricultura quiere que se amplíe la renta presunta, y se amplía la renta presunta. La Cámara chilena de la Construcción quiere que se mantenga el beneficio del IVA a la construcción, y se mantiene... Entonces, (respecto de) muchas de las distorsiones que había y que la Reforma eliminaba, lo que era bueno porque nos dejaba con un sistema tributario mejor, más eficiente y más justo, en el acuerdo da la impresión que primaron intereses de algunos grupos de intereses particulares que lograron mantener sus exenciones tributarias"*. Respecto del FUT su crítica apuntaba a que su eliminación si bien cerraba un mecanismo de elusión hacía que se perdiera

5 <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/07/10/una-reforma-tributaria-desinflada/>

6 <http://www.theclinic.cl/2014/08/16/carlos-montes-asegura-que-protocolo-de-acuerdo-por-reforma-tributaria-abrio-forados-para-la-elusion/>

un mecanismo que había tenido efectos positivos⁷. En relación con este último aspecto, Agostini sin embargo no destaca que la segunda modalidad de impuesto de primera categoría introducido por el acuerdo, respondería a su preocupación.

El principal retroceso del Acuerdo tributario respecto del proyecto original fue el desdibujamiento parcial de la Norma General Anti-elusión, que habría permitido al SII rechazar las ventajas tributarias obtenidas mediante planificaciones elusivas, y sancionar a los contribuyentes y asesores tributarios que hubiesen participado en su diseño, lo cual en todo caso podía ser cuestionado frente a las autoridades jurisdiccionales.

También se observa un debilitamiento de la facultad que el proyecto original otorgaba al SII para acceder a la información necesaria en aras de su misión fiscalizadora. Conforme al acuerdo, estas facultades propias y esenciales para que los organismos fiscalizadores cumplan su misión son entregadas a los tribunales tributarios conforme al requerimiento del director del SII: se diluye así el rol y el dinamismo propio de la entidad administrativa- fiscalizadora y de los tribunales, que pasan a ser juez y parte. Esta modificación probablemente condujo a la UDI, Renovación Nacional y al gran empresariado a apoyar el Acuerdo. Pero, en todo caso, se trata de un avance respecto de lo vigente.

Desde el punto de vista político, lo más novedoso es haber logrado la conformidad del conjunto de la derecha para una iniciativa que recauda cerca de US\$ 8000 millones de dólares y que hace significativamente más progresivo el sistema tributario. Debe destacarse que el proyecto original reflejó las convicciones del nuevo Gobierno, que había ganado las elecciones comprometiendo una contundente reforma tributaria. Crucial fue que la Cámara de Diputados (tras más 40 audiencias y en medio de una crítica enconada desde los medios de comunicación) aprobara el proyecto gubernamental, definiendo así el texto en torno al cual se daría posteriormente la discusión en el Senado. Tras este debate se estructuraría, en el llamado segundo tiempo, el Acuerdo Tributario, que logró reducir significativamente la crispación del debate con la derecha.

A pesar del éxito del Gobierno y de la Nueva Mayoría que representa el acuerdo, su aprobación originó una situación confusa. El Diputado Lorenzini, presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, lo criticó ácidamente, sosteniendo que no lograría recaudar lo buscado, que se hirió el corazón de la reforma al haber cedido el Gobierno adelante el lobby y las presiones. Por su parte, parlamentarios vinculados al sector más progresista de la Nueva Mayoría han sostenido que se reedita la política de consensos.

7 <http://www.elmostrador.cl/negocios/2014/08/04/claudio-agostini-y-el-acuerdo-sobre-reforma-tributaria-en-muchos-aspectos-es-peor-a-la-original/>

Desde el punto de vista político, la reforma tributaria no generó los réditos que se hubiesen esperado, habida cuenta de lo focalizado en los más ricos de sus principales reformas y los beneficios que financiará para una mayoría de la población. Por una parte apareció debilitada la indispensable coordinación de los representantes de la Nueva Mayoría en ambas cámaras, e incluso en la acción política dentro del Senado resaltaron argumentos que contrapusieron la acción de las cámaras, al subrayar que el Senado sí habría espacio para el diálogo, al contrario de la Cámara Baja. La polémica reveló también dificultades del Comité político del gobierno para conducir la coalición; sin embargo, la principal dificultad pareció radicar en la débil dirección de la coalición ejercida por parte de los respectivos partidos, potenciada por algunos de sus máximos dirigentes, que privilegiaron manifestar sus opiniones personales, en lugar de asumir ese liderazgo.

La polémica resultó útil para el aprendizaje político dentro de la coalición de gobierno, porque reveló tempranamente una serie de desafíos políticos que ella debe enfrentar, en este y en otros ámbitos de reforma.

Desde el punto de vista general de la gestión de las reformas, la experiencia de tramitación de la reforma tributaria que corría paralela al impulso de la reforma educacional, dejó en evidencia que resultaba indispensable definir un diseño que asegurara una mejor gestión política global de las reformas. Por otra parte, resultaba indispensable construir un discurso coordinado dentro de la coalición. En el ámbito de la educación, del sistema de pensiones y de salud se quieren emprender reformas que, por su naturaleza y fuerte carácter transformador, a diferencia del pasado, no pueden originarse en comisiones técnicas y suprapartidarias pautadas muy de cerca por los poderes fácticos.

Las propuestas de reformas deben alimentarse de indispensables propuestas técnicas, provistas, entre otras instancias, por las comisiones asesoras. Pero, por su raigambre, estas reformas requieren sendos procesos de diálogo al interior de la coalición gobernante, que permitan concordar los objetivos fundamentales y los contenidos específicos de las distintas iniciativas. En tal sentido, deben generarse instancias de debate pre legislativo al interior de la alianza de gobierno, y se debe fortalecer el diálogo entre los respectivos Ministros, los senadores y los diputados de la Nueva Mayoría.

Por otra parte, no existe actualmente un diálogo deliberativo y sistemático con la ciudadanía. Sin duda, ello genera un desafecto fundamental: sólo así se explica que reformas tan sentidas sean miradas con cierto desinterés y desidia. Esta falta de sintonía puede constituirse en un talón de aquiles del proceso transformador. De allí la imperiosa necesidad de fortalecer un claro discurso comunicativo, que muestre a los ciudadanos los contenidos y el significado profundo de esta y otras reformas que están por emprenderse y una amplio y estructurado diálogo con la sociedad civil.

Después de la aprobación de la reforma tributaria: los desafíos de la política económica.

El mundo empresarial al debe.

Los seis meses transcurridos han dejado también en evidencia la debilidad del mundo empresarial desde el punto de vista del desarrollo nacional. Su gran preocupación ha sido la estrecha defensa de sus intereses corporativos. Sólo la decisión gubernamental sostenida por el fuerte apoyo que recibió Bachelet en las urnas pudo doblegar la cerrada oposición. Contrasta con la activa oposición a la reforma la falta de preocupación del empresariado por hacer frente a las debilidades estructurales que presenta el crecimiento económico.

Pareciera que sólo se sienten cómodos en una economía que sigue basada en la explotación de los recursos naturales, poco intensiva en conocimiento e innovación, dependiente de los fuertes subsidios que genera una baja carga tributaria (comparada con cualquier país de la OCDE e incluso de varios países de América Latina), un sistema de capitalización individual que pone a su disposición recursos a bajo costo, una legislación laboral que dificulta la organización sindical y la negociación colectiva contribuyendo esto a mantener la desigual distribución del ingreso. Le hace falta al país una renovación del liderazgo tanto en las empresas como en las organizaciones empresariales para que este sector se ponga a tono con los desafíos del futuro.

La desaceleración económica y los dilemas que enfrenta el gobierno.

El debate político reciente ha estado marcado por la desaceleración económica. Cualquier analista serio tiene claro que la desaceleración comenzó ya desde principios del año 2013. En mayo de ese año, el IMACEC mostró un crecimiento de apenas un 3,5% en 12 meses; posteriormente en los meses de octubre, noviembre y diciembre el IMACEC creció en torno al 2,7% mostrando en enero del presente año un crecimiento de 1,5% en 12 meses. Más claro aún es el comportamiento de la inversión: esta creció apenas en un 0,4% en el año 2013 (presentando una caída de 12% en el último trimestre del año).

Pese a estos datos categóricos, la oposición ha logrado imponer la visión de que la desaceleración económica deriva de la incertidumbre que las reformas de la Administración han provocado en los distintos agentes económicos. Las insuficiencias de la conducción política de las reformas, la falta de una perspectiva de largo plazo que permita insertar el esfuerzo reformista en un proyecto coherente, la virulenta campaña opositora pueden, efectivamente, haber provocado una cierta incertidumbre entre los inversionistas. Los problemas que enfrenta la inversión derivan de

fenómenos mucho más objetivos. Existe consenso respecto de los problemas de agotamiento del ciclo minero; de las dificultades y la volatilidad de la economía internacional (la Unión Europea dando tumbos llegando incluso la desaceleración a afectar a la propia Alemania y una economía China buscando un mejor equilibrio entre las exportaciones y el aumento del consumo interno acentuado todo ello por las dificultades en Medio Oriente y en el entorno ruso) que afectan también a los otros países de la Región.

No obstante lo decisivo deriva de problemas estructurales de la economía nacional. Es un problema la falta de diversificación de la economía: las exportaciones de cobre siguen representando más del 50% del total exportado, tal como ocurría hace décadas. La industria sigue perdiendo relevancia. El estancamiento del crecimiento de la productividad desde hace casi 15 años, tema que el debate económico se ha demorado en incorporar, responde a problemas relacionados con la baja inversión en investigación y desarrollo, la exclusión de las PYMES del proceso de modernización de la economía y la mala calidad de los recursos humanos que está preparando el deficiente sistema educativo nacional.

También afectan el crecimiento de la productividad los problemas del sector energético cuyos costos han crecido fuertemente. Este último aspecto deja en evidencia las dificultades ya antiguas del liderazgo político para que la sociedad concuerde una mirada común sobre la matriz energética y la relación entre crecimiento económico y protección del medioambiente.

En tal sentido, se equivocó el vocero de Gobierno cuando señaló que la desaceleración era simplemente un problema cíclico o cuando el Ministro de Hacienda señaló, sin más, que las condiciones para invertir están dadas. Enfrentamos un doble problema. Por una parte un gran malestar social y un modelo económico que ya desde hace tiempo está dando muestras de agotamiento.

El debate en torno a estos dos temas concentrará la discusión política en el próximo período. La derecha está buscando unificarse en torno a un discurso que afirma que la Presidenta Bachelet ganó por la confianza que generaba en la ciudadanía y no por el programa de reformas que le propuso al país. Sostiene además que las reformas propuestas son resultado de un diagnóstico equivocado derivado de haber creído ciegamente que la movilización estudiantil representaban los anhelos profundos de cambio de los chilenos. Para la derecha la profunda disconformidad de la ciudadanía con la educación, con el sistema de capitalización individual, con los dos sistemas de salud existentes, con la persistencia de la alta desigualdad, el desigual futuro de los hijos según la condición socio económico del hogar, son una invención de la intelectualidad de izquierda. Es indispensable tener en cuenta que renunciar a las reformas comprometidas representaría el quiebre de la Administración con su base social.

El problema de fondo que explica los problemas que enfrenta el gobierno radica en la conducción política. Los errores cometidos en la tramitación de la reforma tributaria, la falta de claridad en torno a la reforma educacional (a lo que se suman una falta de empatía de las autoridades del sector con las familias y otros actores relevantes), la baja presencia política de un grupo importante de ministros, la inexistencia política de la mayor parte de los subsecretarios está permitiendo que la oposición acumule fuerza política y social y la falta de consistencia de la Nueva Mayoría, están poniendo al Gobierno en la defensiva generando la sensación que es necesario optar entre crecimiento y el proceso de reformas.

Sin duda se necesitan ajustes para dar cuenta de estos problemas. Es probable sin embargo, que el primer desafío lo enfrente el gobierno en el campo económico. La desaceleración económica ha sido enfrentada con retraso, con un programa modesto (como son las medidas para asegurar una plena ejecución presupuestaria o las medidas de capitalización de CODELCO y el Banco del Estado) y arengas optimistas. No es esto lo que necesita el país para superar los problemas estructurales y para salir de una discusión agotadora sobre la incertidumbre que sólo lleva agua al molino de la oposición.

Se requiere un activismo renovado del Estado para relanzar en serio el programa que se necesita en infraestructura. Ricardo Lagos ha señalado con razón varias de las obras que se requieren para que la infraestructura contribuya al desarrollo de la productividad y la competitividad de la economía⁸ más allá de las críticas que se merezca su visión del sistema de concesiones (que este autor analizó en <http://www.latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2014/08/895-593446-9-el-discurso-de-lagos.shtml>) y de las complejidades que tuvo su intervención en ICARE (cuestión analizada por este autor en <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/09/12/reformas-o-crecimiento-economico-un-falso-dilema/>). No es una buena señal para el país ni para el empresariado de que pese a los grandes requerimientos de gasto e inversión pública se mantenga el objetivo de lograr el balance estructural en las finanzas públicas de aquí al año 2018. Los recursos de la reforma tributaria apenas alcanzarán para las reformas sociales.

En el ámbito de la investigación y desarrollo es necesario dar un gran paso, invertir mucho más en las universidades, en la PYME. La Agenda de Productividad tiene elementos interesantes pero está pensada en pequeño y ello no da cuenta de lo que se necesita. Una perspectiva ambiciosa permitiría impulsar otra conversación con el empresariado dejando huérfano a la oposición política obligándola además a renovar su discurso y romper definitivamente con la herencia económica de la dictadura.

8 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/09/674-594756-9-algunos-temas-de-futuro-apuntes-de-lagos.shtml>

El debate presupuestario que viene.

Es por ello que el Presupuesto para el año 2015 será crucial para evaluar si el equipo económico está a la altura de los acontecimientos. En este contexto, es interesante el diagnóstico que hace Gonzalo Martner respecto del debilitamiento del consumo, la necesidad de que el Banco Central mantenga su política de reducción de la Tasa de Política Monetaria (pues no son temas de costo lo que está impulsando la inflación) y la propuesta de que el Gobierno aumente de forma importante las remuneraciones del sector público en la próxima negociación salarial con el objeto de contribuir a un aumento del consumo y la demanda y mejorar las expectativas de los consumidores⁹. Esto junto con el avance en las reformas y el fortalecimiento de la conducción política serán decisivos para el posicionamiento del Gobierno frente a la opinión ciudadana.

En este contexto, el proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2015 ha resultado alentador. En efecto, el Presupuesto deja en evidencia un aumento de 9,8% respecto de la ley de Presupuesto del Presente año, la inversión presenta también un fuerte crecimiento. No obstante, no parece existir en las autoridades de Gobierno el convencimiento que la superación de los problemas estructurales que enfrenta el país requiere una mirada distinta y un esfuerzo financiero radicalmente mayor para dar cuenta de los problemas estructurales descritos.

Conclusiones.

El día antes de que el gobierno de Michelle Bachelet cumpliera 6 meses, culminó el tercer trámite constitucional del proyecto que reforma el sistema tributario chileno. Se trata de un gran éxito de la Administración pues más allá de sus insuficiencias representa un giro respecto de lo que se venía haciendo en los últimos 30 años. Se ha logrado relegitimar en el debate público el cambio tributario como instrumento de política fiscal, se aumenta la participación del impuesto a la renta respecto de los impuestos indirectos (que en general afectan más a los más pobres), se aumenta la tributación del 10% más rico y se dan pasos significativos para eliminar el FUT como mecanismo que favorece la evasión y la elusión. El objetivo redistributivo de la política tributaria se legitima y las visiones de que los impuestos son siempre malos y que los recursos en manos del sector público son una pérdida para el crecimiento, se han debilitado.

El proceso político que llevó a la aprobación del proyecto deja varias lecciones relevantes. Para culminar una reforma de esta magnitud no basta el involucramiento del ministerio responsable. Es indispensable la colaboración del resto del gabinete y la participación activa de la Presidencia. El proceso y la tramitación de la reforma son tan importantes

9 <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/09/10/ciclo-economico-o-ciclo-politico/>

como su contenido. La presentación del proyecto al cabo de 20 días de asumida la nueva Administración y la rápida aprobación por parte de la Cámara de Diputados fueron decisivos para su aprobación definitiva y para no dejar duda de la vocación reformista del Gobierno.

Desde un inicio quedó sin embargo en evidencia la debilidad de la conducción política de la reforma. La agresiva oposición que encontró el proyecto en los principales medios de prensa escrita, en el empresariado, en la derecha y en quienes jugaron papeles relevantes en la conducción económica de los gobiernos de la Concertación, no encontró en el Gobierno una respuesta adecuada. La oposición pudo con comodidad imponer la visión en el debate público que la reforma afectaba a las clases medias, al ahorro y a la inversión.

Si bien el Acuerdo Tributario del Senado fue positivo pues no existía acuerdo en la Nueva Mayoría ahí representada para insistir con algunos aspectos del proyecto inicial y el protocolo no eliminó los ejes fundamentales de la reforma, los aspectos procedimentales fueron poco prolijos y abrieron heridas importantes en la coalición gubernamental. La tramitación del proyecto dejó en evidencia también la debilidad de la Nueva Mayoría. No ha sido suficientemente destacada la forma como se restaron del debate con la oposición una buena mayoría de las principales figuras de la coalición de Gobierno (como también lo hacen en relación con el duro debate en marcha en torno a la reforma educacional).

Muchos de los que se involucraron parecían más comentaristas e incluso opositores que dirigentes comprometidos con el Gobierno. Decisiva fue la intervención oportuna de la Presidenta de la República que comprometió su capital político para sacar adelante la reforma. Algo similar ha ocurrido con la reforma educacional.

Bibliografía

Bárcena, Alicia (2012). Desafíos fiscales en la crisis, presentación realizada en el XXIV Seminario Regional de Política Fiscal, 24.1.2012

Beyer, Harald (2014). Sobre impuestos

Libertad y Desarrollo (2014 A). Las aristas de inconstitucionalidad que abre la reforma tributaria, Temas Públicos número 1155 http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/tp1.155inconstitucionalidadml.pdf

Rivera Urrutia, Eugenio (2012). Aumento de recaudación y eliminación regresividad: fundamentos para una reforma tributaria. Presentación preparada para el seminario organizado por la Comisión Tributaria de la Cámara de Comercio de Chile Salón de Los Presidentes del Ex Congreso Nacional Santiago, Martes 10 de abril.

Saint - Amans, Pascal (2014). Hay un espacio para que los impuestos jueguen un rol significativo en reducir la desigualdad. Entrevista Diario La Tercera, 26.4.2014, p.58

Empleo y Protección Social

3

Reforma laboral: ¿nueva mayoría o más de lo mismo?

Diego López F. *

* Abogado laboralista

La eterna espera

Hablar de la posibilidad de que el actual gobierno presente un proyecto de reforma laboral, tiene un inevitable deja vú. Desde el primer programa de gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, se ha declarado como finalidad programática de la coalición devolver a los derechos del trabajo la eficacia que perdieron bajo la dictadura. Pero tantas veces como se ha prometido un cambio al Plan Laboral, se ha incumplido ese compromiso. A casi 25 años del retorno a la democracia la legislación laboral sigue siendo, en esencia, la misma que se concibió en dictadura; para los trabajadores, en realidad, la transición a la democracia ha significado poco o nada en lo que se refiere a recuperar y fortalecer sus derechos.

La deuda es pues considerable. ¿Cómo ha sido ello posible? La convicción predominante de los gobiernos de turno, de que el crecimiento económico debe ser la prioridad a la que se deben sujetar todas las demás tareas de gobierno, ha sido el ideario que ha impedido la puesta en marcha de reformas para mejorar los derechos laborales. La creencia dominante ha sido que la prosperidad de las empresas, especialmente de las más grandes, es el mejor combustible para la creación permanente de riqueza, aun cuando ello se logre a costa de bajos salarios medios y una creciente concentración

económica, en la que incluso las empresas que acaparan la mayor proporción del crecimiento económico, destruyen fuentes de empleo o apabullan y eliminan a las empresas menos afortunadas.

Este consenso de cúpula, al que ha adscrito una porción muy significativa de los políticos profesionales activos como algo inevitable, muestra señales evidentes de cansancio y debilidad ante el creciente descontento social. La historia de la transición a la democracia está llena de episodios en que los gobiernos de turno se involucraron activamente para apoyar a grandes empresas y grupos económicos, de manera de garantizar sus buenos resultados porque ello, a la larga, era beneficioso para el país. Sin embargo, los últimos años, los sucesivos escándalos empresariales que han producido un daño evidente a los consumidores y ahorrantes de AFP's, han echado por tierra la credibilidad del discurso público que defiende la prosperidad de las empresas como la forma más fácil y directa de obtener la prosperidad general.

Hemos descubierto de la peor manera que las ganancias empresariales bien pueden lograrse perjudicando a los consumidores, manteniendo permanentemente bajos los salarios, subiendo artificialmente los precios de venta al público, aprovechándose de las debilidades de las normas e instituciones, financiando políticos que protegen los intereses de las grandes empresas antes que el interés de los ciudadanos y en fin, sacando creciente provecho en perjuicio directo de la gran mayoría.

”

En la actual coyuntura, la importancia que se le ha dado a la desaceleración por la que atraviesa nuestra economía, como factor que debiera incidir para no presentar una reforma laboral, retrasarla o reducirla, se revela como una versión políticamente interesada

Así las cosas, la regulación económica, el aumento de las responsabilidades empresariales, el aumento de impuestos a las ganancias de las empresas y la mayor fiscalización sobre las actividades empresariales, gozan en la actualidad de respaldo mayoritario. Ello debiera servir de apoyo para que el gobierno presente y obtenga la aprobación de una verdadera reforma laboral.

Michelle Bachelet y su deuda laboral

Todos los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia ofrecieron reformar la ley laboral, menos el primer gobierno de Michelle Bachelet. Fue el único de todos ellos que no presentó un proyecto de reforma laboral para corregir los nudos pinochetistas del Código del Trabajo¹. Fue durante esa administración que Codelco se negó a cumplir con lo resuelto por la Dirección del Trabajo, en orden a internalizar a miles de trabajadores contratistas que ilegalmente se desempeñaban en forma permanente para la estatal. Fue esa administración la que decidió llamar a una comisión de expertos para que propusieran una reforma laboral, en vez de enviar directamente un proyecto de ley realmente reformador al Congreso Nacional, pese a que el gobierno tenía mayoría en ambas cámaras y los temas laborales son de quórum simple y aún no comenzaba la crisis económica de 2009.

El compromiso programático es ofrecer a los trabajadores un nuevo trato, que reconozca por fin sus derechos. De ello depende parte importante de la credibilidad de la coalición y su futura sustentabilidad electoral.

Los problemas que debe sortear la reforma laboral

Cualquiera que haya seguido los reiterados debates sobre cambios legales en materia laboral los últimos 25 años, sabrá que cada vez que se presenta dicho debate, las excusas para no intentar una reforma han sido las mismas: 1) El momento económico es inadecuado; 2) Lo importante es el empleo y la productividad; 3) La falta de votos en el Congreso Nacional y 4) Los problemas constitucionales que ello conllevaría. La reforma que presente el gobierno enfrentará estos mismos obstáculos.

- 1 Durante esa administración se tramitaron muchas leyes laborales, pero se trató sobre todo de mociones parlamentarias que el gobierno hizo propias y agilizó su trámite. Ninguna de ellas proponía cambios realmente sustantivos a la ley laboral. La más importante de ellas -la nueva ley de subcontratación-, aprobada los primeros meses de gobierno, en realidad era un proyecto que venía de la administración anterior.

Una de las leyes laborales emblemáticas de aquel período (la no discriminación salarial por sexo) fue promulgada exitosamente, pero por desgracia hasta la fecha virtualmente nunca se ha aplicado, por carecer la ley de mecanismos para hacerla realmente efectiva.

Respecto al primero -la excusa económica-, la reciente ralentización de la economía ha sido ampliamente utilizada para exigir moderación al gobierno. Para ello no parecen importar las causas del comportamiento actual de nuestra economía ni la inevitabilidad del ciclo económico; lo que importan son las expectativas de las empresas, como si todas compartieran exactamente las mismas expectativas, y *"que las dejen tranquilas"*.

Lo sorprendente es que la excusa económica se ha utilizado cuando la economía está bien y cuando la economía está mal; y se basa sobre todo en consideraciones subjetivas antes que en datos duros.

En efecto, en 1991 se aprobó la primera reforma laboral de la transición, que aumentó los costos de despido. La crítica, en aquel entonces, fue que como la economía iba bien, no eran necesarias reformas. Sin embargo, una vez aprobada la ley, el crecimiento económico y la creación de empleo crecieron considerablemente. En 2001, se aprobó la segunda reforma laboral significativa, aumentando el fuero de los trabajadores que negociaban colectivamente, así como los incrementos a pagar a los trabajadores despedidos injustificadamente. En aquel entonces, el desempleo rondaba el 10%. La reforma se criticó vigorosamente. Sin embargo, su entrada en vigencia coincidió con un mejoramiento del desempeño económico.

En la actual coyuntura, la importancia que se le ha dado a la desaceleración por la que atraviesa nuestra economía, como factor que debiera incidir para no presentar una reforma laboral, retrasarla o reducirla, se revela como una versión políticamente interesada. Aún más si se considera que una reforma laboral, por su complejidad, difícilmente entrará en vigor antes de ocho meses o más desde el comienzo de su trámite legislativo. Al plantear una reforma laboral, lo que se tiene presente es cómo incidir en el desempeño futuro de nuestra economía; qué tipo de crecimiento se debe privilegiar y qué tipo de empleos queremos que se desarrollen.

La reforma laboral también ha sido resistida mediante un argumento tecnocrático: lo importante es la creación de empleo y el mejoramiento de la productividad, y ambos -se dice- no tienen que ver con los derechos laborales. Este discurso ha sido ampliamente utilizado, incluso desde la propia coalición de gobierno².

La idea de que la legislación laboral incide directamente sobre los índices de desempleo ha sido ampliamente utilizada contra las leyes laborales, pero hasta ahora no hay evidencia alguna que la sostenga. No se ha demostrado una correlación directa y determinada entre el nivel de la tasa de desempleo y la envergadura de la protección laboral.

2 Recientemente Andrés Velasco señaló que la reforma laboral que él apoyaría sería la que mejorara el empleo y la productividad, sin dar señal alguna de a qué se refería realmente. El populismo de la frase es evidente.

Respecto al comportamiento de la productividad, los salarios y la regulación laboral, existe más de una teoría económica acerca de qué es lo que realmente se paga cuando se remunera a un trabajador. En realidad, no está claro si los salarios de la mayoría de los trabajadores son bajos porque su productividad es baja o bien la productividad es baja porque los salarios se mantienen bajos. No es cierto que los trabajadores debieran subir primero su productividad para ver luego cómo suben automáticamente sus salarios. De hecho, la productividad en el país ha subido pero no así los salarios de la gran mayoría de los trabajadores.

En otras palabras, los salarios de la gran mayoría no reflejan el crecimiento de la economía ni los aumentos de productividad, lo que significa que las rentas empresariales aprovechan con vigor el crecimiento económico y el esfuerzo de los trabajadores, pero casi no *"chorrean"* nada a las remuneraciones. El salario de mercado no está reflejando las ganancias de los empleadores.

Los salarios realmente existentes no son efecto directo del rendimiento ni la productividad; son reflejo de la relación de poder que caracteriza al trabajo asalariado. Sin poder de negociación no hay aumento de sueldo. La ley incide en ello otorgando a los trabajadores instrumentos efectivos para incidir en cómo se reparte la riqueza que se produce con su trabajo: libertad sindical, negociación colectiva y huelga. Sin tales instrumentos, el salario medio que se paga en el mercado simplemente no refleja las ganancias empresariales, permitiendo a las empresas, especialmente las más grandes, acumular ganancias sin compartirlas con sus trabajadores. ¿En qué beneficia eso al país? ¿Por qué debiera ser valioso que las empresas acumulen ganancias discrecionalmente sin que ello se traspase a los salarios de los trabajadores?

Las remuneraciones de la inmensa mayoría de los trabajadores son bajas porque en nuestra ley laboral no existen medios para que los trabajadores puedan incidir en el monto de los salarios que les pagan. Así de simple. No es un problema económico, es un problema político: la ley permite ampliamente que las empresas acumulen ganancias sin compartirlas con sus trabajadores y eso no tiene nada que ver ni con el mercado de trabajo, la productividad, el desempleo ni el crecimiento económico. Es una debilidad laboral garantizada por ley a las empresas, las que mientras más grandes más provecho sacan de esa ventaja legal.

En realidad, el discurso tecnócrata se basa en la convicción de que los trabajadores no deben participar en las decisiones de cómo se remunera el trabajo, porque alterarían la lógica propia de la creación empresarial de riqueza. Lo que ofrece este discurso a los trabajadores únicamente es resignación, porque la distribución de riqueza no puede cambiar; permanente esfuerzo, para mantenerse empleados el mayor tiempo posible, y paciencia, a la espera de que su rendimiento justifique a la larga un aumento de salario.

Ahora bien, cuando las discusiones sobre la reforma laboral no han impedido que se presentara un proyecto de ley de parte del gobierno para reformar el código del trabajo, un nuevo obstáculo ha salido al paso: los votos en el Congreso Nacional escaseaban. Pues bien, eso no ocurre en la actualidad; al tratarse de leyes de quórum simple, los votos en ambas cámaras sobran, de manera que la excusa del quórum esta vez no aplica.

Sin embargo, puede decirse que no todos los congresistas de la actual coalición de gobierno estarán a favor de la reforma laboral o al menos no apoyarán la totalidad de la reforma que proponga el gobierno. Pero ello se refiere más bien a la profundidad de los cambios que se propongan más que a la opción de no reformar la ley laboral.

Por último se ha escuchado que ciertas innovaciones laborales pudieran adolecer de inconstitucionalidad. Probablemente se pretende con ello someter al debate laboral a la misma amenaza a la que se sometió el debate de la reforma tributaria; si no hay acuerdo, podría terminar decidiendo el Tribunal Constitucional, de incierto resultado.

Pero es mucho más difícil constitucionalizar el debate laboral que el tributario. La posibilidad de que la actual regulación legal de derechos como libertad sindical y huelga no pueda ser transformada en beneficio de una mayor eficacia de tales derechos, por atentar contra la Constitución, exige una gran creatividad y voluntariedad de parte de quien sostenga algo parecido.

En efecto, la doctrina y jurisprudencia contemporáneas se inclinan abrumadoramente a favor de otorgar amplia eficacia a tales derechos y si ello no ha podido llevarse a cabo ha sido precisamente porque la ley vigente lo ha impedido. Si basándose en el texto de la Constitución vigente, el Tribunal Constitucional decidiera que la ley laboral, en extremo restrictiva para con los derechos laborales que precisamente se quieren fortalecer, como libertad sindical y negociación colectiva, no puede otorgar mejor protección a tales derechos porque la Constitución lo impide, será un nuevo y vigoroso paso para fortalecer la idea de que la Constitución que nos rige no reconoce siquiera el estándar mínimo de derechos internacionalmente reconocido.

Qué debe incluir una verdadera reforma laboral

Ahora bien, no es que la ley laboral no haya sido modificada estos últimos 25 años. Lo ha sido y muchas veces. Sólo que la real envergadura de los cambios ha sido insignificante. Nos hemos esforzado mucho en hacer muy poco³. El esquema concebido en el Plan Laboral para otorgar el máximo de

3 Lo anterior, por cierto, no se aplica respecto de la gran y profunda reforma a la justicia laboral, que permitió un acceso notablemente mejorado de los trabajadores a la justicia.

libertad posible al empleador para remunerar, fijar el horario del trabajador y despedirlo, se ha mantenido, en lo sustancial, inalterable. Lo mismo puede decirse de la forma en cómo la ley de Pinochet encerró a los sindicatos y a la negociación colectiva en una jaula legal, que redujo ambos derechos a su mínima expresión. De hecho, los últimos años de la dictadura fueron los años en que la mayor proporción de trabajadores negoció colectivamente en Chile⁴. Nunca más conocimos un porcentaje como ese de negociación colectiva.

Así las cosas, hemos conocido sucesivas leyes de reforma que no han logrado ningún cambio real en las relaciones laborales. De hecho, ha ocurrido varias veces que leyes de reforma que fueron presentadas en su momento como grandes avances, debieron luego ser reformadas a su vez, ante las dificultades que presentó su implementación o ante la evidencia de cuán insuficiente habían sido para lograr un mejoramiento en las condiciones de trabajo efectivas⁵. El estilo predominante de regulación legal en materia laboral los últimos años, ha consistido en un parchar y reparchar, antes que un reconocimiento claro y definitivo de una protección más efectiva sobre los derechos laborales.

Pudiera pues ocurrir que una nueva reforma laboral, pese a presentarse como definitiva, no logre sino implementar cambios menores que, en realidad, mantenga inalterable el esquema antisindical del Plan Laboral o lo corrija sólo en algunos detalles. Una ley que sólo hiciera eso, no sería la reforma que se espera. Para evitar aquello, una reforma laboral que logre ser realmente transformadora, debe incluir como mínimo los temas indispensables para que la libertad sindical y la negociación colectiva puedan ser efectivas.

- 4 La proporción de trabajadores cubiertos con negociación colectiva ha descendido desde la recuperación de la democracia: en 1991, el 17.5% de los asalariados del sector privado estaba con contrato o convenio colectivo. Entre 1991 a 2008, la fuerza de trabajo ocupada del sector privado creció 1.6 veces, pero el número de trabajadores cubiertos por negociación colectiva ha aumentado sólo en 49.000 trabajadores. Desde 1995 el porcentaje de cobertura de negociación colectiva descendió todos los años. Solo de 2005 en adelante se observa un cambio de tendencia que, en todo caso, no ha logrado aún recuperar el nivel de cobertura de negociación que teníamos en 1999. La conclusión es clara: con el retorno de la democracia la negociación colectiva no se fortaleció; más bien ha tendido a la baja.
- 5 Por ejemplo, las regulaciones legales sobre la subcontratación laboral se modificaron el año 2000, para luego ser vigorosamente reformadas otra vez en 2007. A su vez, la reacción legal al problema del multirrut empresarial entró en vigencia en 2001, luego de un arduo debate. Sin embargo, fue evidente que tal regulación no logró reducir los efectos laborales del multirrut. Este año, luego de una larguísima tramitación, se ha promulgado una nueva ley que regula otra vez el fenómeno del multirrut. Algo similar ocurrió con la nulidad del despido de trabajadores cuyo empleador les adeuda cotizaciones previsionales; fueron necesarias sucesivas reformas para lograr instituir una regulación definitiva de tal situación.

En efecto, no se trata de soltar un poco la jaula legal a la que el Plan Laboral ha sometido estos derechos; ni siquiera de aflojar en parte sus nudos más evidentes. De lo que se trata es de otorgar a los trabajadores fuerza negociadora efectiva para lograr que las ganancias empresariales se traspasen a los salarios, como no lo han hecho los últimos 40 años.

Para ello es indispensable que la reforma laboral incluya al menos las siguientes correcciones esenciales:

..... 1. Mejorar la protección legal ante prácticas antisindicales

La actual regulación legal de las prácticas antisindicales en que puedan incurrir las empresas, es la misma del Plan Laboral y es en extremo precaria. Adolece de errores legales que han llevado a la jurisprudencia a sancionar por práctica antisindical sólo a las empresas respecto a las cuales se pueda acreditar en un juicio, que tuvieron la intención positiva de atentar contra la libertad sindical. De esta forma, no basta con probar un daño objetivo sobre un sindicato (como por ejemplo, que existan mejores beneficios para quienes no pertenecen a él, despido masivo de los socios o recompensas para quienes renuncian a él) sino debe demostrarse la voluntad efectiva del empleador de haber buscado dañar al sindicato.

Como resulta obvio, esta exigencia impide que se sancione la inmensa mayoría de las prácticas antisindicales que se denuncian judicialmente, al ser virtualmente imposible demostrar la voluntad empresarial detrás de sus acciones.

La regulación legal correcta es la que proteja efectivamente a la libertad sindical del daño que le produzcan acciones empresariales. Así debe declararlo la ley. De otra forma, difícilmente se logrará aumentar el escuálido porcentaje de afiliación sindical.

..... 2. Reconocer el derecho de todos los trabajadores a negociar colectivamente

La ley actual priva del derecho a negociar colectivamente a todos los trabajadores contratados por obra o faena, con lo que se elimina la negociación colectiva de amplios sectores de actividad económica.

Por increíble que parezca, en la reforma laboral del año 2001 se reconoció el derecho legal de estos trabajadores a presentar un pliego de peticiones a su empleador y negociarlo. Pero a reglón seguido se incluyó la expresa facultad del empleador de negarse a negociar. Esta fue otra de esas reformas legales inútiles.

Lo que se requiere es que expresamente se reconozca a todos los trabajadores el derecho a negociar colectivamente, con el amparo de los derechos que la ley otorga: fuero laboral y derecho a la huelga. Cualquier otra alternativa simplemente es impedir que tales derechos existan para una porción considerable de trabajadores del país.

3. Establecer un nivel de negociación colectiva por sobre la empresa

La ley laboral vigente permite que los sindicatos interempresa presente pliegos de peticiones a empresas para negociar. Pero asimismo otorga el derecho empresarial de negarse a negociar.

Debe permitirse la negociación colectiva llevada a cabo por organizaciones sindicales que tenga representatividad en varias empresas, de manera de extender la cobertura de beneficios colectivos a empresas de menor tamaño. Sólo así se logrará promover la negociación en las empresas en las que se emplean la gran mayoría de los trabajadores. Sin una medida legal como ésta no aumentará la ínfima cobertura de la negociación colectiva en Chile.

4. Reconocer el derecho a huelga

Como se sabe, la ley chilena le otorga al empleador el derecho a usar reemplazantes de los trabajadores huelguistas desde el momento en que se declara la huelga, con lo que la paralización de faenas, en rigor, no tiene efectos. Para poder hacerlo basta con que la empresa cumpla requisitos muy simples, consistentes en ofrecer a los huelguistas un nuevo acuerdo que sea igual al que estaba vigente antes de la huelga, pero sin reajustabilidad periódica en su último año de vigencia.

En la reforma del año 2001, este asunto se discutió latamente decidiendo finalmente mantener el reemplazo de los huelguistas, pero encareciéndolo, esto es, se impuso al empleador la obligación de pagar 4 UF por cada trabajador reemplazante. Ello no ha impedido que las empresas reemplacen a los huelguistas con prodigalidad.

Para lograr que la negociación colectiva sea verosímil es indispensable reconocer sin limitaciones el derecho de huelga, como un medio legítimo de los trabajadores para presionar a la empresa en busca de un acuerdo laboral. No se trata de atenuar las restricciones que el Plan Laboral impuso a la huelga sino de reconocerla como un derecho, otorgando las condiciones necesarias para su auténtico ejercicio.

5. La titularidad sindical de la negociación colectiva

La ley laboral le permite a las empresas negociar colectivamente no sólo con sindicatos sino también con grupos de trabajadores no sindicalizados, que se reúnan para el sólo efecto de negociar. De esta forma, las empresas pueden promover, como efectivamente lo hacen, grupos para competir con el sindicato en la obtención de beneficios: son grupos que no reflejan realmente una intención asociativa; de hecho, al terminar la negociación se disuelven, de manera que no se constituyen en una representación permanente de los intereses de los trabajadores ante la empresa que se mantenga vigente para verificar el cumplimiento de lo acordado. Operan simplemente como una opción distinta al sindicato para pactar beneficios laborales.

La evidencia indica que los grupos negociadores abundan precisamente en las empresas en las que ya existe sindicato, esto es, no operan como una asociatividad alternativa en aquellos lugares de trabajo en que no existe sindicato, sino como un sustituto de la libertad sindical que no conforma una contraparte laboral permanente para las empresas.

Debe regularse el grupo negociador de manera que no se constituya en una competencia desleal para los sindicatos.

6. Terminar con la extensión empresarial de beneficios colectivos

La ley laboral es en extremo creativa en mecanismos para impedir la acción sindical. Uno de los más subrepticios es la facultad de las empresas de aplicar el acuerdo colectivo logrado con el sindicato, a trabajadores que no están asociados. A esto se le llama "*extender*" beneficios, de manera discrecional y unilateral de parte del empleador. La única regulación legal a esta extensión es que los trabajadores beneficiados por ella deberán pagar al sindicato el 75% de la cuota sindical mientras esté vigente el acuerdo colectivo.

La única función de esta facultad empresarial es impedir la afiliación sindical y la negociación colectiva. Se impide lo primero permitiendo que trabajadores no sindicalizados sean "*polizontes*" del acuerdo colectivo: aprovechan las conquistas sindicales sin participar del esfuerzo colectivo y la ley los premia reduciéndoles la cuota sindical que deben pagar. Se otorga además al empleador la posibilidad de impedir la negociación aplicando lo ya acordado a todos los demás trabajadores, de manera que aún quienes quieran negociar no pueden hacerlo hasta que venza la vigencia del acuerdo que se ha extendido.

No caben correcciones a la "*extensión*" empresarial de beneficios colectivos. Sus efectos nocivos sobre la libertad sindical y la negociación colectiva son tan evidentes que sólo queda derogarla.

Las posturas respecto de la reforma laboral

Proponer una reforma laboral realmente transformadora del Plan Laboral y tramitarla en el Congreso Nacional para obtener su aprobación, será para la coalición gubernamental la prueba decisiva de que tiene la voluntad efectiva de llevar a cabo los cambios que propuso a la ciudadanía. La reforma educacional, tal y como la hemos conocido, empezará a producir efectos en las siguientes administraciones. Algo similar puede decirse de la reforma tributaria y su gradual implementación. Pero la reforma laboral debiera producir efectos en esta administración. El gobierno podrá exhibir un resultado efectivo durante su mandato.

La actual conformación del Congreso Nacional es auspiciosa para la aprobación de una reforma laboral. La dispersión de votos en la coalición de gobierno y en los demás legisladores afines a un cambio laboral, probablemente dependa del grado de intensidad de los cambios propuestos y de la disciplina interna dentro de la coalición. Pero hasta ahora no se han conocido dentro de la coalición gubernamental críticas a la idea de reformar la ley laboral y a otorgar más efectividad a la libertad sindical y a la negociación colectiva, de manera que el panorama está mucho más despejado que el que presentaba la reforma tributaria o la reforma educacional. Así como se presentó la reforma tributaria más importante de las últimas décadas bien puede presentarse ahora la reforma laboral comprometida y esperada hace 25 años.

Ahora bien, es probable que el debate legislativo sobre la reforma laboral, reviva la disputa al interior de la Nueva Mayoría entre quienes prefieren cambiar lo menos y mantener lo más y quienes pretenden avanzar en todo aquello que hasta ahora no se ha conseguido. La tramitación de la reforma laboral puede hacer envejecer rápidamente a la coalición de gobierno o revitalizarla con la misma velocidad.

En todo caso, una reforma que sea especialmente cambiada en el debate legislativo, reduciendo su impacto transformador, terminará asimilándose a otras reformas laborales que anteriormente ya hemos conocido. No será más que un nuevo intento fallido. En ese caso, lo más probable es que la ley que finalmente se aprobaría sólo sería el antecedente de un nuevo proyecto de reforma, que se presentará en la siguiente administración.

La oposición no tiene nada que ofrecer en el debate legislativo de una reforma laboral. Sus ideas son las mismas desde hace 40 años y apenas se adivinan matices en su discurso anti reforma. Las ideas fuerza de la derecha serán las mismas de siempre: cuidar el crecimiento económico y el empleo, pero de una manera que beneficie mucho más a las empresas, y especialmente a las más grandes, antes que a los trabajadores.

Por otra parte, la CUT ha otorgado manifiesto apoyo al programa de gobierno y a su agenda. Convino con el gobierno la aprobación de la última ley de ingreso mínimo mensual, pactando no volver a discutir el salario mínimo hasta mediados del año 2015. En ese acuerdo se incluyó que el compromiso del gobierno de que presentaría este año una reforma laboral. La central sindical está expectante; ha puesto todas sus fichas en la reforma laboral.

Los gremios empresariales, por su parte, se muestran resignados a que se presentará una reforma laboral, y se aprestan a intentar reducir su contenido durante la tramitación legislativa, manteniendo su discurso de que la mejor regulación es la que regule lo menos posible. No cabe duda que los recientes escándalos empresariales han debilitado la posición empresarial, al extremo de ser ya imposible exponer los intereses empresariales como coincidentes con los intereses del país.

Con todo esto a la vista, no cabe duda que esta es la mejor ocasión en muchos años para lograr la aprobación de una verdadera reforma laboral que por fin restituya los derechos a los trabajadores. La oportunidad es promisorio y por lo mismo, el rasero para medir el resultado que se obtenga será exigente.

Educación Superior

4

Los inicios del segundo gobierno de Bachelet bajo la lupa: avances, dificultades y desafíos de la “Reforma” del sistema de educación superior

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

Tras la última elección presidencial, donde resultó electa Michelle Bachelet como presidente de la República, se generaron grandes expectativas de todos los sectores progresistas en torno a un programa de gobierno que implicaba importantes cambios que en teoría modificaría las bases del modelo neo liberal vigente desde comienzos de la década del ochenta.

Transcurridos los primeros 100 días de gobierno se llevaron a efecto más de un 90% de las medidas establecidas en el programa en las diferentes áreas. Sin embargo, en la medida que se avanzaba, como asertivamente lo señala Varas (2014) *"se iba develando una fuerte oposición transversal a los cambios propuestos, tanto en la Nueva Mayoría como en la derecha. De tal forma, la gestión política que iba en marcha acelerada se puso en pausa y dio unos pasos atrás para continuar pero con un compás más lento"*.

La situación en el sector educación, en general, ha sido similar aunque el ritmo de avance ha sido más lento, debido a que el sistema educativo es más complejo como unidad de intervención al coexistir aristas distintas, con una diversidad de actores sociales relevantes. Puntualmente, en el caso de la educación superior, las innovaciones incorporadas en los primeros seis meses de gobierno han sido escasas, debido a que expresamente los personeros de gobierno han declarado que los proyectos de ley e iniciativas asociadas al sistema terciario se comenzarán a revisar e implementar durante el segundo semestre del presente año.

En el presente documento se contrastan en primer lugar los alcances conceptuales de los términos *"reforma"* y cambio que se discuten en la literatura especializada. A continuación se explicitan las principales líneas de trabajo que se establecieron en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet para la educación superior. Acto seguido se verifica su grado de implementación. A posteriori, se analizan los diversos factores que pueden afectar el cumplimiento del programa. Para concluir se plantean algunos desafíos y propuestas para enfrentar el proceso de *"reforma"* educacional en el nivel postsecundario.

Lo que se ha denominado "reforma" educacional en el discurso oficial, a nuestro juicio, se ajustaría más bien a una modificación de las formas sin una transformación significativa de los principios y procesos involucrados, aunque eso estuvo presente en las intenciones programáticas

Conceptualización de los términos reforma y cambio¹

La transición de un sistema a otro no es una tarea sencilla pues esta puede manifestarse con distintos énfasis y alcances dependiendo de la situación contextual. En ese marco, se debe precisar las nociones de *"reforma"* y *"cambio"* entendiendo que ellas no necesariamente son sinónimos. En efecto, tales conceptos frecuentemente son empleados indistintamente en el mundo académico y político aun cuando ellos representan cuestiones muy diferentes en términos de significados, propósitos, resultados e implicancias (Horn, 2002).

Las reformas educacionales, en general, deben ser entendidas como procesos de luchas ideológicas y sociales que se manifiestan en un contexto social, político y económico (Apple, 1986; Carnoy y Samoff, 1990). Estas luchas pueden ocurrir en el contexto de dinámicas contradictorias dentro de la economía, el Estado y la educación tanto en el nivel local, nacional como mundial (Dowidar, 1975; Ginsburg, 1991; Wallerstein, 1975). El Estado, a menudo define sus iniciativas de política -en el lenguaje retórico de la reforma- como la única respuesta plausible a tales cambios. Como consecuencia de lo anterior, el concepto *"reforma"* ha llegado a ser una de las nociones más usadas en el vocabulario de la política educacional (Taylor y otros, 1997; Wise, 1984).

Algunos autores argumentan que la retórica y acción de la *"reforma"* educacional están relacionadas con la crisis económica nacional y global y la crisis de legitimación del Estado (Ginsburg, 1991; Ginsburg y otros, 1990; Habermas, 1975). En tal escenario, los cambios significativos en educación tienen lugar sólo como consecuencia de los cambios en las relaciones sociales, económicas y políticas, en general, lo que caracteriza una sociedad organizada con una ideología y una forma de gobierno particular. En cualquier sociedad, el sistema educacional siempre será un vehículo mayor para la transmisión de la cultura dominante y la preservación del estatus quo (Apple, 1986; Bowles y Gintis, 1976; Carnoy y Levin, 1976; Carnoy y Samoff, 1990; Giroux 1983a, 1983b; Levin, 1974). Las *"reformas"* tendrán lugar cuando ellas sean vistas por las elites económicas y políticas como defendiendo o mejorando sus intereses con respecto a los grupos menos privilegiados de la sociedad (Carnoy y Levin, 1976; Cuban, 1990; Popkewitz, 1995). Además, las *"reformas"* serán promovidas cuando los movimientos sociales (no originados desde las elites) presionen a los gobiernos y partidos políticos para tomar en cuenta -al menos parcialmente- sus demandas.

Se argumenta, asimismo, que mientras la *"reforma"* educacional parece involucrar cambio, en rigor ésta puede servir como un tipo de ritual que provee una poderosa forma de legitimación simbólica, dando la apariencia

1 Algunos fragmentos de este apartado se hallan publicados en Espinoza (2002, 2008).

de una transformación científicamente controlada y encubriendo los actuales modos en los cuales el statu quo es reproducido (Popkewitz, 1982, 1988). En tanto que política racional de intervención, la reforma es un elemento integral de la regulación, el control y el gobierno del estado (Popkewitz, 1995).

Otros autores sugieren que las reformas educacionales buscan lograr mayor eficiencia en el sistema educacional en relación con algunos resultados específicos considerados relevantes para el desarrollo económico (Carnoy y Levin, 1986). En efecto, las reformas educacionales con frecuencia son diseñadas con el propósito de lograr eficiencia, lo cual *"encubre no sólo una reducción de la calidad de la educación ofrecida, sino que además intenta incrementar los niveles de productividad en educación, particularmente en el sector público"* (Welch, 1998, p. 158).

Popkewitz (1988), llama la atención respecto a la diferencia conceptual existente entre los conceptos de *"reforma"* y *"cambio"*. Él define *"cambio"* como un proceso que involucra enfrentamiento continuo de tradiciones, condiciones materiales y culturales acerca de cómo la gente actúa para sostener y generar sus mundos sociales. Por su parte, el concepto *"reforma"* representa una noción normativa que intenta *"legitimar las relaciones de poder en curso al interior de las escuelas [instituciones educacionales] de manera que dichas relaciones parezcan beneficiar a todos en lugar de sólo a unos pocos"* (Popkewitz, 1988, p. 82).

Raymond Horn (2002), a su vez, también formula algunas distinciones entre ambos conceptos en función a las implicancias que se asocian a cada uno de ellos. Mientras, el concepto *"reforma"* implica que algo está mal o que podría mejorarse, el concepto *"cambio"* implica que algo será diferente, modificado o transformado después de la implementación. No obstante, ni la *"reforma"* ni el cambio garantizan que el resultado final constituirá progreso.

El término reforma educacional implica que la iniciativa intenta corregir una deficiencia actual en el sistema educativo sin alterar los elementos esenciales el mismo. Cambio educacional, en cambio, conlleva una transformación sustantiva de la esencia del sistema (Horn, 2002).

A juicio de algunos autores como Hoffer (1963), el concepto *"cambio"* se asocia con generación de inestabilidad y ambigüedad al reemplazar el orden y lo predecible con disonancia y sorpresa. Es importante destacar que el cambio no siempre supone mejoría aunque podría producirla. En efecto, el cambio, también puede conducir a un retroceso en diferentes ámbitos.

Existen variadas explicaciones de por qué la gente reacciona tan negativamente frente al cambio. Primero, el cambio produce pérdidas, y éstas generan daños o heridas. Segundo, el cambio altera la realidad,

provocando sentimientos de descontrol y el menosprecio de nuestro sentido de eficacia. Tercero, el cambio altera nuestras relaciones con la forma de aproximarnos a los objetos, a las actividades y a los símbolos que otorgan significado a nuestras vidas (Ostwald & Bittner, 1976; Deal, 1990).

En el caso chileno, tanto a nivel de gobierno, partidos políticos, ministros y académicos inclusive, y también en el ámbito de organismos internacionales como la UNESCO y la OCDE, el término "*reforma educacional*" se ha utilizado más bien con el sentido de cambio, es decir, como una transformación profunda y compleja que afecta y modifica sustancialmente el sistema educativo o al menos algunos de sus niveles. Esto, evidentemente, constituye un craso error.

Resulta importante consignar que las verdaderas transformaciones impulsadas en Chile en las últimas décadas, han abarcado desde lo político hasta lo operativo y cotidiano en el quehacer de los actores involucrados, pasando por cierto por lo económico y normativo. Así, por ejemplo, el cambio educacional implementado a mediados de la década del 60 bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva, implicó incrementar las tasas de cobertura y aumentar sustantivamente la oferta de calidad, modernizando además los aspectos pedagógicos. Dicha transformación estuvo sustentada en el Planeamiento Integral de la Educación que consagró, políticas y líneas de acción orientadoras para el sistema educacional en su conjunto. El proyecto de Escuela Nacional Unificada (ENU) promovido por el gobierno de la Unidad Popular, liderado por Salvador Allende, si bien no llegó a implementarse, modificaba la concepción de la formación de los escolares mediante la integración de teoría y práctica y la incorporación de una pedagogía activa.

Por su parte, los cambios en la formación terciaria introducidos por el gobierno militar encabezado por Augusto Pinochet implicaron una transformación estructural del sistema que incluía una nueva definición de educación superior, una concepción diferente del rol del Estado (de Estado benefactor se pasó a un Estado subsidiario), el autofinanciamiento y la aplicación de la lógica de mercado en reemplazo de la planificación racional, incluyendo la fijación de estándares para evaluarla.

En el caso del gobierno actual, lo que se ha denominado "*reforma*" educacional en el discurso oficial, a nuestro juicio, se ajustaría más bien al criterio técnico antes planteado, es decir, a una modificación de las formas sin una transformación significativa de los principios y procesos involucrados, aunque eso estuvo presente en las intenciones programáticas. Al menos en el sector educación superior, en estricto rigor, se percibe que las dificultades para implementar cambios profundos y duraderos superarán a las buenas intenciones del programa de gobierno y de la Nueva Mayoría.

Principales líneas programáticas propuestas para el gobierno de Bachelet

En el programa de Bachelet se parte de la idea que la educación es un derecho social y que todos los ciudadanos deben tener la posibilidad de educarse. En ese contexto, la educación tiene un valor público que debe contribuir a la constitución de una sociedad más justa, democrática y participativa. Ello implica garantizar un acceso equitativo al sistema desde la cuna, disponiendo de una oferta educativa de calidad y un financiamiento adecuado para el sistema.

Para lograr lo señalado, se requiere fortalecer el rol del Estado tanto en la entrega directa de servicios educativos, como en la estricta fiscalización del sistema. Se plantea en el programa que la educación pública se constituirá en el motor y sello de la *"reforma"*. En consecuencia, le corresponderá al Estado tener presencia en todo el territorio, fijar los patrones de calidad para todos los componentes del sistema y asegurar la integración e inclusión social.

Se postula también en el programa que la *"reforma"* educacional tendrá un carácter integral y cubrirá los distintos niveles. Con ese propósito en mente, se menciona que se enviará al Congreso Nacional un proyecto de ley de *"Reforma"* Educacional en un plazo no superior a los 100 días tras la asunción del gobierno (Nueva Mayoría, 2013).

Queda en evidencia que los principios y acciones establecidos en el programa para la reforma son bastante amplios y ambiciosos. Ellos no se hayan articulados entre sí, dado que reflejan distintas posturas ideológicas de los miembros de la comisión programática. Esta situación, indudablemente, debilita la posibilidad de implementar una *"reforma"* estructural en el sistema educativo. Además, no se observa una argumentación coherente en sus partes ni tampoco una voluntad férrea de modificar el modelo neoliberal vigente que se pretende cambiar en teoría.

En relación con educación superior, se planteaba en el programa de gobierno subir las exigencias para la acreditación institucional de carreras y programas, establecer procesos más equitativos para el acceso al sistema y disminuir las tasas de deserción. De igual forma, se postulaba reducir la segregación existente en el sistema y que impide a muchos niños y jóvenes acceder al nivel terciario.

En lo que concierne a la gratuidad universal en educación superior se proponía promover un cambio de paradigma, pasando de una educación concebida como bien transable a otra que no fuera dependiente de la capacidad de pago de las familias. Se argumentaba que en un lapso de seis años se podría lograr la gratuidad universal. En esa perspectiva, el programa de gobierno consigna la necesidad de alcanzar una gratuidad del 70% de los estudiantes de pregrado en todo el sistema post-secundario,

siempre y cuando: a) concurrieran instituciones acreditadas y sin fines de lucro; b) se favoreciera el acceso equitativo; c) se dispusiera de programas de reforzamiento para alumnos/as vulnerables; y d) que los aranceles de las carreras fijados por las instituciones correspondieran a los montos de referencia establecidos por el MINEDUC (Nueva Mayoría, 2013). Se pensaba también que la gratuidad beneficiaría a los estudiantes endeudados con créditos bancarios.

Se propuso, por otra parte, poner fin al lucro en todo el sistema educativo. En lo que respecta al nivel terciario se planteó la idea de eliminar la existencia de lucro con recursos públicos, orientando el financiamiento público únicamente a instituciones sin fines de lucro y que proveyeran educación de calidad.

El programa planteaba la necesidad de fortalecer la plataforma institucional por intermedio de la creación de la Subsecretaría de Educación Superior, la Superintendencia de Educación Superior, y la Agencia de Calidad de la Educación Superior. En paralelo, se proponía un conjunto de iniciativas de diversa índole, incluyendo:

- a) Contar con los mecanismos que le permitieran al MINEDUC intervenir en caso de riesgo de cierre de alguna institución
- b) Definir que un 20% de la matrícula de primer año en cada carrera estuviera conformada por estudiantes vulnerables provenientes del 40% más pobre para reducir las brechas de inequidad
- c) Generar programas preuniversitarios
- d) Reforzar el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) para que se incentive el acceso de estudiantes más vulnerables
- e) Establecer un nuevo régimen de acreditación obligatoria para todas las Instituciones de educación superior
- f) Establecer un nuevo fondo de apoyo a la investigación para aquellas entidades de educación superior que acreditaran capacidades de investigación y definieran programas de evaluación de desempeño con el MINEDUC
- g) Crear instituciones de educación superior estatales (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica) en aquellas regiones donde no existían (Nueva Mayoría, 2013).

Cabe destacar que el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet se enfocaba preferentemente al sistema escolar y dejaba en evidencia las distintas posturas ideológicas que se enfrentaron en la comisión programática. A ello debe agregarse, la falta de coherencia y de articulación entre propuestas de muy distinta naturaleza. Asimismo, en algunos casos, las propuestas son muy vagas, y se prestan para distintas interpretaciones.

Materialización de las iniciativas propuestas en el programa de gobierno

Durante los primeros seis meses de gobierno las intervenciones en el ámbito de la educación se han concentrado preferentemente en el sistema escolar (proyecto de ley que pone fin al lucro, el co-pago y la selectividad). Expresamente, se ha informado desde el MINEDUC que la discusión sobre los proyectos de ley que pretenden transformar el sector educación superior se repondrá a contar del segundo semestre del presente año. Entre las pocas acciones significativas que han ocurrido en estos primeros meses de gobierno en dicho sector pueden mencionarse:

- i) El retiro de algunos proyectos presentados al Congreso Nacional por el gobierno anterior, con la intención de perfeccionarlos (la creación de la Superintendencia de Educación Superior y la constitución de la nueva Agencia de Calidad en Educación Superior)
- ii) El envío de un proyecto de ley que fija la creación de dos nuevas universidades estatales en aquellas regiones del país donde no existen (regiones de O'Higgins y Aysén) y quince nuevos CFTs estatales (uno en cada región del país). Las nuevas instituciones abrirán sus puertas a contar del año 2017 (EMOL, 4 y 18 de junio, 2014).
- iii) En fecha reciente, el Ministerio de Educación, CORFO y la Agrupación de Deudores CORFO firmaron un acuerdo que busca dar solución definitiva a las familias y estudiantes que se encuentran endeudados por haber tomado el crédito CORFO para financiar sus estudios universitarios. El acuerdo contempla la reducción de los intereses por el saldo de las deudas del 8% al 2%, igualando la tasa exigida por el Crédito con Aval del Estado (CAE). A diferencia de lo aprobado bajo el gobierno de Piñera, con este acuerdo se beneficia a alrededor de 140.000 deudores incluyendo a los morosos y castigados (grupo que fue excluido del decreto aprobado por Piñera) (EMOL, 6 de octubre de 2014).
- iv) La creación de las figuras del administrador provisional para entidades en riesgo de viabilidad, y del administrador de cierre, para instituciones a las cuales se revoca el reconocimiento oficial (Bachelet, 2014). Estas figuras no estaban contempladas expresamente en el programa de gobierno, aun cuando se especifica en el mismo que se definirán algunos mecanismos para resguardar la fe pública. Esta idea surgió para responder a situaciones como la ocurrida con el cierre, por parte del Ministerio de Educación, de la Universidad del Mar y con otras denuncias y antecedentes de entidades que han evidenciado debilidades sustantivas en su sostenibilidad y desarrollo.

La creación del administrador provisional permite *“resguardar el derecho a la educación de los y las estudiantes, asegurando la continuidad de sus estudios, así como también el buen uso de todos los recursos de la institución de educación superior, hasta el cumplimiento de sus respectivas funciones”*.² El proyecto de ley propuesto por el Gobierno, sostiene que *“frente al caso que una determinada institución de educación superior incurra en hechos que pudiesen constituir alguna causal que ponga en riesgo el cumplimiento de los compromisos académicos asumidos, o bien su viabilidad administrativa y/o financiera”*, se nombrará un administrador provisional cuya finalidad será *“resguardar el derecho a la educación de los y las estudiantes, así como también garantizar el adecuado uso de los recursos de cualquier especie de la institución de educación superior”* (Bachelet, 2014). El Administrador Provisional podrá ser nombrado por el Ministerio de Educación (MINEDUC) y el Consejo Nacional de Educación (CNED) en caso de detectarse o denunciarse irregularidades en el plano financiero administrativo y/o académico.

Por su parte, el proyecto de ley concibe la creación de la figura del Administrador de Cierre quien entrará en escena *“en aquellos casos en que, terminada la gestión del administrador provisional, no haya sido posible subsanar los problemas o deficiencias que dieron origen a su nombramiento por causas no imputables a su gestión”*. El MINEDUC siempre deberá designar un administrador de cierre cuando se decreta la revocación del reconocimiento oficial de una institución de educación superior. Dentro de las atribuciones del administrador de cierre se cuenta la reubicación de estudiantes de la entidad cerrada en otras instituciones de educación superior (Bachelet, 2014).

Es probable que esta agenda programática legislativa haya tomado este rumbo debido a distintas razones, incluyendo:

- a) el mayor impacto que tiene el sistema escolar en términos de matrícula y de recursos involucrados;
- b) la menor capacidad de respuesta y propuesta por parte de los estudiantes secundarios;

2 El Estado reconoce oficialmente para estos fines a las siguientes instituciones de educación superior: a) Universidades b) Institutos profesionales c) Centros de formación técnica, y d) Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos Academias de Guerra y Politécnicas Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile Escuelas Matrices de Oficiales de las Fuerzas Armadas Escuela de Carabineros y Escuela de Suboficiales de Carabineros de Chile, y Escuela de Investigaciones Policiales e Instituto Superior de la Policía de Investigaciones de Chile.”

- c) la mayor homogeneidad del nivel secundario para enfrentar los cambios;
- d) la mayor capacidad de comprensión del sistema por parte del equipo técnico del MINEDUC;
- e) la menor participación de grandes grupos económicos nacionales y extranjeros en este nivel educativo;
- f) por una cuestión de secuencia lógica en la implementación de la reforma; y,
- g) la posibilidad de tener éxito en la reforma en el nivel primario y secundaria podría sentar las bases para facilitar la reforma en el sector terciario.

Factores que han obstaculizado o retardado la implementación de la “reforma” en el sector terciario

Los factores que han dificultado la implementación de la reforma educacional planteada en el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet son de diferente naturaleza. Algunos, que se podrían denominar obstaculizadoras, representan barreras infranqueables en el corto plazo para implementar un cambio estructural en el sistema, tal como ha sido propuesto en el programa el gobierno y en el discurso del ejecutivo. Otros factores, en cambio, si bien impiden parcialmente llevar adelante las transformaciones propuestas, no constituyen aspectos insalvables, aunque retardan la implementación de la reforma. Estos factores, que denominamos retardatarios, dependen fundamentalmente de la voluntad política del Gobierno y sus representantes.

Entre los factores obstaculizadores es posible identificar al menos los siguientes: a) la carencia de un proyecto de cambio al interior del gobierno que guíe el proceso de “reforma” y que debiera incluir a lo menos: a) fundamentación, políticas, estrategias y recursos asociados; b) la estrategia planteada por la oposición (Alianza por Chile) en orden a discutir aspectos accesorios a la reforma (instrumentales y procedimentales); y, c) la presencia de grupos de poder y de interés en distintos espacios decisionales de la esfera pública. En cuanto a los factores retardatarios se pueden identificar a lo menos los cuatro siguientes:

- a) la complejidad de los procesos de generación de cuerpos normativos;
- b) la posible inexistencia de recursos fiscales suficientes;
- c) el miedo a promover transformaciones radicales por temor a que la situación se torne inmanejable; y,
- d) la actual estructura del sistema educativo y del régimen de financiamiento.

Factores Obstaculizadores

La carencia de un proyecto de cambio (carta de navegación) que guíe todo el proceso de transformación del sector educacional y que debiera incluir fundamentación del proyecto, políticas y estrategias para implementarlo, metas, programación y plazos, los recursos necesarios, las evaluaciones para verificar avance de la reforma y las acciones/programas asociados a esta.

Resulta evidente la inexistencia de una planificación adecuada por parte del gobierno central ni tampoco se ha formulado un diagnóstico de requerimientos y necesidades de las distintas políticas sectoriales. En parte, ello se puede explicar por las diferentes visiones de mundo que ostentan los distintos partidos o sectores representados en la coalición de gobierno (Nueva Mayoría). El programa de gobierno deja entrever las distintas posturas que detentan los miembros de la comisión programática.

Cabe destacar que Chile no cuenta con un Plan Nacional de Educación como lo tienen otros países de la región latinoamericana como Brasil, Argentina, o Cuba. Una carta de navegación como aquella es fundamental para orientar el diseño, implementación y evaluación de las políticas educativas nacionales, regionales y locales. No hay que olvidar que desde el año 1981 el sistema educacional chileno ha estado guiado por los mandatos del mercado en el marco de un Estado subsidiario y del predominio sin contrapeso del modelo económico neoliberal. En los hechos, la *“política educativa”* se confunde con la política de desarrollo económico (Espinoza, 2014).

En la práctica, y en concordancia con lo anterior, las políticas educacionales no han sido explicitadas desde el año 1981 en que la dictadura de Pinochet impulsó la gran reforma educativa y de todo el sector social (sistema de salud y pensiones, inclusive). Estas políticas estaban cimentadas en el *“Ladrillo”* (Centro de Estudios Públicos, 1992) en el marco de una concepción extrema de libre mercado, sin participación alguna del Estado en materia de planificación, regulación, control y supervisión. Dichas políticas fueron implementadas mediante decretos leyes, decretos con fuerza de ley, y leyes, sin mediar la participación del poder legislativo.

Con posterioridad a la dictadura de Pinochet los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia efectuaron diversas intervenciones. Sin embargo, dichas acciones no estuvieron articuladas entre sí. Además, estuvieron supeditadas a los vaivenes del mercado, puesto que no habido desarrollo de políticas explícitas ni una planificación al interior del sector educación. Ellas, no han tenido continuidad en el tiempo, ni tampoco se conoce, en la mayoría de los casos, su impacto, si bien existen algunas percepciones de su utilidad y una que otra evaluación de impacto. Al no haber evaluación de impacto se desconoce si los recursos destinados a tales iniciativas rindieron frutos en términos de los objetivos perseguidos y de la población que se buscaba beneficiar (Espinoza, 2014).

Como consecuencia de todo lo anterior, las autoridades de gobierno han tenido que improvisar dado que no poseen los elementos de juicio ni el necesario conocimiento del sector en todas sus dimensiones. A ello se suma un elemento crítico que no puede estar ausente en el diseño e implementación de un *"cambio"* estructural cual es la presencia de policy makers, en los distintos ministerios, además de los líderes y técnicos en educación. Algunos ejemplos que grafican esta improvisación de parte de ciertas autoridades son los siguientes: el alcance y los beneficiarios de la gratuidad, el régimen y la estructura de financiamiento de las universidades públicas, el uso de los recursos fiscales, la fijación de aranceles de referencia como parámetro único para fijar los costos de las carreras, y la creación de universidades y CFTs estatales en regiones.

En este último caso, cabe mencionar que hay estudios y experiencias que revelan la poca viabilidad económica que supone construir universidades estatales en la región de O'Higgins y de Aysén. De igual modo no se justificaría crear CFTs estatales en todas las regiones del país, dado que en la mayoría de ellas existen CFTs dependientes de las universidades estatales regionales, los cuales además contribuyen a su financiamiento (Espinoza & González, 2014).

La estrategia para oponerse a la reforma planteada por la oposición ha estado fundamentada en aspectos instrumentales y procedimentales, tales como: a) la creación de la figura del administrador provisional y del administrador de cierre; b) la gratuidad universal que implicaría una distribución de recursos regresiva porque se beneficiaría a los estudiantes de los sectores más pudientes; y, c) la intención de incrementar el aporte basal a las universidades del Estado sería inadecuada debido a la ineficiencia de su gestión.

La presencia de grupos de poder y de interés en distintos espacios decisionales de la esfera pública. La *"reforma"* educacional es vista como una amenaza por parte de distintos grupos de interés incluyendo empresariado, sectores de iglesia, algunos partidos políticos, los medios de comunicación y los sostenedores nacionales y extranjeros (Laureate, SEK, Apollo). Adicionalmente, es considerada como una estrategia que podría poner en riesgo la sostenibilidad de sus proyectos educativos.

..... Factores retardatarios

La complejidad de los procesos de generación de cuerpos normativos. Toda la concepción del cuerpo legislativo actual (Constitución de la República, leyes orgánicas constitucionales) está concebida para no introducir cambios profundos en el sistema político y educativo. En estas condiciones se tornó muy engorrosa la generación e implementación de un cambio que afectara al modelo neoliberal vigente desde 1981. Adicionalmente, se debe considerar que los trámites de discusión legislativa en el parlamento suponen la superación de distintas instancias para que

un proyecto de ley pueda ser aprobado: Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, Comisión de Educación del Senado, Cámara de Diputados en pleno y Senado en pleno. La conformación de la comisiones y de ambas cámaras son heterogéneas y variables por la participación de los independientes y grupos con menor representación.

Esta situación, sumada al intenso lobby que desarrollan los distintos grupos de interés, prolongan la discusión de esos proyectos significativamente y además los modifican en algunos espacios de manera sustantiva respecto de las propuestas originales.

Junto con ello, la búsqueda de consensos en el parlamento ha alterado sustancialmente algunas propuestas que ha presentado el poder ejecutivo, traicionando con ello el espíritu original de las propuestas y poniendo en riesgo el corazón de la reforma.

La posible inexistencia de recursos fiscales suficientes. La excesiva preocupación por evitar un exagerado crecimiento del gasto público con las consabidas consecuencias, hace que los gobiernos, incluyendo el actual, sean muy cautelosos al momento de proponer las leyes de presupuesto. A lo anterior se suma el hecho que la distribución de los impuestos en Chile es muy desigual. Por ejemplo, hay grandes empresas como las mineras que pagan cifras irrisorias. De ahí la escasez de fondos para implementar la reforma en las actuales condiciones. Por otra parte, los recursos provenientes de la reforma tributaria solo podrán ser recaudados en su totalidad (US\$8.200.000) a contar del año 2019, vale decir, un año después que culmine el gobierno de Bachelet. No existe claridad respecto de cómo se piensa distribuir los recursos que se obtengan por la vía de la reforma tributaria en las leyes de presupuesto.

El miedo a promover transformaciones radicales por temor a que la situación se torne inmanejable. Las experiencias políticas que ha vivido el país en las décadas recientes (incluida una dictadura de 17 años y un proceso de transición que aun no concluye) ha marcado la forma de hacer política en Chile y de implementar cambios en la sociedad. Como consecuencia de aquello, se buscan los consensos de distintos grupos de interés, lo que entorpece la implementación de aquellos cambios que requieren una atención urgente y que podrían beneficiar de manera efectiva a la población más vulnerable. Esta situación ha quedado de manifiesto en distintos anuncios formulados por personeros de gobierno quienes han debido retractarse con ocasión de las presiones, por una parte, y la falta de un proyecto de cambio que respalde integralmente y de manera consistente las propuestas, por otra.

A lo anterior se debe sumar la carencia de líderes al interior de los ministerios con experiencia en la implementación de transformaciones profundas y la tendencia a la inercia de los movimientos sociales (la excepción la sigue marcando el movimiento estudiantil).

La actual estructura del sistema educativo y del régimen de financiamiento. El sistema educacional actual, desde la educación parvularia hasta la educación terciaria, está concebido como un espacio de segregación social que lejos de propiciar la integración, promueve la inequidad en el acceso, la permanencia, los resultados y logros de los niños y jóvenes.

Intervenir esta estructura del sistema educativo para alcanzar una transformación radical de ella (que es lo que perseguiría en teoría la *"reforma"* educativa) es muy complejo dado que: a) hay actores e intereses contrapuestos donde cada uno defiende sus privilegios; b) el Estado no ha asumido un rol activo donde privilegie a sus instituciones ni ha empleado todas sus atribuciones para evitar los abusos y el debilitamiento ostensible del sector público; y, c) la legislación vigente ampara y protege de preferencia a los inversionistas privados y no hace lo propio con las entidades estatales.

Retos del gobierno para cambiar el modelo económico neoliberal y para fortalecer la educación pública

Existe un conjunto de desafíos y propuestas que se podría implementar para establecer algunos de los cambios más relevantes que requiere la educación superior en la línea de tener un sistema independiente de la lógica de mercado que funcione mejor, que favorezca la educación pública, que sea de mayor calidad, que permita una mayor equidad, que facilite una mayor movilidad y que permita una formación lo largo de la vida. Entre las líneas de acción que se podrían proponer, en este sentido, pueden mencionarse las siguientes:

1. El Estado de Chile debería disponer de un proyecto explícito de cambio de los distintos sectores sociales, y en particular, de un Plan Nacional de Educación que contenga al menos: fundamentos, políticas, programas, estrategias, metas, recursos asociados, y evaluación de seguimiento. Este Plan Nacional de Educación debiera ser formulado por el Ministerio de Planificación y Cooperación en conjunto con todos aquellos ministerios que tengan injerencia en el tema, incluyendo: Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Economía. Se asume que es MIDEPLAN el ente que debería liderar la generación de un Plan Nacional orientado a la transformación y o mejora de todos los sectores sociales del país, tal como lo evidencia su misión institucional. Idealmente, el plan debería ser validado por la vía de un plebiscito nacional o al menos concitar un respaldo mayoritario a través de instancias de participación, tales como: asambleas comunales, colegio de profesores, federaciones de estudiantes, etc.

2. Centrar la esencia del debate en los aspectos sustantivos de la *"reforma"* educativa de manera tal de avanzar en una discusión más fructífera y que contribuya eficientemente al mejoramiento de la educación pública. Entre otros, para el caso de la educación superior se pueden señalar los siguientes temas relevantes que debería considerar la agenda de gobierno:
 - a) La necesidad de discutir en torno a un régimen de fortalecimiento que beneficie directamente al sector estatal o a aquellas instituciones que contribuyan expresamente con el rol educativo del Estado.
 - b) La preocupación por mejorar la calidad de la oferta de carreras y programas y la actividad académica, en general. En este sentido, se debería contar con mecanismos de regulación apoyo y supervisión (tales como: transparencia en la información pública; orientación vocacional previo al ingreso al Sistema de Educación Superior y durante los estudios en ese nivel; aseguramiento de la calidad institucional y de carreras/programas que, a su vez, contemple: i) la exigencia de recursos humanos y materiales, ii) la evaluación de los procesos, resultados e impactos, iii) la seriedad y validez de los títulos y grados, iv) la acreditación y los planes de mejora, etc.), para evitar que sigan proliferando entidades y carreras sin la debida idoneidad y responsabilidad social.
 - c) El logro de una mayor equidad en sus distintas dimensiones y estadios del proceso educativo. Es decir, procurar que no haya segregación en el acceso, que exista una preocupación por la permanencia de todos los ingresantes al Sistema de Educación Superior, que se apoye la obtención de buenos resultados de los estudiantes con mayores dificultades, y que se dé seguimiento a las condiciones de empleabilidad, en particular de aquellos egresados que cuentan con menos redes sociales u otros espacios para desarrollar una trayectoria laboral pertinente.
 - d) La articulación tanto interna como externa del Sistema de Educación Superior. En lo interno es necesario implementar la interacción y articulación entre los distintos tipos de instituciones (centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades), el reconocimiento y validación de estudios (sistema nacional de cualificaciones, la equivalencia de títulos y grados, el

reconocimiento de créditos, las salidas intermedias, las prácticas profesionales y la relación con el mundo productivo durante el proceso formativo, etc.). En lo externo es imprescindible mejorar la articulación entre educación media y superior, así como entre el proceso de egreso y de inserción laboral.

- 3, Suprimir las prácticas reñidas con la legislación vigente (por ejemplo, lucro, oferta engañosa de carreras y programas de postgrado, la poca exigencia de muchas instituciones (especialmente las privadas) que no se corresponde con los títulos o grados otorgados, la irresponsabilidad de los sostenedores en cuanto al cumplimiento de la visión/misión institucional y a su responsabilidad como formadores de profesionales). Para hacer frente a estas malas prácticas se requiere: a) voluntad política para elevar las sanciones y aplicar con rigurosidad las normas establecidas; b) disponer y aplicar criterios éticos explícitos; y c) crear organismos de control y supervisión (superintendencia de educación superior) que puedan investigar y sancionar las irregularidades junto con cautelar los derechos de los beneficiarios del Sistema de Educación Superior (estudiantes, académicos y administrativos).

Mejorar los mecanismos de comunicación y darle coherencia al discurso oficial (poder ejecutivo, presidencia, ministros y programas técnicos, tales como, la Comisión Nacional de Acreditación, CNA, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT, etc.) de manera de evitar equívocos, malos entendidos y cautelar por una correcta implementación del programa de gobierno y de la *"reforma"* educacional.

4. Coordinar a través de los canales políticos correspondientes (Secretaría General de Gobierno, SEGEOB, y directivas de partidos) un discurso sólido y coherente que consigne argumentos y evidencias para contrarrestar a los grupos de interés opuestos al proceso de *"reforma"*, por una parte, y dar cumplimiento al programa de gobierno, por otra.

Bibliografía

Apple, M. (1986). "Ideology, reproduction and educational reform". En P. G. Altbach & G. Kelly (Eds.), *New approaches to comparative education* (pp.51-71). Chicago, IL: University of Chicago Press.

Bachelet, (2014). Mensaje de S. E. la Presidenta de la república con el que se inicia un proyecto de ley que crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales. Mensaje N° 090-362.

Bowles, S. & Gintis, H. (1976). *Schooling in capitalist America*. Boston, MA: Routledge & Kegan Paul.

Carnoy, M. & Levin, H. (Eds.). (1976). *The limits of educational reform*. New York: Longman.

Carnoy, M. & Levin, H. (1986). "Educational reform and class conflict". *Journal of Education*, 168 (1), 35-46.

Carnoy, M. & Samoff, J. with Burris, M.A., Johnston, A. & Torres, C.A (1990). *Education and social transition in the third world*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Deal, T. (1990). *Healing Our Schools: Restoring the Heart*. En A. Lieberman (Ed.), *Schools as Collaborative Cultures: Creating the Future Now* (Chapter 7) (pp.126-149). New York: The Falmer Press.

Centro de Estudios Públicos (CEP) (1992). "El ladrillo". *Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno*. Santiago: CEP.

Cuban, L. (1990). *Reforming again, again, and again*. *Educational Researcher*, 19 (1), 3-13.

Dowidar, M. (1975). "Economic development in the dependent world". En I. Wallerstein (Ed.), *World inequality: Origins and perspectives on the world system* (pp.48-71). Montreal, Canada: Black Rose Books Ltd.

EMOL (4 de junio de 2014). Bachelet anuncia creación de los primeros cinco Centros de Formación Técnica estatales. En <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/06/04/663650/bachelet-anuncia-creacion-de-los-primeros-cinco-centros-de-formacion-tecnica-estatales.html>

EMOL (18 de junio 2014). Gobierno ingresa al Parlamento proyecto que crea dos nuevas universidades estatales. En <http://www.emol.com/noticias/>

nacional/2014/06/18/665877/gobierno-ingresa-al-parlamento-proyecto-que-crea-dos-nuevas-universidades-estatales.html

EMOL (6 de Octubre de 2014). Mineduc amplía a más deudores la rebaja de la tasa de interés del Crédito Corfo. En <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/10/06/683634/deudores-del-credito-corfo-firman-acuerdo-con-el-mineduc.html>

Espinoza, O. (2014). La Investigación en/sobre Políticas Educativas en Chile: Panoramas y Perspectivas. *EccoS Revista Científica* 34 (Septiembre-Diciembre) (En imprenta).

Espinoza, O. & González, L.E. (2014). Equidad en el Sistema de Educación Superior en Chile: Acceso, Permanencia, Desempeño y Resultados. En A. Bernasconi (Editor), *La Educación Superior en Chile: Crecimiento y Consolidación*. Santiago, Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Espinoza, O. (2008). La relación Estado-educación y el proceso de reforma educacional: Una aproximación desde la teoría crítica. *Revista Iberoamericana de Educación* N° 45/1 (Enero). Madrid, España, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). En <http://www.rieoei.org/deloslectores/2106Espinoza.pdf>

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

Ginsburg, M. (Ed.). (1991). *Understanding educational reform in global context. Economy, ideology, and the state*. New York: Garland Publishing.

Ginsburg, M., Cooper, S., Raghu, R. & Zegarra, H. (1990). "National and world system explanations of educational reform". *Comparative Education Review*, 34 (4), 474-499.

Giroux, H. A. (1983a). *Theory and resistance in education: A pedagogy for the opposition*. South Hadley, MA: Bergin & Garvey.

Giroux, H. A. (1983b). "Theories of reproduction and resistance in the new sociology of education: A critical analysis". *Harvard Educational Review*, 53 (3), 257-293.

Habermas, J. (1975). *Legitimation crisis* (T. McCarthy, Trans.). Boston, MA: Beacon Press.

Hoffer, E. (1963). *The Ordeal of Change*. New York: Harper and Row.

Horn, R. (2002). *Understanding Educational Reform: A reference handbook*. Santa Bárbara, CA: ABC-CLIO.

Levin, H. (1974). "Educational reform and social change". *The Journal of Applied Behavioral Science*, 10 (3), 304-319.

Nueva Mayoría (2013). *Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*. Santiago.

Ostwald, P. & Bittner, E. (1976). 'Life Adjustment After Severe Persecution'. En R. H. Moos (Ed.). *Human Adaptation: Coping with Life Crises*. Lexington, MA: Heath.

Popkewitz, T. (1995). Policy, knowledge, and power: Some issues for the study of educational reform. En P. Cookson & B. Schneider (Eds.), *Transforming schools: Trends, dilemmas and prospects* (pp.413-457). New York: Garland Press.

Popkewitz, T. (1988). "Educational reform: Rhetoric, ritual, and social interest". *Educational Theory*, 38 (1), 77-93.

Popkewitz, T. (1982). "Educational reform as the organization of ritual: Stability as change". *Journal of Education*, 164 (1), 5-29.

Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B. & Henry, M. (1997). *Educational policy and the politics of change*. London, England: Routledge.

Varas, A. (2014) "Dos pasos adelante, uno para atrás. El primer año del segundo gobierno de la Presidenta Bachelet". En *Barómetro de Política y Equidad* N°9 (Noviembre) (En imprenta).

Wallerstein, I. (1975). "The present state of the debate on world inequality". En I. Wallerstein (Ed.), *World inequality: Origins and perspectives on the world system* (pp.12-28). Montreal, Canada: Black Rose Books, Ltd.

Welch, A. (1998). "The cult of efficiency in education: Comparative reflections on the reality and the rhetoric". *Comparative Education*, 34 (2), 157-175.

Wise, A. (1984). "Why educational policies often fail: The hyper-rationalisation hypothesis". En J. Prunty (Editor), *A critical reformulation of educational policy Analysis* (pp.72-86). Geelong, Australia: Deakin University Press.

Género

5

Tras el hilo de Ariadna

Pamela Díaz-Romero *

* Directora Ejecutiva de Fundación Equitas

Habitualmente, nos remitimos al mítico hilo de Ariadna cuando enfrentamos un problema cuya solución parece improbable a primera vista, exigiéndonos relacionar y profundizar nuestras observaciones y reflexiones, las que encadenadas finalmente nos conducen a una potencial “salida”.

Este parece ser el caso de la desigualdad de género y el rol que le cabe al Estado en su superación. Los límites de la acción pública y los alcances de la legislación y las políticas en esta materia han sido históricamente un foco de tensión y debate entre las elites gobernantes y con la ciudadanía organizada.

El tradicionalismo y el conservadurismo que han caracterizado a Chile en cuanto a estereotipos y roles de género han sido ampliamente retratados por la sociología contemporánea¹. Paralelamente, los reducidos niveles de articulación y cobertura del movimiento de mujeres desde los primeros años del restablecimiento de la democracia², no han facilitado el despliegue de la agenda secularizante y modernizadora implicada por el proyecto feminista en el campo ideológico.

Esto quedó de manifiesto en los importantes retrocesos registrados durante la administración de Sebastián Piñera en la vigencia práctica de los derechos de las mujeres materializados por los gobiernos concertacionistas y particularmente por su antecesora, Michelle Bachelet, durante su primer mandato.

En sus primeros cuatro años como Jefa de Estado, Bachelet logró instalar un discurso progresista en cuanto al rol y los derechos de las mujeres, concretando importantes avances a partir del conjunto de leyes, cambios constitucionales³ y de la diversidad de programas transversales implementados desde 1990. Destacan por ejemplo la reorientación en el tratamiento de la violencia contra la mujer, identificada por primera vez en su gobierno como un acto de discriminación, y el discurso de reconocimiento y valoración del trabajo reproductivo que acompañó la reforma previsional del año 2008.

Tomando la iniciativa en otro tema emblemático de la agenda del movimiento de mujeres, el Ejecutivo incorporó una propuesta de cuotas de género en el proyecto de reforma al sistema binominal, con el objetivo de corregir la reducida representación de las chilenas en el sistema político

1 Ver por ejemplo: Jorge Larraín, *Identidad Chilena*. LOM, Santiago, 2001.

2 Marcela Ríos, Lorena Godoy y Elizabeth Guerrero, *¿Un nuevo silencio feminista? La transformación de un movimiento social en el Chile post-dictadura*. Centro de Estudios de la Mujer/Cuarto Propio, Santiago, 2003; página 316.

3 Ver <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro01-07.pdf>

La institucionalización al interior del Estado de la perspectiva de género y de mecanismos de transversalidad para la igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos, alimentados por la producción de conocimiento y propuestas específicas por parte de la sociedad civil que, a través de las políticas públicas, habían logrado un impacto sistémico a quince años del retorno a la democracia,⁴ se vieron potenciados por la adopción explícita por parte de la primera mandataria de aspectos sustantivos de la agenda de género.

Resulta ilustrativo que las encuestas de 2007 y 2008 de la Corporación Humanas registraran una percepción extendida de avances promovidos por el primer gobierno de Bachelet en materias en las cuales históricamente han existido importantes grupos de veto -grupos religiosos, derecha partidaria y fáctica-, como es el caso de los derechos sexuales y reproductivos y en la participación de las mujeres en espacios de toma de decisión⁵. En los hechos, estas percepciones resultaron más bien expresiones de deseo, contrastando con las evaluaciones sistemáticas realizadas por las organizaciones de la sociedad civil abocadas al seguimiento de iniciativas legales, políticas y programas en ambos temas, que registran escasos logros concretos en ellos⁶.

La disparidad de los avances efectivos no contradice la tendencia reflejada por las opiniones recogidas por estas y otras encuestas, en las que se hizo evidente un mayor reconocimiento en la sociedad chilena de los aportes de las mujeres y la consideración de las desigualdades de las que son objeto como un obstáculo para el desarrollo. Así se planteó en el Informe de Desarrollo Humano en Chile al cierre de su mandato, según el cual *"el objetivo de la igualdad de género goza(ba) de legitimidad para una amplia mayoría de los chilenos"* (PNUD 2009:46).

Después de cuatro años que implicaron un vuelco en el abordaje conceptual y práctico de las desigualdades de género desde el Estado, el segundo gobierno de Michelle Bachelet ha debido hacer un esfuerzo continuo para reposicionar la importancia simbólica de la igualdad de las mujeres, renovando el valor de ésta para la sociedad chilena.

4 <http://www.cem.cl/argumentos/ediciones/argu34.htm>

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

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

La reincorporación al discurso público de las dimensiones estructurales de la discriminación de género -las que habían sido suprimidas por la administración Piñera- y la explicitación de la voluntad del Ejecutivo para superarla y potenciar el empoderamiento de las mujeres, apunta a materializar en los próximos cuatro años avances significativos en materias de derechos, autonomía e igualdad.

“Esta realidad impone la necesidad de una Nueva Agenda de Género basada en los derechos, igualdad y autonomía de las mujeres [...]” “El despliegue de esta agenda será transversal, se vinculará estrechamente con las principales políticas públicas que se impulsarán.”[...] “Promoveremos políticas destinadas a reforzar la autonomía de las mujeres.”⁷ (Programa de gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018)

La recuperación en el Programa de gobierno de conceptualizaciones y propuestas feministas antes vedadas del lenguaje oficial y transversalmente resistidas, es evidente el caso de la paridad política y en el reconocimiento expreso a la necesidad de garantizar y proteger de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

En la práctica, esto ha implicado trasladar al Congreso la obligación de resolver en el trámite legislativo las discrepancias transversales y a los legisladores/as la responsabilidad de justificar sus convicciones sobre estos temas por la vía del debate parlamentario y de frente a la opinión pública.

Esta estrategia se alinea con la necesidad de devolver a la deliberación política legitimidad y transparencia, tarea fundamental dada la amplia desafección y escasa valoración ciudadana de la política⁸. A esto se suma la identificación en el Programa de la desigualdad de género como una de las persistentes desigualdades sociales y políticas que obstaculizan la profundización de la democracia, limitando severamente la participación de las mujeres en la toma de decisiones y, consecuentemente, la representación en este nivel de las perspectivas y preocupaciones de la mitad de la población.

7 <http://michellebachelet.cl/wp-content/uploads/2013/10/Equidad-de-G%C3%A9nero-168-171.pdf>

8 Según datos consignados en el reciente informe de Naciones Unidas, Auditoría a la Democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo (2014).

Equidad de género como orientación normativa para la acción del Estado

La renovada posición del Estado de Chile quedó rápidamente de manifiesto en la primera cuenta pública a la nación el 21 de mayo.

En su discurso, la Presidenta se comprometió a *"reimpulsar como parte fundamental de nuestro trabajo, y que atravesará todas las áreas del gobierno, la igualdad de derechos y oportunidades para mujeres y hombres"*. En esta misma instancia anunció que promovería *"el debate en el Parlamento de un proyecto de ley que despenalice la interrupción voluntaria del embarazo en casos de riesgo de vida de la madre, violación e inviabilidad del feto"*. Adicionalmente destacó la necesidad de *"promover la participación política de las mujeres a través del mecanismo de cuotas, incluido en el proyecto de ley que reforma el sistema electoral"*⁹.

La intención oficial de despenalizar la interrupción del embarazo por tres causales, si bien acotada, pone por primera vez desde la recuperación de la democracia el tema del aborto en la agenda del Ejecutivo. El compromiso fue recientemente refrendado en la presentación de Chile en el marco del 26° periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en el que se adoptó definitivamente el Informe del Grupo de Trabajo del Examen Periódico Universal Chile. Previamente, y *"con el fin de adecuar la posición chilena a los compromisos y prioridades del programa"*, se modificó decisivamente la versión elaborada por el gobierno de Piñera y se extendió la aceptación a un total de 180 de las 185 recomendaciones¹⁰ hechas por 84 estados, acogiendo con matices todas aquellas que apuntan a legalizar o despenalizar el aborto en determinados casos¹¹.

La reacción de los sectores conservadores al sólo anuncio de la voluntad de legislar, no se hizo esperar.

9 http://21demayo.gob.cl/pdf/2014_discurso-21-mayo.pdf

10 Detalles en nueva versión denominada Opiniones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas presentadas por el Estado examinado: Revisión remitida a Naciones Unidas en el pasado de junio.

11 Estas recomendaciones fueron planteadas por Finlandia, Francia, Alemania, Noruega, Eslovenia, Suecia, Suiza y Bélgica. El Estado de Chile rechazó consecuentemente aquellas hechas por el Vaticano para *"defender y respetar los derechos de la persona humana desde el momento de la concepción hasta la muerte natural"* y otra relacionada con la identidad de familia (a la que se sumó Bangladesh).

A través de parlamentarios UDI, autoridades de la iglesia y editoriales en los medios escritos, se generó un debate que incluso opacó la discusión de las reformas tributarias y de educación que hasta ese momento copaban la agenda, acusándose al Ejecutivo de levantar el tema como una cortina de humo. Fue necesario precisar que el proyecto para despenalizar el aborto no se enviaría hasta el segundo semestre (lo que aún no se concreta) para que las tensiones se redujeran.

Tomando la iniciativa en otro tema emblemático de la agenda del movimiento de mujeres, el Ejecutivo incorporó una propuesta de cuotas de género en el proyecto de reforma al sistema binominal, con el objetivo de corregir la reducida representación de las chilenas en el sistema político. El mecanismo propuesto legitima el aporte de la acción afirmativa como mecanismo de política dirigido a revertir los efectos de la discriminación que excluye y limita la ciudadanía plena de amplios sectores de la población, ampliando su participación en la construcción de sociedades más inclusivas y democráticas¹².

Ley de cuotas al debate

En concreto, la medida de acción afirmativa establece una norma transitoria de carácter obligatorio según la cual *"ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el 60% del total de candidaturas declaradas"* en cada lista que partidos o coaliciones presenten al Parlamento¹³. De no cumplir con la medida, la lista no podría inscribirse. Este criterio de paridad flexible (40/60) de carácter temporal se aplicaría en las elecciones parlamentarias desde 2017 y hasta 2029. Para reforzar la efectividad de la propuesta, se contempla un incentivo económico de hasta 500 UF por mujer que resulte electa.

Desde su entrada al Congreso, la propuesta del Ejecutivo recibió diversas indicaciones en su tramitación legislativa. Desde un comienzo, el debate desarrolló en torno a la necesidad de zanjar la incongruencia entre este proyecto y la ley de primarias, sin que las parlamentarias de la nueva mayoría, la bancada transversal de género, el Sernam y la Segpres lograran una posición única respecto de la fórmula más adecuada para resolver la superposición de ambas normas de manera que fortaleciera y asegurara la efectividad de las cuotas.

Durante la primera tramitación en la cámara, las diferencias se centraron en el carácter abierto de las listas y las dudas en torno a la compensación económica planteada como *"incentivo al resultado"* y no como aportes a la campaña. Respecto del tamaño de los nuevos distritos y el consecuente

12 Ver Varas, Augusto et al: Acción afirmativa: política para una democracia efectiva; RIL Editores - Fundación Equitas, Santiago, diciembre 2013.

13 Ver: http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9742&prmBL=9326-07

mayor costo de las campañas, expertas plantearon que para no inhibir las candidaturas femeninas *“la modificación legal debe ir acompañada por fuertes y efectivas restricciones al límite del gasto electoral y fiscalización constante durante la campaña, más allá de las rendiciones realizadas al final del proceso, que presentan sumas inverosímiles en el total de la rendición de gastos en el Servicio Electoral, para ello será fundamental incrementar las atribuciones políticas del Servicio electoral y su presupuesto, a modo de incrementar los controles durante el proceso electoral”*¹⁴.

Desde el primer trámite legislativo, acompañar el debate y asegurar los objetivos a los que apunta el proyecto original no ha sido tarea fácil para las parlamentarias que lo respaldan, la sociedad civil organizada y las propias mujeres con conocimientos en el tema, quienes han mantenido su preocupación respecto a la necesidad de garantizar que la nueva ley se traduzca efectivamente en una mejor representación de las mujeres en el Congreso¹⁵.

Las dificultades de articularse en torno a una estrategia común y coincidir en una propuesta son de fondo. Mientras para una parte de las organizaciones de mujeres la defensa de la paridad tiene un énfasis normativo (tal es el caso, por ejemplo, de Humanas) y el foco debe estar en mantener que el equilibrio 40/60 prime por sobre todas las normas de regulación de la política, otras están ocupadas en encontrar fórmulas técnicas que den viabilidad política a los objetivos compartidos.

“Desde Humanas, pensamos en la necesidad de insistir en la primacía de la paridad por sobre las primarias y procurar reforzar la obligatoriedad de la proporción 40-60% en listas de candidaturas en la ley, a fin de evitar problemas de interpretación para los partidos y el tribunal electoral. Ello puesto que la igualdad de derechos entre hombres y mujeres es un principio constitucional y de derecho internacional de los derechos humanos. En cuanto al mecanismo de selección de candidaturas consistente en primarias, este debiera ajustarse a este principio siendo así consistente con los avances de derechos humanos de las mujeres. La obligatoriedad de la proporción 40-60% debe plantearse en la lista de candidaturas más que en la lista de primarias” (Camila Maturana, abogada de Corporación Humanas en la Comisión de Constitución del Senado 6/10/2014)

14 Minuta proporcionada por Javiera Arce, Directora Académica de Corporación Mujeres Líderes para Chile

15 Importantes han sido las intervenciones en medios, seminarios y en el propio congreso de Marcela Ríos, oficial del Programa de Gobernabilidad del PNUD y María de los Ángeles Fernández, asesora del gabinete de la Ministra SEGPRES y fundadora de Hay Mujeres, entre otras.

Si bien el proyecto en su redacción actual ya plantea que el 40/60 se aplica a toda la lista de candidatos y candidatas -y Sernam trabaja en una nueva indicación para precisar que esto debe ser independiente del mecanismo de nominación de candidaturas- el problema jurídico y de diseño electoral se mantiene.

”

Esto ha estado en el foco de la preocupación de científicas políticas como Marcela Ríos, quien como experta en sistemas electorales ha insistido en que hay solo dos opciones técnicas para resolver la actual incongruencia:

La primera (y *“la más limpia técnicamente”*) sería la eliminación de primarias, atendiendo a que este mecanismo se instauró como complemento al sistema binominal para mejorar su representatividad, *“teniendo como objetivo principal modificar los procesos de nominación, para que un mayor número y tipo de actores participe en la búsqueda y selección de candidatos/as”* (Ríos, agosto 2014).

Dado que el nuevo sistema responde a un modelo proporcional corregido, las primarias pierden justificación técnica. A esto se suman los conocidos problemas que las primarias implican para las mujeres y los partidos en materia de financiamiento y desarrollo de campañas.

Esta parece ser la opción de algunas senadoras de la Nueva Mayoría¹⁶, lo que no ha logrado concitar por ahora el apoyo de la bancada transversal de género.

El principal obstáculo de esta fórmula es que, aún sin pertinencia técnica, las primarias mantienen legitimidad política al haberse posicionado como mecanismo competitivo y democratizador de un sistema electoral desacreditado. Por lo mismo, su eliminación enfrenta resistencias tanto en la clase política como en la opinión pública y justificar esta opción es una tarea que requiere un despliegue significativo de vocerías y argumentos bien coordinados y dirigidos, lo que no ha sido posible hasta ahora.

La segunda opción sería seguir el ejemplo internacional y aplicar el principio de equilibrio de género 40/60 a todas las elecciones, sean internas o externas. Esto implicaría trasladar las cuotas a las elecciones primarias si los partidos deciden hacerlas. Las limitaciones de esta fórmula

Una vez más, pareciera que la progresiva entrada de expertas a distintas instancias de gobierno no ha tenido como correlato una mayor presencia pública de especialistas con enfoque de género que, desde la sociedad civil, sean contrapunto y den resonancia a los debates abiertos

16 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2014/10/674-598875-9-senadoras-oficialistas-evaluan-suprimir-primarias-por-15-anos-para-asegurar-ley.shtml>

están en sus resultados, ya que estos difícilmente pueden garantizar el cumplimiento de la proporción 40/60 y son ampliamente discutidos por quienes sostienen el énfasis normativo de la paridad. Esto ha abierto la discusión en torno a la alternativa de dejar la opción de primarias sólo para aquellos cargos uninominales, lo que, según el juicio experto y *“desde el punto de vista electoral, del funcionamiento de partidos y de hacer primar el principio 60/40 por sobre todo, resulta lo más razonable en términos técnicos”* (Ríos, Comisión de Constitución del Senado, 29/09/2014).

Las discrepancias respecto de la posición a impulsar y las dificultades para asegurar amplio apoyo político y social a las alternativas en debate, hacen prever que el mejor escenario puede terminar siendo *“que el proyecto quede tal como está y esperar a ver en la práctica cómo van a adaptarse los partidos al nuevo sistema electoral”*. Esto apostando a que las primarias sean pocas y por lo mismo no representen una amenaza para las cuotas puesta a nivel de las listas.

Nueva institucionalidad para la igualdad de las mujeres

El debate sobre las cuotas al interior de las organizaciones de mujeres, los grupos de expertas dentro y fuera del Estado y la comunidad en general evidencia que la capacidad de acompañar y respaldar de manera coordinada los proyectos propuestos por el Ejecutivo no será tarea sencilla.

A esto se suma la aún limitada inserción de las mujeres en la estructura productiva¹⁷ -con una participación económica femenina que sigue siendo la más baja de la América Latina- y las escasas cuotas de poder efectivo dada la baja representación en los espacios de toma de decisiones, reconocidamente concentrados y centralizados, se suman a la heterogeneidad y falta de visibilidad del movimiento de mujeres en el espacio público¹⁸, limitando su capacidad en cuanto actor social de exigir y concretar transformaciones sustantivas resistidas por las elites económicas y políticas de matriz conservadora y patriarcal.

Esta situación se agravó durante el mandato de Sebastián Piñera, dada la continua salida de las *“femócratas”* desde el aparato público¹⁹ y el progresivo desplazamiento de las ONGs, centros académicos y líderes

17 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/>

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

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

feministas como contrapartes del Estado, redundando en la pérdida de la interfase entre los distintos sectores del aparato público y la sociedad civil, eliminándose el sistema de permanente retroalimentación formal e informal entre las antiguas integrantes del movimiento de mujeres desde sus diversas ubicaciones institucionales²⁰.

Por cierto, el lento proceso de instalación de las nuevas autoridades ha buscado restituir esta trama, estableciendo "*encargadas de género*" en todos los ministerios y servicios del Estado. Incluso en algunos casos -pocos- el cargo se acompaña con la creación de unidades con equipo y presupuesto propio, responsables de incorporar la igualdad y la no discriminación en la acción sectorial de ministerios y servicios. La oportunidad de que estas instancias se fortalezcan y articulen está en parte determinada por la forma en que quedaron planteadas en los respectivos presupuestos sectoriales en el marco de la ley de presupuestos recientemente enviada al Congreso.

Una ronda preliminar de conversaciones con algunas de las responsables hace esperable una fuerte heterogeneidad en cuanto a la magnitud de recursos humanos y financieros implicados en las distintas propuestas, dependiendo de la experiencia, la visibilidad de los resultados preliminares y el respaldo político que las distintas encargadas de género hayan logrado en la primera fase de instalación, así como las otras líneas o tareas de las que deben hacerse cargo quienes tienen esta responsabilidad como adición a otro rol en la misma institución²¹, situación que debería ir homologándose en el mediano plazo.

Es esperable que el despliegue de responsables sectoriales se vea potenciado por la nueva institucionalidad a cargo de la igualdad de género, lo que por cierto dependerá de las posibilidades reales que tengan de coordinar agendas y acciones de forma colaborativa, superando las dinámicas sectoriales y el permanente sentido de urgencia que parece haber copado las agendas de varias de ellas. El rol articulador que se asigne a la nueva institucionalidad requerirá potenciar la capacidad y funciones de lo que hoy es el área de Desarrollo Regional y Coordinación Intersectorial de Sernam, cuya capacidad efectiva de brindar "*asesoría técnica y operativa en la implementación y seguimiento de los compromisos presidenciales y ministeriales de género*"²² descansa en un número muy acotado de "*sectorialistas*" que deben asumir de forma individual y -como es esperable- sin contar con todas las competencias específicas deseables esta importante tarea.

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

21 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2014/10/967831/encargadas-de-genero-explican-su-mision-en-cada-ministerio>

22 <http://portal.sernam.cl/?m=programa&i=16>

Al respecto y como anticipó en el Programa de gobierno, la actual administración se ha propuesto fortalecer la capacidad del Ejecutivo de proponer, impulsar y coordinar la acción intersectorial del actual Sernam a través de la anunciada creación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, mediante un proyecto enviado al Congreso a fines de marzo.

Durante la ceremonia de firma, la presidenta Bachelet fue enfática: *"no puede haber políticas neutrales, porque esas no le llegan a las mujeres"*. Por lo mismo, junto con la creación del ministerio se propone la creación de un Comité Interministerial, presidido por la ministra, y de un Consejo Asesor.

La propuesta de institucionalidad apunta sin duda a la necesidad de robustecer y ampliar el rol que hasta ahora ha desempeñado Sernam en la transversalización del enfoque de género en el propio Estado y hacia la sociedad en su conjunto, dotando al nuevo ministerio de las atribuciones y el presupuesto necesario para asumir el desafío de instalar nuevas herramientas para el diagnóstico, diseño e implementación de las políticas públicas y para el adecuado seguimiento de los instrumentos internacionales suscritos por Chile. En palabras de la ministra Claudia Pascual, *"el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género nos permitirá no solo tener mayores atribuciones y funciones sino que avanzar más rápido en brechas de desigualdad que existen entre hombres y mujeres"*.

La iniciativa, actualmente en el Senado, ha generado debate entre las organizaciones que respaldan su creación y al mismo temen que la actual formulación no sea la más adecuada para dejar claramente establecido su rol rector de las políticas de igualdad y no discriminación hacia las mujeres, así como sus competencias para la transversalización a nivel del gobierno, inquietudes que han sido presentadas al propio Sernam y en los espacios abiertos durante la tramitación legislativa.

Más preocupación sin embargo produce la limitada capacidad de los centros académicos, organizaciones de mujeres dentro y fuera de los partidos y feministas en general para visibilizar y representar consensuadamente ante la opinión pública, el Congreso y las comisiones formadas por el Ejecutivo observaciones y propuestas a las reformas estructurales en curso.

Este fue el caso de la reforma tributaria, o los proyectos que se suman en la anunciada reforma educacional. Este déficit en el enfoque de género también se observa en otros procesos actualmente en estudio, como la reforma al sistema de pensiones o al sistema de salud, donde las mujeres convocadas no han contado con un respaldo técnico y político sistemático y articulado que de sustento y viabilidad a sus propuestas.

Una vez más, pareciera que la progresiva entrada de expertas a distintas instancias de gobierno no ha tenido como correlato una mayor presencia pública de especialistas con enfoque de género que, desde la sociedad civil, sean contrapunto y den resonancia a los debates abiertos.

La escasa visibilidad y falta de articulación del movimiento de mujeres sigue siendo un obstáculo para mayores avances y sin duda es tarea conjunta potenciar la capacidad de incidencia de nuestras organizaciones.

Por cierto, ésta también puede y debe ser ampliada a través de los mecanismo que el propio Estado disponga para estos fines y que hasta el momento parecen subutilizados. La centralidad de las reformas planteadas en este periodo requiere precisamente el fortalecimiento de espacios formales de participación para asegurar el necesario respaldo ciudadano a las transformaciones en curso.

La necesidad de articular y potenciar el rol de la sociedad civil en la formulación y apoyo a la tramitación de las propuestas en materia de igualdad de género será especialmente relevante en cuanto se retome el postergado debate sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

La transversalidad y potencia de las resistencias vistas en el primer semestre, las mismas que se han manifestado cada vez que se han intentado avances en la tramitación de la propuesta de Ley Marco sobre Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, presentada por primera vez en 1998 con el impulso del Foro de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos y por instituciones de la sociedad civil, con el respaldo de la entonces diputada Fanny Pollarolo²³. Las mismas que enfrentó la versión actualizada promovida por la ex diputada Antonieta Saa, en el año 2008²⁴, y que sigue esperando su tramitación en el Congreso.

Estos antecedentes permiten anticipar el escenario en que se discutirá la ley de aborto por tres causales anunciada por el Ejecutivo, así como el conjunto de iniciativas anunciadas por la ministra de Sernam durante su intervención en la 47ª sesión de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo desarrollada en abril pasado, en la que se efectuó el examen a la implementación del Programa de Acción de El Cairo. Ahí confirmó el propósito gubernamental de *“reforzar la autonomía de las mujeres”* y buscar *“disminuir las barreras de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, la disponibilidad efectiva de métodos anticonceptivos -incluyendo la anticoncepción de emergencia, la información y consejería sobre métodos anticonceptivos, asequibles y accesibles”*²⁵.

23 Este proyecto fue elaborado por un equipo de profesionales formado por Lidia Casas; Claudia Dides; Leonardo Estradé; Timothy Frasca; Josefina Hurtado; Alvaro Magaña; María Isabel Matamala; Camila Maturana; Pilar Maynou; Hugo Ocampo; Gabriela Pischedda; Sergio Zorrilla.

24 Elaborada con la colaboración de: Soledad Díaz, Instituto Chileno de Medicina Reproductiva; Verónica Schiappacasse, PROSALUD, Chile; Claudia Dides, Programa Género y Equidad, FLACSO-Chile; Lidia Casas, Universidad Diego Portales, Dr. Guillermo Galán APROFA

25 <http://portal.sernam.cl/?m=sp&i=4494>

La reconocida centralidad de los derechos sexuales y reproductivos como parte de los derechos civiles, políticos y sociales²⁶ fundamenta lo estratégico de este debate que se abre para avanzar de forma decisiva en la autonomía de las mujeres.

Entendemos que la falta de un consenso social y político al respecto ha generado hasta ahora un espacio de pretendida neutralidad en que las diversas reglamentaciones administrativas, las dinámicas institucionales, las políticas y los programas del propio Estado reproducen y naturalizan estereotipos y roles de género que limitan la autonomía de las mujeres sobre su propio cuerpo, entrando en contradicción con los objetivos explícitos y los discursos públicos *"modernos"* que buscan fortalecer a las mujeres reconociéndolas como sujetos autónomos.

Cabe preguntarse si en los próximos meses se enfrentará a fondo este debate, permitiendo a la presidenta Bachelet seguir de esta forma el hilo de Ariadna y comenzar el arduo camino de destrabar las múltiples formas -implícitas o explícitas, intencionadas o no- en que el propio Estado reproduce la subordinación y la desigualdad contra la cual su gobierno está comprometido.

Una vez más, el respaldo y articulación de la sociedad civil organizada frente a este tema serán críticos para movilizar los respaldos políticos necesarios para dar viabilidad a los proyectos, complejizando aún más el escenario de los próximos meses.

26 Ver: <http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/seminario/wp-content/uploads/2009/04/soledaddiazdoc.pdf>

Medios de Comunicación

6

Comunicación y medios: lo nuevo, lo viejo y los de siempre

Elisabet Gerber *

* Experta en políticas de comunicación

Pasar agosto: el cuasi golpe mediático

El papel de los medios - sobre todo el de la prensa escrita- en los primeros meses del segundo gobierno de Michelle Bachelet, representa un material invaluable para todo profesor de comunicaciones que deba abordar el ineludible capítulo dedicado a la agenda setting. Los más connotados diarios ofrecen cuantioso material para ejemplificar y buscar respuestas a la pregunta central: ¿en qué medida los medios reflejan o pretenden reflejar la realidad y en qué medida la construyen? Algo así como el huevo o la gallina, pero no tan inocente.

”

El actual gobierno tomó los primeros tramos de su gestión a gran velocidad y con una fuerte impronta transformadora. Tras fuertes tropiezos en las principales reformas propuestas para este periodo -la tributaria y la educativa-, el gobierno cambió la estrategia y moderó la intensidad y el ritmo de las transformaciones. La resistencia frente a los cambios de mayor envergadura surgió de los frentes tradicionales: sectores empresariales y sus escuderos en las filas políticas conservadoras, lo que implica básicamente a la Alianza, sin que escapen ciertos sectores de la ex Concertación. En este contexto, los diarios más tradicionales pertenecientes a Copesa y El Mercurio no tuvieron empacho en disparar desde esa trinchera. Durante varias semanas, ciertas encuestas saltaron a las primeras planas de diarios como La Segunda, La Tercera y El Mercurio, erigiéndose como una especie de termómetro del gobierno, confundiendo el -supuesto- clima de opinión con la gestión gubernamental. Tras la polvareda que levantó la otrora respetada encuesta CEP por el sesgo que se desprendía de su cuestionario¹, se sucedió una andanada de encuestas que pretendían evaluar el nivel de adhesión a las reformas y, sobre todo, sondear la imagen de los ministros en la opinión pública.

La fantasía democratizadora en torno a los medios digitales y a las redes sociales, se da de bruces con la realidad marcada por accesos profundamente diferenciados por nivel socioeconómico. A su vez, la brecha digital se ve condicionada, entre otros factores, por dos de alto impacto económico: la fuerte concentración de la propiedad de la infraestructura digital y el mercado del software

En especial durante el mes de agosto, los resultados de estos sondeos de opinión conformaron titulares de la prensa nacional junto con constantes rumores sobre la “necesidad” de un cambio de gabinete. Los misiles apuntaron sin disimulo a ministras y ministros de Educación; Cultura; Secretaría General de la Presidencia; Desarrollo Social y Salud, fundamentalmente.

1 <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/encuestas/expertos-acusaron-a-sesgo-en-preguntas-de-encuesta-cep/2014-08-14/203537.html>

A su vez, abundaron notas y columnas interpretando las voluntades de la sociedad chilena toda en pos de cambios moderados. La aceptada articulación encuestas-prensa copó las agendas y anuló inteligencias en una elite que ni atinó a plantear, primero, a cuántos ministros debería conocer la ciudadanía a cinco meses de gestión y, en un segundo paso, ¿cuántas gestiones ministeriales podría evaluar cada encuestado/a con algún fundamento serio?

Lamentablemente la confusión entre popularidad y calidad de la gestión está instalada y se manipula con habilidad. Aun así y pese al cuasi golpe mediático, el cambio de gabinete rumoreado en medios y corrillos políticos ya no tuvo lugar en septiembre. En todo caso, alivia vislumbrar que las decisiones gubernamentales no son tan fácilmente permeables a la presión del duopolio massmediático.

No obstante, la feroz resistencia frente a las reformas -apoyada en este profundo vínculo entre cierta prensa y poderes fácticos- pone en evidencia, una vez más, la necesidad de promover el pluralismo y la diversidad en las comunicaciones. En los últimos meses se pusieron en marcha varios procesos significativos en el campo de las comunicaciones. Por empezar, la implementación de la TV digital revolucionará el mundo de la TV, tanto en lo que atañe a contenidos como a transmisión. De la mano de este proceso, el rol del CNTV cobra enorme protagonismo. Por su parte, TVN enfrenta no sólo este desafío, sino el que le señala el programa presidencial en cuanto a cumplir con su misión como canal público. Todo esto en el contexto de la convergencia digital, un universo en donde, contrariamente a la ilusión democratizadora proporcionada por las redes sociales, la concentración de la propiedad y las industrias del software juegan fuerte. Y si para muestra basta un botón, alcanzaría con otear el conflicto desatado entre los diputados Mirosevic y Farcas por el asunto Microsoft vs. software libre.

A este agitado panorama, le faltan, sin embargo, definiciones elementales del marco interpretativo como, por ejemplo, ¿qué es un medio de comunicación? ¿Acaso los contenidos que circulan por los medios pueden o deben tratarse de igual modo que cualquier otro producto comercial? Organizaciones como el Colegio de Periodistas están planteando la necesidad de pensar en una posible Ley de Comunicaciones, a la vez que las reflexiones en torno a una Nueva Constitución abren espacios para un abordaje integral de las comunicaciones. La pregunta es en qué medida estos procesos pueden verse afectados por el freno puesto a las reformas e iniciativas potencialmente conflictivas. Está claro que el gobierno no quiere abrir más frentes de batalla; sin embargo, sostener el status quo en el ámbito de las políticas de comunicación, condiciona toda reforma sustantiva en Chile, como quedó en evidencia en estos primeros meses de Gobierno.

La Nueva Constitución y el derecho a la comunicación

Finalmente sucedió. El jueves 22 de mayo pasado la presidenta Michelle Bachelet promulgó la ley de TV digital terrestre (ley 20.750) tras más de cinco años de debate parlamentario. Las interrogantes que abre la implementación son enormes, ya que la ley promulgada en Chile deberá aterrizar a través de reglamentaciones que exigen **definiciones no sólo técnico-jurídicas, sino también políticas. Cuestiones como qué se entiende por TV educativa, cultural o cuál es la misión de la TV pública ponen sobre la mesa el tema de fondo: ¿en qué paradigma se inscribirían las probables respuestas?**

El programa de gobierno de Michelle Bachelet señala que la Nueva Constitución debiera dar garantías más amplias a la Libertad de Expresión según lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos². Aunque éste sea un valioso punto de partida, en tanto sitúa el tema en el nivel constitucional, en Chile parece necesario resignificar el concepto de "*libertad de expresión*", que sufrió una fuerte distorsión en las últimas décadas. Así, la libertad de expresión quedó deliberadamente vinculada a la libertad de empresa y casi toda intervención del Estado fue presentada como un ataque contra la libertad de expresión.

El debate internacional reciente resitúa a la libertad de expresión como dimensión constitutiva del derecho a la comunicación. Esta perspectiva se inserta en un paradigma diferente al de la Constitución vigente en Chile, en donde se privilegian la libertad económica y la protección de la propiedad privada por sobre principios vinculados con la igualdad.

Según señala Lorena Donoso³, experta en derecho y comunicación del Observatorio Fucatel, la actual Constitución se centra en el derecho de quien emite las opiniones y/o se expresa, en desmedro del rol de la libertad de expresión como cara activa del derecho a la información. Éste implica el derecho a investigar y a ser informado de manera veraz y oportuna de los hechos noticias, opiniones, ideas, etc., que permitan formarse una opinión. El texto constitucional vigente no considera un rol activo del Estado en la promoción y protección de la libertad de expresión y derecho a la información de todos los sectores de la comunidad nacional, sino solamente a través del Consejo Nacional de Televisión.⁴

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

3 Donoso L. La libertad de Expresión en el derecho internacional de los Derechos Humanos, octubre de 2014, Fundación Friedrich Ebert, manuscrito aun no publicado.

4 Donoso, op.cit.

Las resistencias frente a la posibilidad de que Chile se de una Nueva Constitución no son menores. Una línea argumental muy transitada en estos tiempos apunta a que el hecho de priorizar las principales reformas propuestas por el gobierno -que responden a necesidades "*concretas*" e inmediatas- obliga a postergar cuestiones "*abstractas*" como la generación de una Nueva Constitución. En sentido opuesto, Fernando Atria señala que, precisamente, el avance de las principales reformas podría verse neutralizado por la Constitución vigente⁵, advertencia válida también en el ámbito de las comunicaciones.

La nueva era en TV

En el silencioso -o silenciado- campo de batalla en donde se disputó durante cinco años el proyecto de Ley de Televisión Digital Terrestre (TDT) quedaron heridos leves, graves y fatales. En todo caso, las victorias rotundas se concentran en unos pocos.

El veto del ex Presidente Piñera a la Ley de TDT aprobada a fines de 2013, dejó al desnudo la defensa acérrima de intereses empresariales que marcó a su administración gubernamental. La desestimación del veto por parte del Tribunal Constitucional ha sido, sin duda, un logro en términos de poner freno al avance inescrupuloso de una mirada mercantilista de las comunicaciones. Sin embargo, ese sabor a triunfo desaparece en cuanto confrontamos la realidad de una ley que da cuenta del intenso lobby desplegado por las grandes empresas durante estos años de debate legislativo.

La frustración entre diversas organizaciones de la sociedad civil que siguieron el proceso durante estos años se refleja en una "*Declaración sobre la promulgación de la ley de TV digital abierta*" del 23 de mayo pasado, en donde las organizaciones sociales, ciudadanas y comunitarias que participan en la mesa de ciudadanía y TV digital, señalan críticamente algunos de los puntos de la ley ⁶, entre ellos la eliminación del fondo de antenas -lo que implica no financiamiento de canales pequeños comerciales o sin fines de lucro-; la falta de apoyo a proyectos comunitarios y de pueblos originarios; la falta de transparencia respecto del espectro radioeléctrico y la falta de articulación entre contenidos y cobertura de canales locales y regionales.

5 Fernando Atria, exposición en seminario "El problema constitucional y su solución" organizado por las Fundaciones Chile 21, Progres y Chile 21 el 10/10/2014 en el ex - Congreso.

6 <http://www.ciudadaniatv.cl/noticias/declaracion-sobre-promulgacion-ley-tv-digital-abierta-chile/>

A pesar de éstos y otros pecados de origen, en la fase de implementación que se inaugura, el actual gobierno podría aprovechar algunas oportunidades que se abren con el aterrizaje de la TDT a Chile y marcar su impronta por la igualdad también en este terreno.

La TV digital llegó no sólo a Chile, sino a los países de la región en general, con criterios económico-industriales. A lo largo del debate en ambas cámaras del Congreso se fueron incorporando otras dimensiones al integrar actores de la sociedad civil que apostaban al potencial de la TDT en términos de promover mayor diversidad y pluralismo. Sin embargo, una mirada realista sobre experiencias en la región y en el mundo, sugiere cautela en términos de expectativas frente a la TDT y sus posibilidades de favorecer la entrada masiva de nuevos actores a este peculiar espacio de las comunicaciones. Ciertamente es que implica grandes avances en materia de difusión de contenidos, pero la producción original y de calidad sigue requiriendo grandes inversiones⁷. Así, por ejemplo, en Gran Bretaña, Francia, Italia o España se multiplicaron las señales, sin embargo los beneficios de este proceso están aun en duda⁸.

En Chile el aterrizaje de la TV digital se da en un escenario difícil para el sector, marcado por grandes pérdidas y fuertes bajas del rating de la TV abierta. Ya en 2013 estas caídas fueron de la mano de un estancamiento en la inversión publicitaria (-0,1%), que en la TV de pago ha crecido un 18,6%⁹. El rating de la TV generalista ha caído en los últimos diez años un 23% mientras que la TV paga subió un 121% entre 2008 y 2013, con la consiguiente redistribución de audiencias para “vender” a los avisadores, de acuerdo con lo que señala el experto en TV Luis Breull. En agosto pasado se habría derrumbado bruscamente la inversión publicitaria encendiendo alarmas entre los ejecutivos de ANATEL que, según Breull, “*apuntan al statu quo más que a una primavera de contenidos y operadores nuevos en el mercado*”¹⁰.

La Subtel abre diálogos, aunque falte traducción. Una vez promulgada la ley de TDT el 22 de mayo pasado, la Subtel tenía un plazo de 60 días hábiles para dictar el reglamento correspondiente o Plan de Radiodifusión Televisiva (PRT). Sin embargo el Consejo de la Sociedad Civil (CSC) de la Subtel hizo una solicitud a la autoridad para que el plan fuera abierto a consulta pública. Cabe recordar que el CSC es la institucionalidad que la

7 <http://www.elmostrador.cl/opinion/2014/05/31/tv-digital-la-mejor-politica-es-la-que-falta/>

8 Breull, L. en <http://noticias.terra.cl/tecnologia/que-podemos-esperar-de-la-tv-digital-responde-luis-breull,d31a661232727410VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>

9 Ibid.

10 Ibid..

ley de participación ciudadana prevé para la participación de la sociedad civil en los organismos de gobierno. Sus decisiones no tienen carácter vinculante para el organismo correspondiente, en gran medida depende de la apertura de la autoridad el nivel de incidencia que puedan tener. En el caso de la Subtel, se percibe buena disposición hacia el CSC: de hecho fue acogida su solicitud y el PRT fue publicado durante dos semanas para recoger opinión de la ciudadanía. Así, por ejemplo, Instituto de la Comunicación e Imagen (ICEI) de la Universidad de Chile y el Observatorio FUCATEL participaron activamente en la consulta.

Sin embargo, según señala Chiara Baeza, profesora e investigadora del ICEI, el documento resultó poco accesible para quien no tuviera formación en telecomunicaciones. Ante este señalamiento, la respuesta habría sido *"todas las consultas públicas de la Subtel son así"*¹¹, lo que revela la necesidad de corregir esa suerte de condena al tecnologicismo críptico. La naturaleza de las materias de las que se ocupa la Subtel no debería excluir la posibilidad de *"traducir"* las consultas públicas a formatos y lenguajes más accesibles.

Más allá de estos obstáculos lingüísticos, en general, las observaciones al PRT siguen las mismas tendencias observadas durante la tramitación de la ley digital: aquellas que provienen del empresariado/ANATEL buscan preservar los intereses económicos de la industria, en tanto las que surgen de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil apuntan a democratizar las comunicaciones. Entre las observaciones planteadas, por ejemplo, por el Observatorio FUCATEL se solicita que las mediciones de recepción se hagan de modo tal que no terminen resultando en obligar a las familias a hacer inversiones en artefactos especiales para acceder a la TV.

Otro aspecto que señaló el Observatorio es que al distribuir los canales en el espectro, no se genere un bloque continuo de los actuales operadores, lo que podría desincentivar conocer a los nuevos operadores si fueran relegados a *"zonas marginales"* del espectro¹². Se espera que el texto final incorpore algunas de las sugerencias recogidas en la consulta. Esto se desconoce ya que, pese a que desde septiembre se anuncia el inminente despacho del Plan Técnico Fundamental hacia la Contraloría, en octubre aún no se ha logrado dar este paso. Lamentablemente, los medios tradicionales sólo reflejaron algunas críticas de ANATEL respecto del PTF, no así las de la sociedad civil. **Ahora bien, más allá de las diversas objeciones planteadas**, tanto para los operadores existentes como para

11 <http://www.icei.uchile.cl/noticias/103860/consulta-ciudadana-de-la-subtel-sobre-el-plan-de-tv-digital>

12 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/07/22/fucatel-pide-al-gobierno-que-recepcion-de-tv-digital-se-considere-un-derecho-de-todos-los-chilenos/>

los nuevos, el gran tema pasaría por el financiamiento, al punto que para algunos resultaría un escollo insalvable¹³.

Financiamiento: el ticket de entrada para nuevos actores. La implementación de la TDT exige millonarias inversiones a los canales existentes para migrar hacia la nueva tecnología y también para quienes aspiren a ser nuevos operadores. Según estudios realizados por ARCATEL para canales regionales, dependiendo del tamaño de la ciudad, las cifras oscilarían entre \$50 y \$130 millones de pesos. Son pocos los que estarían en condiciones de hacer estas inversiones. Los canales regionales tienen gran incertidumbre al respecto y aun no está claro qué tipo de apoyo recibirían desde el Estado¹⁴.

En términos de democratizar las comunicaciones y favorecer el ingreso de nuevos actores, resulta clave apoyar a los nuevos operadores y a los más pequeños que ya están funcionando y deben migrar. Sin embargo, nadie parece tener claridad respecto del financiamiento en dos aspectos esenciales: la producción de contenidos y todo aquello relativo a la transmisión.

Hasta ahora, el financiamiento para proyectos que podrían estar vinculados con la TV aparece fragmentado en diversos organismos: la SUBTEL; el CNTV; CORFO, el Ministerio de RREE (a través de PROCHILE); la SEGEOB (entrega fondos por ej. para medios comunitarios); el Ministerio de Cultura. Aun cuando a cada uno le competan diferentes funciones (algunos financian producción de contenidos, otros, infraestructura, otros la realización de guiones, etc.) cabría considerar instancias de articulación entre estos organismos que permitirían optimizar recursos en función de objetivos comunes que no siempre están claros.

En lo que hace a dos instituciones clave en este proceso, Subtel y CNTV, cabe considerar que:

De acuerdo con lo que explicita la Dirección de Presupuesto, a la Subtel se le ha asignado un presupuesto *"... de hasta \$ 10 mil millones por sobre lo autorizado en este ítem, destinados a financiar proyectos para la implementación de la TDT a nivel nacional y cuyo pago se efectuará entre los años 2013-2015"*¹⁵. Sin embargo, estos fondos se destinarían al desarrollo de empresas ya asentadas en el mercado¹⁶.

13 Aterrizaje forzoso de la TV digital: Canales regionales piden definir financiamiento y capitalinos cuestionan nueva normativa. El Mercurio, 24/8/2014, B4.

14 Ibid.

15 Citado según Mondría, Jaime/Sáez B., (2013). Diagnóstico #TVDigitalChile: Ni Sustentabilidad Del Diseño Industrial Ni Resguardo Del Interés Público. <http://fes.cl/media/pdf/diagtvdigitalchile.pdf> pág.3

16 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. (2013) op. Cit. pág. 4

El CNTV también administra fondos que se renuevan anualmente, aunque resultarían insuficientes frente a la demanda creciente, se espera que se vean incrementado con el apoyo del Gobierno. Al respecto cabe recordar que el Fondo de fomento que administra el CNTV fue reducido durante el gobierno de Sebastián Piñera, de aprox. \$ 4.000 millones a unos \$ 3.300 millones. El actual gobierno restituiría el Fondo elevándolo en unos \$1.000 millones.

Expertos y expertas coinciden en que las asignaciones previstas desde otros organismos no han contemplado aun los cambios que supone la llegada de la TDT. Chiara Sáez señala que, por ejemplo, los fondos para medios comunitarios que dependen de la SEGEOB, *"se asignaron en verano, cuando aún no estaba promulgada la ley de TDT"*¹⁷. Según Luis Breull, las asignaciones deberían ser rearticuladas contemplando todos los fondos diseminados entre CORFO, SUBTEL, RREE, SEGEOB, CNTV y el Consejo de Cultura¹⁸.

Por su parte, Lorena Donoso suma la necesidad de esclarecer los mecanismos de acceso a los fondos concursables: *"es necesario saber cuáles son las reglas del juego para concursar considerando que gran parte de los operadores no tienen las condiciones económicas ni técnicas para hacerlo"*¹⁹. En este sentido el Estado podría jugar un papel fundamental apoyando a los nuevos y/o pequeños operadores a través del fortalecimiento de sus competencias.

El CNTV y su despliegue multitask

La ley de TDT otorga nuevas atribuciones al Consejo Nacional de Televisión en diversas materias en las que cobra un papel protagónico. El perfil del CNTV en tiempos pasados ha llevado a asociar su labor con la censura, algo que, en opinión de su actual presidente, Oscar Reyes -confirmado a fines de septiembre pasado en su cargo- habría que desterrar ya que el CNTV *"tiene prohibición absoluta de interferir en las líneas editoriales de los canales"*²⁰. En este sentido se percibe la intención de actuar propositivamente respecto de promover una TV más diversa y de mejor calidad. A continuación se mencionan puntos de la TDT que involucran en lo inmediato al CNTV.

Pluralismo. La ampliación del concepto de correcto funcionamiento con valores asociados al pluralismo resulta polémico al interior del CNTV. Al respecto, el artículo 14 dispone que el CNTV *"...deberá adoptar medidas y procedimientos a fin de asegurar que en los programas de noticias, de opinión y de debate político que se emitan por cualquier canal de televisión, se respete debidamente el principio del pluralismo"*. A su vez, se señala que:

17 Lorena Donoso en entrevista personal el 6/10/2014

18 Luis Breull en entrevista personal el 29/9/2014

19 Donoso op.cit.

20 <http://www.lasegunda.com/Noticias/CulturaEspectaculos/2014/06/944753/las-estrategias-de-la-industria-ante-la-llegada-de-una-nueva-era>

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

Sin embargo, falta todavía la reglamentación respectiva y este punto generaría opiniones contrastantes en el CNTV: mientras que sectores conservadores señalarían que al Consejo sólo le compete hacer recomendaciones generales con respecto al pluralismo, otros miembros del organismo estarían por definiciones más acuciosas sobre el cumplimiento de esta disposición.

TV educativa. La ley prevé que se generen dos múltiplex de TV educativa a la que podrán optar operadores sin red. El CNTV otorgaría estas dos concesiones en las que podrían caber seis canales educativos. El desafío para el CNTV será definir las condiciones para concursar por estos canales.

Programación cultural. Aunque ya desde tiempo atrás el CNTV dispuso que los canales debían transmitir una hora semanal de programación cultural, a menudo no se cumplía esta norma. El reglamento actual indica que todas las señales abiertas que hagan uso del espectro radioeléctrico y los servicios limitados de televisión (tv de pago o cable), deberán transmitir cuatro horas de programación cultural semanales, dos de ellas en horarios “prime” (18:00 a 00:00 horas, lunes a viernes)²². El no cumplimiento de esta disposición se sanciona con multas. Una de las dificultades pasa por determinar qué programas cumplen con los requisitos para ser considerados culturales, a saber:

“Se entenderán como programas culturales aquellos que se refieren a los valores que emanan de las identidades multiculturales existentes en el país, así como los relativos a la formación cívica de las personas, los destinados al fortalecimiento de las identidades nacionales, regionales o locales, como fiestas o celebraciones costumbristas y aquellos destinados a promover el patrimonio universal y, en particular, el patrimonio nacional”.

La directora de FUCATEL, Manuela Gumucio, señaló que, aunque cuatro horas semanales no sea mucho, la medida serviría para atraer audiencias que hoy la TV ha abandonado y promover la producción audiovisual independiente.²³ De hecho, varios canales ya han dado respuesta a esta

21 <http://www.observatoriofucatel.cl/ley-de-tv-digital-fue-despachada-a-tribunal-constitucional-para-aprobacion/>.

22 <http://www.observatoriofucatel.cl/norma-para-transmision-de-programas-culturales-en-tv/>

23 *Ibíd.*

disposición y pese a la resistencia y discusiones que generó en un primer momento, varios programas han encontrado buen eco en el público. Así por ejemplo, en septiembre La Red debutó con uno de los primeros programas culturales en horario de alta audiencia: *"Cultura Verdadera"*, en el marco del programa *"Mentiras Verdaderas"*. TVN también ha dado cumplimiento a la norma cultural en televisión abierta según señala Daniela Gutiérrez (Observatorio Fucatel) con varios programas como *"La Odisea: Valientes en la Patagonia"*, el ciclo *"Superdocumentales"* y *"Niños Inmigrantes"*; Chilevisión y Canal 13, por su parte, también emiten programas que responden a la norma, y lo mismo Mega al emitir, por ejemplo *"El Niño Rojo"* que revela aspectos menos conocidos de la vida de Bernardo O'Higgins²⁴.

En este contexto también debutó *"Más Vale Tarde Cultural"*, a cargo de Álvaro Escobar que, según Gutiérrez, junto con *"Cultura Verdadera"* serían el ejemplo de que la programación cultural puede presentarse en cualquier formato.

Campañas de interés público. Aunque esta disposición generó gran resistencia por parte de ANATEL, los canales deberán emitir campañas de interés público. La Secretaría General de Gobierno será la contraparte del CNTV en esta materia que deberá aprobar las campañas.

Más y más tareas para el CNTV... se desprenden de la disposición del "must carry", que obliga a los operadores de pago a transmitir cuatro señales regionales y/o comunitarias en cada zona donde opera, siendo esos canales elegidos por CNTV. Éste deberá crear consejos asesores para el otorgamiento de concesiones de TV comunitaria. El Consejo ya estaría trabajando en el reglamento para crear estos consejos. A su vez, este organismo provee de contenidos a canales comunitarios y universitarios generados por el programa educativo y cultural Novasur²⁵. Paralelamente, el CNTV ve potenciadas sus atribuciones a través de las sanciones: aumentan las multas y se incorporan conceptos que permiten realizar una mejor fiscalización.²⁶

La diversidad de responsabilidades que enfrenta el CNTV es tal, que hay quienes ven en ello incompatibilidades. Así, Luis Breull subraya que el organismo desarrolla *"tres funciones que entran en conflicto de interés: recoger denuncia, entregar fondos e investigar y analizar a la TV; es una especie de Sernac, Corfo y Mideplan televisivo"*²⁷. En todo caso, las

24 <http://www.observatoriofucatel.cl/programacion-cultural-la-nueva-revolucion-de-la-tv-abierta/>

25 <http://www.cooperativa.cl/noticias/entretencion/television/consejo-nacional-de-television/cntv-realizo-el-primer-encuentro-con-la-tv-comunitaria/2014-07-31/121303.html>

26 <http://www.lasegunda.com/Noticias/CulturaEspectaculos/2014/06/944753/las-estrategias-de-la-industria-ante-la-llegada-de-una-nueva-era>

27 Breull, op. Cit.

competencias y funciones del CNTV se han ampliado, lo que a todas luces requiere mayores recursos humanos y materiales.

TV pública: ¿qué ves cuando me ves?

La gramática en TVN: adjetivo y sustantivo. La jactancia de diversos actores políticos y del mundo empresarial respecto de la autosustentabilidad y el mérito de TVN al competir en igualdad de condiciones con los demás canales se contradice con lo que en el concierto internacional se asume como distintivo histórico de la TV pública: que tenga como guía el servicio público por encima del comercial²⁸. El Programa de Gobierno de Michelle Bachelet marcaría un cambio de rumbo al respecto:

*"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 sistemática"*²⁹.

Desde marzo hasta ahora se han producido importantes cambios en las autoridades del canal, en tanto la presidenta Bachelet designó en marzo a Ricardo Solari como presidente del directorio de TVN. Poco después, Mauro Valdés dejó la dirección ejecutiva asumida en julio por Carmen Gloria López, una periodista con larga trayectoria en diversas áreas de TVN. El equipo debe asumir a un ritmo vertiginoso los desafíos que plantea la integración de la TV digital. Las nuevas autoridades insisten en que la prioridad es mejorar la calidad de la TV: *"Está bien el rating, pero lo importante es pensar en la calidad"*³⁰ señala Carmen Gloria López, a quien cabe reconocer el coraje de romper con la obsesión por el rating -toda una revolución en el canal público-. *"Solari tendrá la misión de elevar los estándares culturales de la TV pública"* señaló también el Ministro Secretario General de Gobierno, Álvaro Elizalde³¹. Al respecto, Luis Breull llama la atención sobre esta insistencia: *"Siempre se pensó en anular la posible instrumentalización de TVN tomando como referente la calidad como constituyente de identidad, cuando la calidad es constituyente de la forma, no es la esencia"*³². Es decir, al adjetivo, le falta sustantivo.

28 Reith (1924) citado en "Cajas mágicas. El renacimiento de la TV pública en América Latina", Arroyo, Becerra, García, Santamaría, Tecnos, Madrid, 2012

29 Op, cit. pág. 135.

30 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2014/08/959101/el-plan-maestro-de-carmen-gloria-lopez>

31 <http://www.elmostrador.cl/pais/2014/03/25/elizalde-sobre-papel-de-ricardo-solari-en-tvn-su-mision-sera-llevar-adelante-la-modernizacion-del-canal/>

32 Luis Breull, op. Cit.

TVN enfrenta enormes desafíos en esta era signada por la convergencia digital. El principal tiene que ver con la esencia misma de su misión: se trata de pasar de ser una suerte de canal comercial más, a asumir su rol como canal público, es decir, servir como contrapeso a los canales comerciales, tal como se entiende el rol de la TV pública en gran parte de los países del mundo³³. Al tener que competir con productos similares a los demás canales, la presión a la que estuvo sometida TVN hasta ahora limitaría la posibilidad de experimentar nuevos formatos y, junto con ello, de fomentar la industria audiovisual nacional. A grandes rasgos, algunas cuestiones clave en esta nueva fase que enfrenta TVN serían:

Financiamiento. El presidente del directorio Ricardo Solari, en línea con el programa de Michelle Bachelet subraya *"la necesidad de un canal que cuente con financiamiento adecuado para garantizar las condiciones mediáticas que impidan que la agenda pública pueda verse cooptada por intereses coyunturales"*³⁴. Todavía no parece claro cuáles serán los mecanismos ni los montos requeridos.

Caída de la TV abierta. La pérdida de prestigio, en general de la TV y la pérdida de audiencias de los canales abiertos, de la mano de la caída de la inversión publicitaria que se reencauza hacia el cable, obviamente afecta también al canal público.

El fantasma de la instrumentalización. El manido argumento que advierte que *"canal estatal"* es sinónimo de *"canal gubernamental"*, y que todo financiamiento público va de la mano de manipulación de contenidos y manejos clientelares, es rebatible considerando experiencias de otros países (cogobierno, instancias autónomas de fiscalización, etc).

La digitalización. Urge un rediseño en el contexto de la convergencia digital.

Nuevas concesiones y señales. Las definiciones vinculadas con la segunda concesión que tendrá TVN (art. 15 inc. 11), que debería destinar a la transmisión de sus contenidos regionales y a la transmisión de contenidos de terceros. Paralelamente, la posible fundación de una señal cultural que también evalúa la nueva directora³⁵, proyecto que debería tener una natural vinculación con el Consejo de Cultura.

33 Gerber E. en Barómetro de Política y Equidad, abril 2014, Cae el Telón, capítulo "Medios y Comunicación. Poco ruido, muchas nueces", pág. 155

34 <http://blogs.lasegunda.com/redaccion/2014/04/10/la-television-y-los-debates-pu.asp>

35 *Ibíd.*

Legislación. La ley “larga” de TVN enviada en 2008, durante el primer gobierno de la presidenta Bachelet, descansa en algún rincón del Parlamento.

Más allá de TVN. Aunque se tiende a concentrar el debate sobre TV pública en TVN, existen, desde ya, otros proyectos que se inscriben en el ámbito público. Así por ejemplo, en julio el Consorcio de Universidades Estatales anunció el lanzamiento del canal UES TV. Esta propuesta pretende poner a disposición formatos y programación especial de contenido académico, cultural y científico en la señal www.uestv.cl. El proyecto contempla la posibilidad de extender la señal online a una señal abierta en todas las regiones del país³⁶.

Por otra parte existen también canales municipales, que tendrían los días contados según la Ley de TDT, ya que ésta prohíbe que los Municipios, corporaciones y fundaciones municipales tengan concesiones de TV Digital. Algunos de los argumentos para prohibirlos se sustentaron en su probable instrumentalización por parte de alcaldes y autoridades. Quienes critican la prohibición destacan que con esta medida se cierran espacios de comunicación importantes para las comunidades locales³⁷. Al respecto, Lorena Donoso rescata que aunque las municipalidades se queden sin canal tendrían la posibilidad de cederlo a la comunidad. En este contexto, subraya la abogada, *“lo importante será fortalecer a esas entidades para que puedan autogestionarse, ya que deberán independizarse de la municipalidad. Ésta es la política pública que habría que impulsar”*.³⁸

Convergencia: los dueños del mundo digital y sus escuderos

Toda reflexión sobre medios de comunicación hoy se inscribe en el contexto de la convergencia digital. Hace varios años que para acceder a la TV, radio o a diarios y revistas, basta con tener conexión a Internet. Y aquí, la fantasía democratizadora en torno a los medios digitales y a las redes sociales, se da de bruces con la realidad marcada por accesos profundamente diferenciados por nivel socioeconómico. A su vez, la brecha digital se ve condicionada, entre otros factores, por dos de alto impacto económico: la fuerte concentración de la propiedad de la infraestructura digital y el mercado del software.

36 <http://www.uestatales.cl/cue/?q=node/2424>

37 <http://www.elquintopoder.cl/medios/municipios-sin-television-digital/>

38 Lorena Donoso en Barómetro de Política y Equidad, La cuenta regresiva. Cap. 8 “Medios de Comunicación. Poco ruido y muchas nueces”, pág.152

Los intereses millonarios que mueven estas industrias quedaron groseramente expuestos en el reciente conflicto entre los diputados Vlado Mirosevic (Partido Liberal de Chile) y Daniel Farcas (PPD) con relación al software libre y Microsoft. Mirosevic presentó en mayo de este año un proyecto de ley que ordenaba al Estado chileno preferir el software libre por sobre el software patentado. Según la información sobre este caso brindada por la radio Bio Bio, el Estado de Chile paga anualmente \$ 36 mil millones a empresas por concepto de "*licencias de software*", es decir, la autorización para utilizar programas tan comunes como el sistema operativo Windows o los programas de oficina, Word y Excel³⁹. En los últimos años varios países se han unido a la tendencia del software libre. Según el diputado por Arica y Parinacota, no se trataba de oponerse a que el Estado contrate a Microsoft, sino de que no lo haga por mera tendencia cultural y busque alternativas gratuitas que podrían significar ahorros millonarios. La reacción de las grandes empresas de software fue inmediata: el gerente de asuntos legales y corporativos de Microsoft viajó hasta el Congreso para reunirse con Mirosevic y rebatir sus argumentos.

Además de no ceder, el parlamentario recibió inmediato apoyo por parte de otros ex dirigentes estudiantiles como Giorgio Jackson y Gabriel Boric. Los demás congresistas, en general, parecían no comprender el tema, según refiere la Bio Bio. En una primera fase, el proyecto fue **aprobado masivamente (64 votos a favor, 12 abstenciones y uno en contra de Daniel Farcas (PPD))**.

Farcas argumentó que su preocupación pasaba porque el Estado "se mantenga neutral y no se incline ni por el software libre ni por el privado"⁴⁰ y al día siguiente presentó un proyecto anulando el de Mirosevic. Aunque el parlamentario PPD asegura que quiso proteger a los pequeños programadores, diversas fuentes aseguran que fue decisiva la intervención de Microsoft en su propuesta. Finalmente, Farcas logró que su proyecto se aprobara, aunque con 39 votos a favor, 5 abstenciones y 16 votos en contra.

39 <http://www.biobiochile.cl/2014/08/19/diputado-mirosevic-revela-sabotaje-a-proyecto-que-fomentaba-software-libre-microsoft-nos-violo.shtml>

40 <http://www.elmostrador.cl/negocios/2014/08/18/el-lobby-de-microsoft-en-un-mercado-de-36-mil-millones-de-pesos-y-la-perdida-de-inocencia-del-diputado-vlado-mirosevic/>

Bajo este proyecto ya no se promueve el software libre en el Estado, pero además se establece una exención tributaria para empresas que contraten o suscriban servicios tecnológicos a través de internet. Varios parlamentarios que votaron a favor del proyecto de Farcas señalaron haberlo hecho sin suficiente conocimiento de causa. Al respecto cabe preguntarse si esto los exime de complicidad o, más bien, refleja su falta de responsabilidad. El joven Mirosevic, por su parte, afirma haber *"perdido la inocencia"* tras este revés que frustra una iniciativa dirigida a ahorrar millones de pesos al Estado. *"Si uno mira la historia, nunca ha sido posible meter un proyecto sobre software libre (...). Microsoft tiene alto poder aquí en el Congreso"*⁴¹.

41 Ibid.

Ciudad y Reconstrucción

La ciudad, la casa de los amigos y la reforma tributaria

Alfredo Rodríguez / Paula Rodríguez*

*SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (<http://www.sitiosur.cl>).

Introducción

"Me pregunto para qué cresta sirve el Parlamento. O sea, si esta cuestión la van a terminar negociando en las casas de los amigos, de espaldas a quienes nos hemos movilizado por reformas estructurales, la verdad es que el Parlamento al final es un adorno". (Gabriel Boric, diputado independiente por Magallanes, en entrevista en CNN)

Roberto DaMatta, antropólogo brasileño, inicia *La casa y la calle* (1997) con su (brillante) descubrimiento de la casa y la calle como dos categorías conceptuales que resultan imprescindibles para la comprensión de la sociedad brasileña.

”

Las negociaciones en torno a la reforma tributaria que llevó a cabo el ministro de Hacienda con la derecha, durante julio de 2014, han demostrado que, en el caso chileno, 'la casa' [la casa de los amigos] también es una categoría importante. Ella permite dar cuenta de lo que una mínima parte de la sociedad chilena [algunos ministros, senadores y economistas] piensa de sí y para sí, de sus códigos e ideas, de las clasificaciones que la permiten y que la constituyen, de lo que esa parte de la sociedad hace en concreto, a partir de un determinado sistema de valores. La casa, para ellos, es el lugar donde se cocinan los grandes acuerdos que permiten consolidar la democracia.

Lo que se perdió con la actual reforma tributaria fue la posibilidad de actuar sobre la generación de plusvalías y la creación de mecanismos de redistribución social. En el caso del suelo urbano, lo anterior requiere que se actúe sobre el precio del monopolio, el que puede ser doble (monopolio sobre la tierra y sobre la inversión en capital)

En la vereda opuesta, una gran cantidad de personas, si no la mayoría, piensa y sostiene que 'la casa' no es un lugar público, donde se discute y llega a acuerdo en torno a asuntos 'públicos', que importan a 'todos'. En la casa de los amigos se comen galletas, no se toman acuerdos acerca de la estructura tributaria del país; ningún acuerdo que se logre en una casa tendrá carácter o valor democrático.

Con la reforma tributaria, el suelo se regala

El suelo urbano, por sí mismo, no tiene ni valor ni precio. Estos son asignados por la sociedad de acuerdo con presuposiciones, tales como la localización de los terrenos, el capital invertido en ellos, el grado de monopolización, los futuros ocupantes del terreno, el tipo de participación del Estado y de otros agentes del suelo (como las constructoras e inmobiliarias). Estas presuposiciones son, por ejemplo, la base del rent gap, es decir, de la renta que resulta de la disparidad entre la potencial renta del suelo y la actual, la que es capitalizada por los dueños o usuarios del suelo.

Lo que importa es que, cuando se habla de suelo urbano, se está haciendo referencia a un bien escaso, que debe ser considerado como un bien común a todos y que, por lo mismo, no puede ser privatizado o no puede ser fuente de lucro y especulación de algunos, en detrimento de las grandes mayorías. Por lo mismo, se debe planificar y regular su producción, propiedad y uso. Este es el deber ser de las políticas de suelo, su horizonte ético, el que fue vulnerado en la reforma tributaria que fue aprobada este año en el Congreso.

En Chile, desde los años setenta, la producción de suelo urbano está liberalizada y no existen políticas que lo consideren como un bien común, como también ocurre con la privatización del agua. Durante la dictadura militar, la normativa para la producción de suelo urbano se flexibilizó, se minimizó el rol del Estado y se desregularizó la acción de actores privados en la conversión de terrenos agrícolas en suelo urbano, en el marco del interés por proteger la propiedad privada.

El retroceso de la reforma tributaria

Ahora, con la nueva reforma tributaria aprobada en 2014, no sólo se dejó de actuar sobre la noción que comprende el suelo y bienes raíces como un *"conjunto de commodities cuyas características han sido producidas por la extensión de las relaciones capitalistas del mercado de la tierra"*,¹ también se retrocedió en asuntos fundamentales para la construcción de una ciudad más justa y democrática:

*"La reforma tributaria en su versión original contenía instrumentos que apuntaban a combatir la especulación, favoreciendo la rotación de terrenos, compartir las plusvalías y desfavorecer la expansión del radio urbano. Se gravaba con IVA los loteos y se mejoraba la normativa sobre tributación de las ganancias de capital en los bienes raíces, dejando un margen exento bastante amplio -de 8.000 UF- para la enajenación del bien que constituyera la habitación de una familia. En la discusión, el gobierno retrocedió en estos puntos. La Comisión de Hacienda renunció a gravar con IVA".*²

Lo que se perdió con la actual reforma tributaria fue la posibilidad de actuar sobre la generación de plusvalías y la creación de mecanismos de redistribución social. En el caso del suelo urbano, lo anterior requiere que se actúe sobre el precio del monopolio, el que puede ser doble (monopolio sobre la tierra y sobre la inversión en capital).

- 1 Mark Gottdiener y Leslie Budd (2005), *Key Concepts in Urban Studies* (Thousands Oaks, CA: SAGE Publications), pág. 130.
- 2 Carlos Montes (s/f), "Reforma tributaria y suelo", en *La Tercera*, sección Opinión, consultado en <http://goo.gl/jy21WK>

Para actuar sobre la generación de plusvalías y generar mecanismos de redistribución social, se debe actuar sobre el precio del monopolio y regular la acción de los distintos agentes del suelo. Esta era una de las intenciones que se esbozaban en la primera propuesta de reforma tributaria, antes del acuerdo a puertas cerradas:

“Lo cierto es que la construcción era uno de los sectores que vería disminuidos sus beneficios tributarios con la reforma original, pues le imponía el pago de IVA. Con el protocolo de acuerdo, es uno de los que más se benefició. Porque, entre otras cosas, se ‘clarifica’ que se mantiene el crédito especial de IVA a las constructoras, se repone el crédito de 225 UF (\$5,4 millones) a la construcción de viviendas de hasta 2.000 UF (\$48 millones) y se establece que quienes obtengan hasta 8.000 UF (\$192 millones) en ganancia de capital por ventas de inmuebles no pagarán impuesto a la renta por ello”.³

El gobierno de la Nueva Mayoría no sólo retrocedió en la norma de la producción de suelo urbano, respecto de las ganancias que obtienen algunos pocos, que lucran y especulan con lo que es un bien común, sino que también mantiene las franquicias para los agentes del suelo privados, como las inmobiliarias y las constructoras. El monto de estas franquicias, según el Senador Carlos Montes, con que cuenta el sector inmobiliario asciende a 1.300 millones de dólares, lo que puede ser igual al presupuesto del Minvu para programas sociales.⁴

El triunfo de las prehensiones de la Cámara Chilena de la Construcción

Con la reforma tributaria, los que ganaron fueron los agentes del suelo privados, tales como la Cámara Chilena de la Construcción (CChC). Los que perdieron fueron todos los otros que trabajaron en la Política Nacional de Desarrollo Urbano, de 2013, en la cual se estableció un interés, por parte del Estado, por normar la producción de suelo urbano en las ciudades chilenas.

3 Francisca Skoknic (17/07/2014), “Los forados a favor de la elusión que dejó el acuerdo tributario de Arenas con la derecha”, en Ciper, sección Actualidad y Entrevistas, consultado en <http://goo.gl/qzno2m>

4 Carlos Montes (20/08/2014), “Montes insiste en insuficiencia de reforma tributaria en vivienda y suelo”, consultado en <http://bit.ly/1DIP5Pc>

En el capítulo de Ciudad y Reconstrucción de 2013, *"Misión cumplida señor presidente"*, del Barómetro N° 6,⁵ se señaló que la Comisión Asesora Presidencial de Planificación Urbana había entregado, en mayo de 2013, la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) al presidente de la Nación.⁶ El texto había sido elaborado por arquitectos, presidentes de gremios, diputados, ex ministros, representantes de la Cámara Chilena de la Construcción, entre muchos otros actores sociales.

La PNDU de 2013, si bien se trató de un documento realizado en el marco de un neoliberalismo real existente, ciertamente suponía algún grado de avance con respecto a la última PNDU (1979), lo que no era un asunto difícil. Sin embargo, aún con los pocos avances logrados, esto provocó la preocupación de la CChC, la cual manifestó sus aprehensiones con respecto al impacto de la Política en la actividad empresarial:

"Hay aspectos relacionados con la estructura tributaria vigente, en donde hemos manifestado nuestro desacuerdo con el establecimiento de tributos adicionales a la actividad empresarial, más aún si son de carácter específico y determinación subjetiva. Sí estamos de acuerdo en que se revise la base tributaria actual para evitar abusos, evasiones o para nivelar la aplicación de los impuestos existentes (siempre que sean de carácter universal)".⁷

Como dice Harvey, *"la misión fundamental del Estado neoliberal es crear 'un buen clima para los negocios' y así optimizar la acumulación del capital"*.⁸ En el caso de la reforma tributaria, esto fue lo que primó, incluso por sobre documentos como la PNDU de 2013.

- 5 Véase Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez (2013). "Misión cumplida, señor presidente. Informe de ciudad y reconstrucción". En Fundación Equitas (2013), Barómetro de Política y Equidad N° 6, La cuenta regresiva, págs. 194-195.
- 6 Véase Ministerio de Vivienda y Urbanismo (s/f). "Hacia una nueva política urbana para Chile". Consultado en <http://politicaurbana.minvu.cl>
- 7 Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2013), Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida, Santiago de Chile: el autor, pág. 46.
- 8 David Harvey (2005), Spaces of Neoliberalization: Towards a Theory of Uneven Geographical Development, Munchen: Franz Steiner Verlag, pág. 19.

La reconstrucción

En materia de reconstrucción, durante los primeros meses del gobierno de la Nueva Mayoría se han producido grandes y significativos avances, tomando en cuenta las lecciones aprendidas de catástrofes anteriores al 27F y que se replicaron en este último caso.

Los avances a los que se alude aparecen en el *"Diagnóstico estado de la Reconstrucción Terremoto y Tsunami. 27 de febrero de 2010"*, el que fue planteado como una revisión de los trabajos realizados durante el gobierno de Piñera.

Algunas lecciones de las reconstrucciones recientes, Tocopilla, Chaitén, 27F⁹

Los procesos de reconstrucción de Tocopilla, Chaitén y 27F muestran la carencia de una institucionalidad y una metodología adecuadas en materia de vivienda y desarrollo urbano y de prevención de desastres, capaces de hacerse cargo de las consecuencias de este tipo de eventos. No bastan las políticas públicas y los mecanismos habituales del Minvu, que operan únicamente a través de subsidios individuales. Es necesario formular una estrategia que incorpore opiniones y demandas de los actores locales y de representantes de la población afectada.

Los mecanismos habituales no son adecuados, porque no consideran que:

- a. Los damnificados, sean propietarios, allegados o arrendatarios, tienen una historia. Habitan sobre un terreno en el cual, salvo excepciones, aspiran a mantenerse. Es el lugar donde han residido en algunos casos por varias generaciones; el sitio en el cual han tejido redes de amistad, comerciales, de educación y esparcimiento. En consecuencia, para el damnificado no es indiferente la localización de su vivienda, a diferencia del postulante, que busca por primera vez un lugar donde establecerse.
- b. En cada catástrofe, los daños no afectan a todos por igual. Algunos sufren la pérdida total de sus casas, talleres, pequeños negocios. Las viviendas de otros experimentan daños severos, medianos o leves. Por tanto, una política adecuada de reconstrucción debe incluir diversas opciones, desde la reconstrucción total hasta aquellos casos en que hay elementos recuperables, que exigen proyectos específicos, para lo cual es necesario contar con asesoría profesional, que en el actual modelo de reconstrucción no existe. Dicho en otras palabras, otorgar -como ha sido el caso- 55 UF por reparación, es una medida que no responde a la realidad.

9 Esta sección corresponde al texto "Una reconstrucción solidaria", de Miguel Lawner, Leopoldo Prat, Alfredo Rodríguez.

- c. En el caso de los terremotos, los damnificados están diseminados sobre el territorio. Las empresas constructoras se resisten a operar en lugares donde deben construir casas dispersas: dos en una manzana, cuatro más allá y así sucesivamente. Peor aún es la situación cuando es necesario realizar las faenas con las familias residentes en el mismo terreno, alojadas transitoriamente en una mediagua o en algún recinto no colapsado. En el caso del sismo del 27F, el Minvu no incentivó la acción de medianos y pequeños empresarios, insustituibles para operar en estos casos.
- d. Las catástrofes no discriminan según el estado civil de las personas. Afectan por igual a casados, solteros y separados. Destruyen inmuebles tanto de propietarios como de arrendatarios o allegados, y golpean por igual a quienes están registrados en las Fichas de Protección Social y a quienes no lo están.
- e. Una gran cantidad de damnificados no está en condiciones de cumplir con las reglamentaciones exigidas para optar a subsidios. Muchos carecen de títulos de dominio del bien raíz, ya sea por litigios hereditarios o por haberlos extraviado. También abundan aquellos que aparecen con una vivienda adquirida por subsidio anteriormente, que puede corresponder -por ejemplo- a un cónyuge del cual están separados hace años.
- f. El subsidio habitacional individual fue concebido como un mecanismo para otorgar a cada postulante la libre elección de una vivienda entre las ofertas del mercado. Esto es una ficción, ya que las ofertas se localizan en los lugares donde las empresas inmobiliarias promueven los conjuntos de vivienda social, normalmente situados en la periferia de la ciudad y no donde desearía establecerse la mayoría de los postulantes.

El subsidio tiene otra consecuencia no menor. Obliga a la relación individual del postulante con la empresa inmobiliaria. Cada poseedor de un certificado de subsidio se enfrenta individualmente con el proveedor de la vivienda. El damnificado carece de la fuerza que proporciona un grupo organizado para defender sus intereses.

Nada de lo anterior se ha tenido presente en las catástrofes ocurridas en Chile durante los últimos años. Imponer en situación de catástrofe las normas que operan en circunstancias normales, genera un cuadro de exclusiones inaceptables, además de dilatar las soluciones con trámites burocráticos difíciles de abordar para personas de escasos recursos.

Muchas de las dificultades u obstáculos para una reconstrucción efectiva son consecuencia de la falta de un organismo a cargo de gestionar las tareas que ella conlleva, investido de las atribuciones

necesarias. También son producto de políticas que prescinden de los municipios y de la participación explícita de la comunidad.

Una respuesta posible a las anteriores insuficiencias es la creación de Corporaciones de alcance regional cuyo primer objetivo sería asumir las tareas de la reconstrucción en materias de vivienda, equipamiento y desarrollo urbano. Las Corporaciones de Reconstrucción operarían conforme a los siguientes criterios:

- i) Utilizar al máximo todo lo aprovechable, tanto los materiales recuperables como los recursos humanos disponibles en cada región o localidad, teniendo presente que esta política significa que cada caso -barrio, sector, manzana- requerirá un tratamiento específico y saberes técnicos y prácticos diferentes.
- ii) Confeccionar planes maestros en las áreas más afectadas, con la finalidad de lograr un mejoramiento del desarrollo urbano y mitigar riesgos. Aprovechar las lecciones que nos dejan las catástrofes para planificar una mejor viabilidad, más áreas de esparcimiento y mejor calidad de los servicios y espacios públicos. Prever el desarrollo territorial futuro y no limitarse a acotadas respuestas de emergencia.
- iii) Impulsar una participación activa y vinculante de la comunidad en el mejoramiento de su vivienda y de su entorno.

En resumidas cuentas, se trata de llevar a cabo una reconstrucción de naturaleza solidaria, sustentable y participativa.

El Informe de las actividades de reconstrucción del 27F

“No queremos entrar en la discusión de los números, el gobierno anterior hizo un esfuerzo grande, pero nosotros tenemos la tarea de terminar la reconstrucción”, explicó la Mandataria”.¹⁰

La primera semana de junio de 2014, la presidenta Bachelet dio a conocer el informe *“Diagnóstico estado de la Reconstrucción Terremoto y Tsunami. 27 de febrero de 2010”*.¹¹ El documento señalado corresponde a una de las 50 medidas del programa de gobierno para los primeros cien días.

Un hecho relevante, que debe ser tomado en cuenta, es que el diagnóstico y análisis de la situación de los avances de la reconstrucción post 27F se estructura en torno a la declaración universal de derechos humanos y a las

10 Felipe Vargas (04-06-2014), “Bachelet entrega informe de reconstrucción del 27-F y evita polemizar sobre cifras de Piñera”, en emol.cl, sección Nacional, consultado en <http://goo.gl/JY8W9H>

11 Informe disponible en <http://goo.gl/JTBGZK>

recomendaciones del Marco de Acción Hyogo (MAH).¹² Esto es significativo, porque se revisan las tareas de la reconstrucción llevadas a cabo durante el gobierno de Piñera en el marco de los derechos humanos que deben ser protegidos en situación de catástrofe: el derecho a la vivienda, el derecho a la no discriminación, el derecho a la salud física y mental, el derecho a la información, el derecho a la educación, el derecho a participar y ser consultado, el derecho a la satisfacción de necesidades básicas vitales, el derecho a reclamar y ejercer sus derechos, y el derecho al trabajo.

El encuadre de los derechos humanos permite que el gobierno de Bachelet establezca una serie de incumplimientos en las tareas que se llevaron a cabo durante el gobierno de Piñera.¹³ Por lo mismo, en el Informe de reconstrucción posterremoto de 2010 no sólo se indican los avances e inobservancias; también se señalan violaciones contra los derechos de las mujeres, producto de las condiciones adversas en las que algunas quedaron después del megaterremoto y maremoto; por ejemplo, el incremento de las denuncias por violaciones en mediaguas o aldeas que no tenían iluminación o protección, o tenían baños alejados de las viviendas, *"lo cual generó temor y el desarrollo de estrategias como: desplazarse en grupos de mujeres al baño, al igual que llevar a los niños en pequeños grupos y horarios"* (pág. 39 del Informe).

La anterior perspectiva, que sitúa los procesos de reconstrucción en el marco de los derechos humanos, es un asunto que no ha sido comprendido por los partidos de la derecha, ni siquiera por los partidos o los movimientos emergentes, como Evópoli o Amplitud. Estos últimos, si bien plantean que es necesaria la discusión en torno a los derechos humanos, la dictadura y los delitos de lesa humanidad perpetrados por los militares,¹⁴ no logran comprender que en el caso de la reconstrucción post F 27, el gobierno de Piñera también habría pasado a llevar o habría violado derechos de las personas; e insisten en que Piñera cumplió con las metas de la reconstrucción.

12 El MAH es el principal instrumento de las Naciones Unidas para la prevención de desastres naturales; fue adoptado por 168 países, incluyendo a Chile. En él se fijan cinco prioridades: (a) garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local con una sólida base institucional para su implementación; (b) identificar, evaluar y monitorear los riesgos de desastres y mejorar las alertas tempranas; (c) utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y resiliencia a todo nivel; (d) reducir los factores de riesgo subyacentes; y (e) fortalecer la preparación en caso de desastre a fin de asegurar una respuesta eficaz a todo nivel.

13 También permite establecer parámetros para la revisión de lo ocurrido luego de la erupción del Volcán Chaitén (2008) y del terremoto en Tocopilla (2010). Con relación a estos dos últimos casos, también se entregó un diagnóstico de lo ocurrido en materia de reconstrucción. (Informe disponible en <http://goo.gl/zubPHJ>).

14 Hugo Guzmán R. (08/01/2014), "La intriga de Browne, Rubilar y Larraín", El Ciudadano, consultado en <http://goo.gl/5IRCWy>

¿Terminó la reconstrucción o no terminó?

Se pueden citar grandes diferencias en las opiniones en torno a la reconstrucción sustentadas por el gobierno de Piñera y por el actual. En la base de estos desacuerdos se encuentra una pregunta muy simple: la reconstrucción post 27F, ¿terminó o no terminó?

Para la derecha, que centra la evaluación de la reconstrucción 27F en un asunto de producción de viviendas y de recuperación o construcción de infraestructura, Piñera cumplió con el 99,78 por ciento de lo prometido:

*“El parlamentario (Godoy, diputado de Amplitud) dijo que ‘(...) con eso se cumple **un total 99,78% de las viviendas** [negritas en el original] que se comprometieron y de los subsidios que se entregaron en su momento’”.*¹⁵

Lo cierto es que sabe que esas cifras no corresponden a la realidad. Es más, desde fines de 2013 se tiene constancia de dos vacíos muy importantes y que no pueden ser soslayados:

- a. No se sabe cuántas son las personas damnificadas. Una de las principales carencias detectadas en el Informe de reconstrucción son las cifras. Tal como se señaló en anteriores capítulos de ciudad y reconstrucción del Barómetro, en el Informe de reconstrucción se señala la confusión de cifras y los problemas de conteo y estadísticas. Así, por ejemplo, tras un análisis de distintos instrumentos (págs. 27-29), en el Informe se indica entre sus Conclusiones que *“los registros existentes hoy no permiten saber con exactitud cuántos damnificados tuvo nuestro país en definitiva el 27F, tampoco caracterizarlos, y muy probablemente nunca lo sabremos”* (pág. 29).
- b. También relacionado con el asunto de las cifras, tenemos que, de acuerdo con lo señalado por el entonces presidente Piñera, la cantidad de viviendas sociales entregadas permite responder a las necesidades de vivienda de los damnificados (que no se sabe cuántos son). Es -por así decirlo- un asunto de interpretación: lo que se entregó fue subsidios de vivienda, sin un proyecto asociado. Estos subsidios (papeles sin casa) han sido o traspasados al gobierno de la Nueva Mayoría o vencerán en el plazo legal estipulado, sin que las personas hayan obtenido su vivienda propia. La vigencia de los subsidios es de 21 meses, desde el momento en que se emiten los certificados.

15 Patricio Gutiérrez (05-06-2014), “Godoy: Bachelet miente a los chilenos por cifras de reconstrucción”, en La Nación, sección País, consultado en <http://goo.gl/T4m3rO>

La situación descrita está vinculada a los cambios introducidos en 2014 al DS 49, de 2011, que reglamenta el Programa del Fondo Solidario de Elección de Vivienda. Lo que se buscó con tales cambios fue desligar la oferta y la demanda en materia de vivienda, en el marco del problema que planteaba la intermediación de las EGIS (Entidades de Gestión Inmobiliaria Social). Pero, al provocar esta tal división, también *“confió en que entregando los subsidios en papel, el mercado iba a generar soluciones para esas familias”*.¹⁶

Las modificaciones del instrumento legal, el DS 49, se basaron en una de las premisas fundantes de los Estados subsidiarios: concentrar los subsidios en grupos vulnerables; es decir, la focalización de los recursos del Estado en grupos de menores recursos, los que debían gestionar por su cuenta la construcción de sus viviendas. El conflicto se instala -como bien lo señaló el senador Montes-, en que el Programa del Fondo Solidario de Elección de Vivienda ya no establece como obligación que se postule por medio de una EGIS. Los postulantes son seleccionados, luego de lo cual pueden o elegir EGIS o escoger una vivienda usada o en terreno propio, entre otras alternativas. Esta es la libertad que entrega el mercado y que falló, porque las empresas constructoras no están interesadas en casos dispersos y por el actual monto de los subsidios.

El resultado fue una gran cantidad de subsidios asignados, pero sin proyecto asociado; es decir, una gran cantidad de personas quedó con un papel en la mano.

Terremoto en Iquique, incendio en Valparaíso

Al examen de la reconstrucción posterremoto y maremoto del 27F, se suman dos nuevas catástrofes, que ocurrieron este año: un mega terremoto en Iquique y un gran incendio en los cerros de Valparaíso, en lo que fue llamado uno de los peores en áreas urbanas.

En Iquique y en Valparaíso, los procesos de reconstrucción difieren notablemente. No por el tipo de catástrofe, sino por la acción de las personas y organizaciones.

En el caso de Valparaíso, se ha movilizado una gran cantidad de voluntarios (personas y organizaciones) para ir en ayuda y cooperación de las personas y familias afectadas, lo que no ocurrió en Iquique. Estas acciones han marcado una gran diferencia desde los inicios de la ayuda y colaboración, en la manera cómo los afectados están resolviendo los problemas que les originó o el terremoto o el incendio.

16 Carlos Montes (29-05-2014), “El rol público en la vivienda y el suelo”, en Ciper, consultado en <http://goo.gl/3ifMeB>

Iquique

En los días 1 y 2 de abril, las regiones de Tarapacá y de Arica y Parinacota fueron afectadas por dos terremotos de magnitud de 8,2 y 7,9 grados Richter, respectivamente, y por marejadas en sus zonas costeras. Tales movimientos formaron parte de un período de intensa actividad sísmológica previa y posterior, que y causaron gran preocupación y pánico en la población. Tal como lo informaron los canales de televisión, gran parte de la población de estas regiones (damnificada o no) se guareció por días en espacios públicos. Los daños mayores se concentraron en la Región de Tarapacá, y en particular en las ciudades de Iquique y Alto Hospicio. Durante los primeros días posteriores a los terremotos, sectores de ambas ciudades sufrieron la interrupción de los servicios de agua y electricidad

De acuerdo con información del Minvu,¹⁷ 9.400 viviendas resultaron con algún tipo de daño en dicha región, lo que implica una cantidad de alrededor de 35.000 personas; y aproximadamente mil viviendas con daños mayores inhabitables, por lo que deberán ser demolidas. Vale la pena señalar que en los casos de Iquique y Alto Hospicio, casi la totalidad de las viviendas afectadas corresponde a viviendas sociales construidas en terrenos poco aptos, dunas o suelos salinos.

La respuesta inicial de las autoridades para enfrentar la emergencia consistió en localizar a las familias damnificadas en albergues temporales y otorgar subsidios de arriendo; y posteriormente, a la construcción de barrios de viviendas de emergencia tanto en Iquique como en Alto Hospicio.

En Iquique, si bien gran parte de la infraestructura comercial no sufrió grandes daños y la Zona Franca de la ciudad (ZOFRI) repuso su funcionamiento, sí hubo efectos económicos de consideración, básicamente por la reducción del flujo de turistas debido al temor a un posible mayor cataclismo, temor que se generó como reacción al enjambre sísmico.

Valparaíso

Doce días después del terremoto de Iquique, un enorme incendio destruyó 2.900 casas en los cerros de Valparaíso, dejó 12.000 damnificados, mató a 15 personas y arrasó con más de 850 hectáreas urbanas y forestales. Las viviendas más afectadas fueron aquellas autoconstruidas en las quebradas de los cerros, por personas y familias de menores ingresos, *"donde no llegan servicios básicos (agua, electricidad, alcantarillado, remoción de basuras, alumbrado público, calles y escaleras) en la forma adecuada, sino precariamente"*.¹⁸

17 Ministerio de Vivienda y Urbanismo (05/04/2014), "Ministra Saball informa que 9.547 viviendas presentan daños por terremoto en el norte del país", consultado en <http://bit.ly/1qHo44l>

18 Sergio Grez (17-04-2014), "Las causas profundas de la tragedia en Valparaíso", en Rebelión, consultado en <http://goo.gl/nPqlpq>

Dos son los hechos que se destacaron con respecto a las tareas post incendio: el número inédito de voluntarios (personas y organizaciones) que se organizaron y asistieron a los damnificados en diferentes tareas, y la defensa del modo de autoproducción de viviendas de las quebradas, frente a la invasión de mediaguas de Un Techo para Chile.

Primero, con respecto al voluntariado. La enorme cantidad de voluntarios¹⁹ que trabajaron desde el rescate de personas y sus propiedades, a la remoción de escombros y atención en lugares de acopio y de alimentación para los damnificados, ha provocado reacciones diversas:

- a. La derecha no lo valoró y comprendió la presencia de voluntarios como una suerte de *"desorden"* que impide la implementación de medidas de reconstrucción.²⁰
- b. El Comité Operativo de Emergencias de la ciudad sí estimó la presencia de voluntarios y no le puso límite de horas.²¹
- c. Las inmobiliarias comenzaron a hacer ofertas a los damnificados por sus terrenos, ya que muchos, si bien han construido en terrenos sin urbanización, tienen títulos de propiedad otorgados por el Ministerio de Bienes Nacionales.²²

Segundo, la autoconstrucción de viviendas. Las construcciones en las quebradas son un modo de producción característico de la ciudad, que muestra la capacidad de las personas para:

*"Asumir un territorio complejo, y hacer una casa con terrazas, balcones, galerías, torres, y miradores. En términos socio-económicos, la gente que está en el nivel más bajo tiene una audacia constructiva que muchas veces sobrepasa la técnica que un especializado podría proponer".*²³

19 Véase vídeo en <http://vimeo.com/92109310>

20 The Clinic (14/04/2014), "Felipe Kast por incendio en Valparaíso: 'veo mucho desorden de voluntarios y autoridades'", consultado en <http://goo.gl/x8fYOa>

21 Emol.cl (20/04/2014), "Voluntarios ya no tendrán limitación horaria para desarrollo de sus tareas en Valparaíso", en sección Chile, consultado en <http://bit.ly/RCLhvp>

22 Francisca Rivas (23/04/2014), "Intendente llama a damnificados del incendio en Valparaíso a no aceptar ofertas de inmobiliarias", en biobiochile.cl, sección Nacional, consultado en <http://bit.ly/1DJx5UN>

23 Jorge Rojas (24-04-2014), "Entrevista a Andrea Pino, arquitecta y profesora de la Universidad Federico Santa María, por Jorge Rojas", en The Clinic, consultado en <http://goo.gl/DMryaF>

Este modo de producción es el que se debe tomar en cuenta en la reconstrucción de las quebradas de Valparaíso, considerando -eso sí- que se trata de una manera de solucionar la necesidad de vivienda que precisa de un incremento y optimización de la urbanización de las quebradas. Las tareas de la reconstrucción en Valparaíso se relacionan con la valoración y permanencia de la cercanía de las futuras viviendas con el centro de la ciudad, pero solucionando la falta de urbanización de las quebradas y reforestando las zonas quemadas.²⁴ Esto es justamente lo que buscan rescatar los damnificados y voluntarios.

Lo que esperan del Estado es que incremente el nivel y la calidad de la urbanización en las quebradas (servicios, infraestructura), incorporando las quebradas a la trama urbana. Para que esto ocurra, el Minvu tiene que cambiar la manera en que construye viviendas y urbaniza:

*“Primero se construye y después se ve cómo se arregla. La gran acción a realizar acá es hacer una arremetida urbanística que permita mejorar la calidad de vida y no instalar la mediana y consolidar la pobreza, porque hoy en los cerros no hay servicios, no hay negocios, no hay trabajo. El nivel de barrio es paupérrimo, no hay ni alcantarillado. Si las viviendas de emergencia no traen ni baños, entonces uno se pregunta si lo que pretenden es instalarlos afuera”.*²⁵

Las novedades del Plan de reconstrucción de Valparaíso

En los inicios de septiembre de 2014, la presidenta Bachelet anunció *“un plan de inversión de 510 millones de dólares para la reconstrucción de Valparaíso, tras el incendio que destruyó 2.600 viviendas en abril pasado. El programa durará ocho años”*.²⁶

Dos son las novedades:

Primero, se reconoce la autoconstrucción, lo que queda de manifiesto en dos de los subsidios que se ofrecen: a la construcción en sitio propio con

24 Véase Regeneración de quebradas “Bioreconstruyendo Valparaíso”, en <https://www.facebook.com/Regeneraciondequebradas>

25 Ivonne Toro Agurto (25/04/2014), “Entrevista a Luis Álvarez, director de Geografía de la PUCV y habitante del cerro La Cruz”, en The Clinic, consultado en <http://bit.ly/1nuq1op>.

26 CNN (04/09/2014), “Plan de inversiones para la reconstrucción de Valparaíso”, consultado en <http://goo.gl/pB2Dov>

pago de subsidio posterior; y a la construcción en sitio propio con pago por avance de obras.²⁷

Y segundo, se reconoce la existencia de grupos familiares extensos que habitan en un mismo terreno, por medio del subsidio para condominios familiares. Así, cuando la normativa lo permita, se podrán construir hasta tres viviendas en el mismo terreno, para lo cual se podrán juntar los subsidios e incrementar el monto.

La ciudad desigual

En la actualidad son procesos recurrentes las modificaciones de las normativas de construcción por parte de las empresas privadas. El resultado es un *"urbanismo a la carta"*, en el cual el Estado sucumbe, elimina trabas y hace política pública de los intereses de los privados. Los casos del Rancagua Express y el mall de Barón son muy buenos ejemplos de ello.

Rancagua Express: desposeer de derechos para conectar centros urbanos

En el Informe de Ciudad y reconstrucción del primer semestre de 2013,²⁸ se planteó el caso del Rancagua Express como un ejemplo de los resultados de las políticas urbanas segregatorias que se implementan en el país. Si bien no se trata de un proyecto del Minvu, sino de otros ministerios que aparecen en la producción de espacio urbano.

En el Informe del Barómetro indicado, se señalaba que aún existía cierto grado de incertidumbre con respecto al final de la implementación del proyecto. Hoy, en la segunda mitad del 2014 y con un nuevo gobierno, se sabe que el Rancagua Express se ha empezado a construir, lesionando gravemente los derechos de una gran cantidad de personas que habitan en la zona sur de la ciudad.

Un breve recuento:

En enero 2012, la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE) anunció el proyecto Rancagua Express. Este anuncio aparecía como una oportunidad de inclusión territorial de una vasta área históricamente fragmentada

27 El total de subsidios que se ofrecen es: (a) Construcción Sitio Propio, con pago de subsidio posterior; (b) Construcción Sitio Propio, con pago por avance obras; (c) Densificación Predial. Condominios Familiares; (d) Adquisición de Vivienda Nueva; (e) Adquisición de Vivienda Usada; y (f) Construcción de nuevos proyectos habitacionales.

28 Véase Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez (2013). "Misión cumplida, señor presidente. Informe de ciudad y reconstrucción". En Fundación Equitas (2013), Barómetro de Política y Equidad N° 6, La cuenta regresiva, págs. 192-194.

por la línea férrea. Sin embargo, este proyecto es un ejemplo más de un urbanismo público que actúa con criterios privados y que mantiene y consolida las desigualdades en la ciudad.

A medida que el proyecto se fue desarrollando, las dudas y temores fueron creciendo: en los meses finales de 2012 ya había un fuerte malestar entre los vecinos, alcaldes de las comunas afectadas y autoridades políticas respecto al trazado y a la materialidad del proyecto, y se iniciaron protestas y ocupaciones de la línea del tren.

En enero de 2013, EFE anunció el inicio de las obras en las vías férreas, y en el portal ChileCompra se licitó el proyecto de las obras de confinamiento. Así, se reconocía que, al ampliar el número de vías, el mayor flujo de trenes de alta velocidad causaría problemas de seguridad, acústicos y de vibraciones. Frente a ello, los ingenieros propusieron obras de “confinamiento de las vías” a lo largo de las comunas de Estación Central, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo, en el sur de la ciudad, consistentes en muros de alrededor de cinco a seis metros de altura a ambos costados de las cuatro vías.

El 9 de abril del 2013, por 36 votos a favor, 25 en contra y 6 abstenciones, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de acuerdo N° 833, en que solicitaba al Presidente un estudio y valoración de una solución subterránea para el Rancagua Express, tal como se hizo en la comuna de Viña del Mar.

Al respecto, el Ministerio de Transporte respondió prontamente, el 27 de abril del 2013, presentando un estudio con las estimaciones de costos de tres alternativas, en el que señalaba que, en el caso de hacerse subterránea la línea, el costo del proyecto total subiría de 250 a 750 millones de dólares:

“La empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE) confirmó a los alcaldes que el túnel subterráneo que solicitaban los vecinos para el proyecto Rancagua Express es inviable por su alto costo. La noticia gatilló la molestia de los jefes comunales, los parlamentarios y la comunidad, quienes planean nuevas estrategias para hacer frente a los impactos negativos que tendría la iniciativa”.²⁹

Rancagua Express acentúa el confinamiento en el que se encuentra un importante grupo de municipios de la zona sur de la ciudad, por medio de muros de hasta cinco metro de altura, a ambos costados de la vía. No es difícil imaginar lo brutal que es para vecinos y poblaciones. Desde hace años la vía férrea fragmenta los territorios de la zona sur; ahora, con el nuevo proyecto que se implementa durante el gobierno de la Nueva Mayoría, podrían quedar por completo confinados detrás de una muralla china continua de catorce kilómetros. Es un despropósito que, para

29 Paula Correa (18/07/2014), “Se confirma que túnel subterráneo en proyecto Rancagua Express es inviable”, en diarioUChile, sección Política, consultado en <http://goo.gl/Cdvvj>

incrementar la conexión de la ciudad con otros centros urbanos, se deba sacrificar la calidad de vida y el derecho a la ciudad de los municipios de la zona sur.

Se está hablando de urbanismo por desposesión: a un gran conjunto de personas se les despoja de sus derechos, se les lesiona su derecho a la ciudad, para producir algunos beneficios. La segregación se relaciona con este tipo de gestión urbana, con mecanismos estatales para la desposesión:

“El jefe comunal [Sadi Melo, alcalde de El Bosque] sostuvo que si no se soterran al menos las zonas más críticas de las comunas y se reducen las externalidades negativas, cientos de ciudadanos se van a ver afectados por un negocio. ‘Así, el lugar de Santiago que tiene la peor calidad de vida va a seguir siendo impactado en segregación, en ruido, en temas ambientales, en una falta de vinculación entre las comunas’, señaló”.³⁰

..... El mall Barón

El mall Barón es un megaproyecto inmobiliario que se proyecta construir en el borde costero Valparaíso. Se trata de un ejemplo de urbanismo gerencial, en el cual el Estado se asocia con privados para llevar a cabo algún megaproyecto. Los resultados, como en otros casos, implican una severa lesión de los derechos a la ciudad de las personas. En este caso, el mall Barón, por sus dimensiones y ubicación, afecta la protección de la vista de un amplio sector de la ciudad, viola espacios de uso público, no reconoce el valor histórico y patrimonial de construcciones que están ubicadas en el sector, entre muchos otros.

Como parte del Plan Valparaíso que se planteó en 2001, la Empresa Portuaria Valparaíso (EPV) llevó a cabo un conjunto de proyectos para incorporar el borde costero a la ciudad, como, por ejemplo, el paseo público en el muelle Barón. Como parte de este Plan, el año 2005, se licitó la concesión del Proyecto Puerto Barón, concebido como un centro comercial que permitiera recuperar el borde portuario, conectándolo con la ciudad. Se trató de una licitación que se hizo:

“Con un plan de exigencias mínimas que en la práctica era proyectar el damero de calles de la ciudad hasta el borde costero, construir tres marinas, un acuario, un teatro municipal y otros pocos equipamientos”.³¹

30 Ibíd.

31 Patricio Herman, Jorge Bustos y Manuel Millones (17/06/2014), “Porqué el mall del muelle Barón es inviable”, en Ciper, sección Opinión; consultado en <http://bit.ly/1CaR0dA>

La empresa que se adjudicó la licitación fue la sociedad Plaza Valparaíso S. A. que es propietaria de todos los establecimientos Mall Plaza. De acuerdo con la información que se recoge en su sitio web:

"El 59,28% de la propiedad de Plaza S.A. es de Desarrollos Inmobiliarios S.A., sociedad filial de S.A.C.I. Falabella, uno de los mayores grupos de comercio minorista de América Latina, con presencia en Chile, Argentina, Perú y Colombia. El restante 40,72% pertenece a sociedades relacionadas con las familias Fürst, Müller y Donoso, quienes cuentan con una amplia experiencia en el negocio de los centros comerciales y han sido parte de la propiedad de Mall Plaza desde sus inicios".³²

Las protestas y críticas de organizaciones sociales, sindicales y gremiales, que rechazan el proyecto se basan en que:

- a. Mall Barón atentaría contra el valor patrimonial de la ciudad, el que fue declarado por UNESCO:

"La ciudad de Valparaíso fue declarada el 02 de julio de 2003 como Patrimonio de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), luego de ser nombrada Capital Cultural de Chile el 06 de mayo de este año. El privilegio de esta designación implica un reconocimiento oficial y universal de que este bien constituye una riqueza de gran significado para toda la humanidad, desde el punto de vista histórico, artístico, científico, estético, arqueológico y antropológico".³³

”

En este megaproyecto (mall Barón) , no sólo el Estado se asocia con privados para privatizar una zona, paradójicamente con el propósito de producir espacio público, sino que también (y esta ha sido una de las críticas), el fisco se ha comprometido a pagar un millonario subsidio a la empresa Mall Plaza, por 21 millones de dólares

- b. En este megaproyecto, no sólo el Estado se asocia con privados para privatizar una zona, paradójicamente con el propósito de producir espacio público, sino que también (y esta ha sido una

32 Mall Plaza (s/f), "Qué es puerto Barón", consultado en <http://goo.gl/P7WPBh>

33 Valparaíso Patrimonial (s/f), "Conoce Valparaíso", consultado en <http://goo.gl/E6PEOY>

de las críticas), el fisco se ha comprometido a pagar un millonario subsidio a la empresa Mall Plaza, por 21 millones de dólares. Los motivos serían que esta empresa privada estaría a cargo del mantenimiento de espacios públicos de la ciudad.³⁴

- c. El gobierno no sólo planteó un conjunto mínimo de exigencias para aprobar el proyecto, sino que ha modificado normativa existente para visarlo. Por ejemplo, la normativa relacionada con el hecho de que el centro comercial no enfrente una vía expresa o troncal:

“En tanto, el presidente de la delegación zonal del Colegio de Arquitectos, Sótero Apablaza, puntualizó en la necesidad de las resoluciones legales que se tienen que dar para el decreto que fijaba las vías expresas y que fue anulado por el nuevo Gobierno: ‘Nosotros hemos solicitado, en conjunto con el abogado Andueza, que paralicen las obras definitivamente hasta que se establezca con claridad por parte tanto del plan regulador comunal y con las nuevas autoridades, la legalidad de este evento. Porque resulta que hubo una modificación rápida que hicieron a fines del año pasado, el ministro de la Vivienda del ex presidente Piñera, que modificaba la ordenanza general de urbanismo y construcciones que permitía una vía expresa hasta 300 metros, entonces estaba hecha a la medida de los malls’, dijo”.

Se debe señalar que la normativa a la que aludía el presidente de la delegación zonal del Colegio de Arquitectos fue derogada por la actual ministra de Vivienda y Urbanismo, Paulina Saball, a los pocos días de asumir en su cargo. Se trata del decreto que establece la norma para la construcción de edificios en barrios de tipo residencial:

“La recién asumida ministra de Vivienda y Urbanismo, Paulina Saball, resolvió dejar sin efecto el Decreto 1 publicado en el Diario Oficial del 12 de diciembre de 2013 por la administración de Sebastián Piñera, norma que modificaba diversas materias contenidas en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) y que, además, contrariaba la ley.

El decreto había sido calificado como un ‘traje a la medida’ por la fundación ‘Defendamos La Ciudad’ que dirige Patricio Herman y fue criticada por el presidente del Colegio de Arquitectos de Chile, Sebastián Gray, y otros expertos en la materia, por cuanto

34 El Mostrador (05/05/2014), “UNESCO recibe informe sobre Mall Barón que pone en peligro calificación de patrimonio de Valparaíso”, consultado en <http://goo.gl/Jwh8R9>

*permitía que la ejecución de algunos proyectos inmobiliarios de alto impacto en zonas urbanas se ejecutaran sin que se instalara frente a una vía troncal correspondiente a su uso”.*³⁵

Comentarios finales

La definición de las políticas urbanas deja en claro que lo que está en disputa es la ciudad y lo que se comprende por bien común.

En los primeros meses del gobierno de la Nueva Mayoría se han logrado grandes avances, pero también se ha retrocedido con fuerza en la aplicación de políticas de Estado para lograr cambios estructurales. Por una parte, ha sido un gran progreso la adopción del encuadre de derechos humanos para revisar la reconstrucción posterremoto 2010, pero esto se cruza violentamente con la forma en que se acordó la reforma tributaria y los acuerdos que se alcanzaron con la derecha y actores privados. Estos desbalances de las acciones del gobierno dan una clara idea de cuánto siguen pesando los privados en la producción de nuestras ciudades y su visión mercantilista, que no reconoce bienes que son comunes a todos, con los que no se debe lucrar. En los próximos meses estas discusiones y conflictos podrán continuar, en especial en lo relacionado con la reconstrucción post 27F, Iquique y Valparaíso.

En este escenario confuso e incierto, destacan dos acciones en el nivel normativo del desarrollo urbano que limitan *“el urbanismo a la carta”*, las que resultan insuficientes para revertir los daños que se han producido en la ciudad; pero que, ciertamente, indican que la incapacidad por producir cambios estructurales e implementar políticas de Estado son tan sólo un asunto de falta de voluntad.

La orden del alcalde de Recoleta para demoler la torre de departamentos de la Universidad San Sebastián, en el barrio Bellavista

A fines de junio, el alcalde de Recoleta, Daniel Jadue, anunció la firma de un decreto de demolición de *“los pisos que exceden los permitidos por la legislación vigente, de una torre habitacional -de 19 pisos- emplazada sobre la calle Dardignac, entre Pío Nono y Ernesto Pinto Lagarrigue”*.³⁶

35 Mario López M. (24/03/2014), “Gobierno de Bachelet deroga otro Decreto Supremo que había dejado dictado el gobierno de Sebastián Piñera”, en Cambio 21, consultado en <http://goo.gl/losBCz>

36 Patricio Herman (30/06/2014), “El alcalde Jadue, a diferencia de los otros, se ciñe a la ley”, en El Quinto Poder, sección Ciudad, consultado en <http://goo.gl/AWhUuY>

La razón, señala La Tercera, es que, según el municipio, *"se infringió grave e insanablemente la Ley General de Urbanismo y Construcciones, autorizándose, por la administración anterior, un proyecto de envergadura superior a lo permitido en ese lugar"*.³⁷

La información agrega que, de acuerdo con los resultados de la condena del ex Director de Obras de Recoleta por delitos de cohecho y falsificación de instrumento público, en juicio abreviado universitario, la municipalidad *"revisó todos los permisos y documentos donde esta persona intervino"*. Según señaló el alcalde, se comprobó que *"los permisos de edificación extendidos señalan una altura de 47,5 metros de altura, muy superior a lo contemplado en el plano regulador, que son 25 metros. Por lo tanto, esto no es un capricho nuestro. Sencillamente, se construyó fuera de la ley, con autorización de la anterior administración de este municipio"*.³⁸

Modificaciones legales impulsadas por el Minvu que devuelven atribuciones a la planificación urbana

Dos modificaciones importantes han sido impulsadas por el Minvu en meses recientes.

La primera fue la anulación de la modificación de la Ordenanza General de la Construcción que reducía los requisitos de accesibilidad para grandes centros comerciales, que ya se ha señalado. Como se anotó en el informe de Ciudad y reconstrucción del primer semestre de 2014,³⁹ se trató de un decreto del fin de gobierno de Piñera que aceleraba la desregulación de la normativa urbana, y con excesiva relación con los problemas de aprobación de los permisos de construcción de varios malls y proyectos inmobiliarios; y que pone en duda, como señala Mathias Klotz, *"la Política Nacional de Desarrollo Urbano promulgada por el mismo ministro de Vivienda y el Presidente"*, que en su primer párrafo dice que *"la planificación urbana debe ser integrada"*.⁴⁰ La ministra Saball anuló esta modificación en los primeros meses de su mandato, en los inicios de 2014.

37 S. Rodríguez y D. Villegas (27/06/2014), "Polémica en Recoleta por orden para demoler torre", en La Tercera, sección País, pág. 24, consultado en <http://goo.gl/D9lvWk>

38 Ibíd.

39 Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez (mayo 2014), "El Minvu (2010-2014): 'Un poco, un poco oscuro'". En Fundación Equitas (2014), Barómetro de Política y Equidad N° 8, Cambio de paradigma. Nuevas relaciones mercado-Estado, pág. 171, consultado en <http://bit.ly/1mxSdHW>

40 Véase Cooperativa.cl (30/12/2013), "Arquitectos denunciaron decreto 'bomba' del Ministerio de Vivienda", consultado en <http://bit.ly/1isbwyV>

La segunda es la reposición de la afectación de utilidad pública de las vías de conectividad y las áreas verdes que fueron cancelada por ley el año 2009, reposición que había sido presentada por el gobierno anterior y que ahora fue ratificada por el Senado en tercer trámite legislativo.⁴¹

En el capítulo de Ciudad y reconstrucción de 2012,⁴² se señaló cómo el Minvu había caducado (puso fin a la noción jurídica) las áreas públicas, el año 2009. Esto, con el argumento de Jaime Ravinet, ministro de Vivienda y Urbanismo de esos años, de que se debía introducir 'correcciones' al problema que se originó en los años 70. Este conflicto era el congelamiento de terrenos declarados de utilidad pública, los cuales no podían ser vendidos ni se podía realizar obras en ellos. El resultado habría sido la disminución de los valores de los terrenos. Ravinet estaba haciendo referencia a las políticas de redistribución impulsadas durante el gobierno de la Unidad Popular relacionadas con la propiedad de la tierra como un bien común. La 'corrección' que propuso el ministro se refería a devolver las tierras de propiedad común a sus antiguos dueños privados.

La desafectación provocó que gran parte de las reservas de tierra que los planes reguladores tuvieran consideradas *"para construir futuros ensanches o conexiones de calles, o para consolidar nuevas plazas y parques, se perdieron. En ellos, empezaron a levantarse principalmente desarrollos inmobiliarios, por lo que en distintas ciudades ya no se pueden concretar ni conexiones viales ni levantar nuevas áreas verdes"*.⁴³

Según lo señalado por la ministra de Vivienda, *"hay 48 comunas con problemáticas de este tipo que no podrán solucionarse, mientras, en la Región Metropolitana, el 79 por ciento de 5.753 hectáreas proyectadas como áreas verdes se convertirán en condominios o zonas industriales"*.⁴⁴

41 Senado (18/06/2014), Sesión 26.

42 Véase Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez (2012). "Urbanismo a la carta". En Fundación Equitas (2012), Barómetro de Política y Equidad N° 5, Tan lejos, tan cerca. De la ciudadanía y del poder, págs. 198-200, consultado en <http://goo.gl/8TbpCY>

43 Karen González T. (15/09/2014), "Paulina Saball: 'La calidad de vida urbana se verá amenazada si no resguardamos las vías de conectividad y áreas verdes'", en La Tercera, sección País, pág. 20.

44 Ibíd.

Políticas Culturales

La agenda cultural, tema pendiente

Marcia Scantlebury *

* Ex Directora de la División de Cultura del Mineduc, integra el Directorio de TVN

La Presidenta Michelle Bachelet inició su administración con un fuerte respaldo ciudadano, la mayoría en ambas cámaras y la convicción de que el país necesita reformas profundas y la ha mandado para llevarlas adelante.

En esta tarea comprometió a un gabinete integrado por jóvenes que, pensó, tendrán la sensibilidad y el entusiasmo para encabezar los grandes desafíos que se propone enfrentar y llevar a puerto su gobierno. Entre estos, las reformas educacional, tributaria y constitucional.

En la cultura, ya durante la campaña la Nueva Mayoría enfrentó uno de sus primeros contratiempos con la renuncia de Javier Parada que encabezaba la Comisión de Cultura y era una figura emblemática de los cambios por venir. A partir de ese momento los medios comenzaron a especular con infinitos nombres que serían los destinados a liderar la formulación de una nueva institucionalidad ya dada por hecho.

Quién fuese elegido sería clave para la imagen del gobierno como lo fueron sus predecesores. Porque, independiente de las críticas de los *"entendidos"*, Paulina Urrutia, una de las mejores actrices del país, le aportó al gobierno muchos aplausos y atravesó la primera administración de Bachelet siempre en los primeros lugares de popularidad del gabinete.

El glamoroso y mundano actor Luciano Cruz Coke ocupó un lugar privilegiado en las simpatías de su primo, el Presidente Sebastián Piñera, sacó a varias expresiones culturales a recorrer el mundo y no obstante no haberse llevado del todo bien con sus funcionarios y la comunidad artística, logró dejar atrás los fantasmas de la persecución y la censura pinochetistas que aún penaban en el mundo cultural y en el país.

Finalmente, el día de los *"qué hubo"* la Presidenta sorprendió con la designación de la gestora cultural Claudia Barattini Contreras (53, soltera). Su nombre, aunque poco conocido por la opinión pública, resultaba familiar para muchos artistas, producto de su desempeño como Agregada Cultural en Italia y Encargada Internacional de la exitosa Fundación Teatro a Mil.

Bien recibida por la comunidad artística, la suya fue la sexta designación del Gabinete más comentada por las redes sociales convirtiéndose en trending topic. Y la mayoría de las opiniones fueron favorables a esta cara nueva opinando que su perfil más discreto que el de sus famosos antecesores parecía ser el que el gobierno necesitaba para materializar lo prometido por la Presidenta.

En las últimas oportunidades en que ha comparecido la ministra Barattini ante la Comisión de Cultura de la Cámara, diputados como Ramón Farías, Claudio Arriagada, Issa Kort, Marco Espinoza y Guillermo Teillier repararon en dos puntos sustantivos: la demora en entregar el proyecto del Ministerio de Cultura y el desconocimiento sobre las preguntas que se harían en la Consulta Indígena

Dos semanas después, La Tercera reveló que ella se encontraba morosa en el pago del crédito fiscal de una deuda de 4,9 millones de pesos contraída a partir de 1984, al ingresar a Ingeniería Comercial en la Universidad de Chile y luego, a Pedagogía en Historia en la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (Umce), carreras en las que no llegó a titularse.

A partir de este bochorno las cosas fueron poniéndose cada vez más difíciles para la Secretaria de Estado. A la renuncia de su jefe de gabinete, Bernardo Valdés de Revolución Democrática con el cuál ella no logró establecer una buena relación laboral se sumó una carta abierta enviada a la Presidenta Bachelet por la Unión Nacional de Artistas (UNA) en la que se quejaban por la falta de diálogo con el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA) y la renuncia de gran parte del comité de expertos en el área de las artes escénicas del Consejo.

En ese mismo período El Mostrador denunció el malestar de algunos representantes del mundo del arte vinculados a Balmaceda Arte Joven (ex Balmaceda 1215), que acusaban fallas en el diseño de las políticas comprometidas con este centro que desde hace 20 años estimula la creatividad de los jóvenes.

Treinta y nueve artistas- entre ellos el Premio Nacional de Artes 2003, Gonzalo Díaz, el artista visual Sammy Benmayor, la fotógrafa Paz Errázuriz, los escritores Pablo Simonetti y Pía Barros, y el cineasta Ricardo Larraín firmaron una carta en que manifestaban su preocupación por el diseño de 15 nuevos centros culturales para niños y jóvenes, iniciativa que se definiría con diálogos entre agentes públicos y privados y reuniones intersectoriales con el Ministerio de la Vivienda, el Instituto Nacional de la Juventud y el Ministerio de Educación.

“Nos parece preocupante que en la definición de esta propuesta estén ausentes los artistas, pieza medular en el éxito del proyecto Balmaceda”, manifestaron. “Pensamos que al desprestigiar una estructura probada para reemplazarla por una confusa improvisación y, al mismo tiempo, un importantísimo volumen de recursos, se pierde la oportunidad única de consolidar uno de los modelos de cultura más exitosos, implementados en el país”.

Si bien en el Consejo comentaron que esta “indiferencia” del órgano estatal era reclamada sólo por un sector de los artistas puesto que en múltiples ámbitos se habían realizado grandes avances, lo cierto es que esta “desconsideración” fue representada también por la UNA que agrupa a 18 organizaciones representativas, advirtiendo que sus propuestas no eran escuchadas y que entendían como un estilo del gabinete cultural, la falta de diálogo.

La gota que rebasó el “vaso” fue la “marginación” de la UNA del desayuno con la Presidenta y el Ministro de Educación, Nicolás Eyzaguirre, en el cual se analizaría la posibilidad de volver a incluir en el currículo escolar la educación artística.

En el mundo cultural las críticas siguieron subiendo de tono y se habló de tecnocracia y de continuismo y se sugirió que en La Moneda existiría una “mala evaluación” del trabajo de la ministra por su mala relación laboral con los equipos de trabajo del Consejo, por no sacar “brillo” a la gestión y por sus escasas redes con el mundo artístico.

Patricio Fernández advirtió en una editorial de The Clinic: *“Noto ausencia de cultura. Quiero decir, de relatos, de recuerdos, de canciones, de imágenes que acompañen al gobierno. El plan continúa apareciendo como un conjunto de reivindicaciones aisladas.”* Y agregó: *“Los artistas no han estado presentes en esta historia y se les echa de menos. Han sido aplastados por los funcionarios.”*

Los cuestionamientos al interior del Consejo salpicaron a la Ministra, Se dijo que su gestión había sido bastante invisible, en circunstancias que el Ministerio de Cultura siempre ha rendido réditos, aplausos y buenas cifras en las encuestas a casi todos los gobiernos.

El 21 de julio, cinco miembros de la comisión de expertos en artes escénicas del CNCA, coordinada por la dramaturga Lucía de la Maza renunciaron enviando un mensaje interno a la titular de esta instancia en el que acusaban “desgaste y pérdida de tiempo” en la comunicación con el Consejo.

En su misiva sostuvieron que las discusiones de la comisión, especialmente aquellas orientadas a la creación de la Ley de Artes de Escénicas, no estaban teniendo retorno. La razón estaría en que la institucionalidad cultural, representada por Barattini, les restaría validez a los representantes de la Plataforma de Artes Escénicas y a la Red de Salas, instituciones creadas recientemente, pero que gozan de amplia legitimidad en el mundo del teatro. Y, por esta razón decidieron trabajar por cuenta propia para elaborar el proyecto de Ley que luego harán llegar al Consejo.

Por último, un grupo importante de actores, directores y técnicos de la reciente muestra de dramaturgia hicieron pública una carta denunciando atrasos en los pagos y problemas de organización por parte del CNCA. Según la directora de la muestra, Manuela Infante, se habría producido un desorden generalizado y falta de información. Agregó que si bien en la carta se aludía a atrasos en los pagos, “en el fondo se apunta a una manera de relacionarse del CNCA con los artistas que no corresponde”.

¿Cuándo el Ministerio?

A los ataques por la prensa que estaba recibiendo el CNCA y la Ministra se sumó la preocupación de los miembros de la Comisión de Cultura de la Cámara por el retraso en la presentación del proyecto sustitutivo destinado a crear el Ministerio de Cultura.

Hay que decir que hace tiempo que el diagnóstico sobre nuestra institucionalidad cultural está hecho: el problema es su dispersión y la duplicidad de funciones. Por una parte está el CNCA y, por otro, la DIBAM junto al Consejo de Monumentos Nacionales (CMN)

La solución que se propuso en la pasada administración fue la creación de un Ministerio de Cultura y Patrimonio que termine con esta atomización ordenando al mundo cultural, patrimonial y artístico bajo una sola mano. Para lograr este objetivo el Ministro Luciano Cruz Coke ingresó al Congreso un proyecto destinado a materializar el Ministerio, pero la actual administración anunció que este sería modificado mediante una *"indicación sustitutiva"*.

Fuentes del CNCA sugieren que el borrador de dicha indicación está prácticamente terminado y que incluye un Servicio de las Artes e Industrias Creativas y un Servicio del Patrimonio. Cada uno con responsabilidad jurídica y patrimonio propio. Estos dos servicios públicos se relacionarán con el/la Presidente de la República a través del Ministro de Cultura. Al de Patrimonio, que asume las actuales funciones de la Dibam y parte de las funciones del CMN (las restantes recaerán sobre el Consejo del Patrimonio) se le dotará de organización interna idónea para asumir las tareas relativas al patrimonio cultural del país y su sede estará en Santiago.

Por su parte, el Servicio de las Artes e Industrias Creativas asumirá las tareas relativas al fomento del libro, la música, las artes audiovisuales, las artes escénicas, la artesanía, la arquitectura y las artes de la visualidad (diseño, fotografía, artes visuales y nuevos medios) y se hará cargo de las bibliotecas públicas del país. Su sede estará en Valparaíso. De este servicio dependerán los tres consejos sectoriales ya existentes: libro y lectura, audiovisual y música.

Para sus defensores la ventaja de la actual estructura del CNCA es que incluye a representantes de creadores, gestores, expertos en patrimonio, públicos y privados, de organizaciones sociales y sin fines de lucro que intervienen en la formulación y evaluación de las políticas culturales, sin posibilidades de ser removidos por la autoridad. Además, integran consejos en los que los representantes de órganos del gobierno en ejercicio constituyen minoría, lo que garantiza su independencia. Y, por último, definen de manera vinculante las políticas culturales que debe implementar el titular del CNCA.

Este fue el motivo de que durante la administración de Sebastián Piñera se levantarán voces advirtiendo que el proyecto de Ministerio de Cultura llevaba implícito el peligro de hacer desaparecer o al menos ir en desmedro del carácter participativo de la institucionalidad actual.

Quienes elaboraron el borrador de la propuesta del gobierno actual alegan que esta contempla un Consejo de la Cultura asesorar del Ministro en materias culturales y patrimoniales. Sin embargo, la gran diferencia es que las decisiones de estas instancias no son vinculantes. Claudia Barattini no niega el hecho, pero le pone paños fríos advirtiendo que *"el ministro está obligado a consultar"*.

Consultada sobre la suerte que correría, con el nuevo proyecto de ley de Ministerio, el aparato colegiado del Consejo Nacional de la Cultura, Barattini explicó que este *"asesorará al ministro en el diseño de las políticas culturales y patrimoniales"* y que el Consejo del Patrimonio tendrá que informar en relación a la declaración de Monumentos Nacionales, patrimonio inmaterial y tesoros humanos vivos.

Asu juicio es lo más avanzado que se puede generar con la actual Constitución y con la Ley de Administración Pública, para que el proyecto no tenga objeciones constitucionales. Y este sería el costo de pasar de una lógica de Consejo a una de Ministerio. *"Llevado al extremo, efectivamente se podría decir que finalmente decide el ministro, pero decidir en contra de un Consejo es difícil"*. El primero de septiembre de este año en una carta publicada por el diario El Mercurio el ex ministro Luciano Cruz Coke arremetió contra las modificaciones del proyecto de ley que crea el Ministerio de la Cultura y que fue ingresado al Congreso Nacional durante su gestión.

En esta dice celebrar que el actual gobierno haya dado continuidad a esta iniciativa de Estado *"que fue discutida con amplios acuerdos en la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados"*. Sin embargo expresa su disconformidad con el hecho de que dentro de sus modificaciones *"se excluya la participación vinculante de los órganos colegiados que forman su institucionalidad"*.

El ex titular del CNCA argumenta que una de las principales virtudes del CNCA creado durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos en 2003, fue precisamente, dotarlo de estos mecanismos. Y añade que estas instancias de participación colegiadas y vinculantes contribuirían a originar políticas culturales quinquenales que trascienden los gobiernos de turno y que han permitido que las distintas industrias y expresiones artísticas cuenten con sistemas de fomento continuos en el tiempo.

"El proyecto conocido por el Congreso reconocía lo realizado por el Consejo desde su creación, manteniendo estas atribuciones, fortaleciéndolas y ampliándolas también a las áreas del patrimonio cultural".

Finalmente, concluye que, si bien el nuevo proyecto parece comprender la necesidad de proponer una fórmula integral a una institucionalidad actualmente dispersa, ello no puede hacerse inhibiendo la participación de la ciudadanía.

En las últimas oportunidades en que ha comparecido la ministra Barattini ante la Comisión de Cultura de la Cámara diputados como Ramón Farías, Claudio Arriagada, Issa Kort, Marco Espinoza y Guillermo Teillier repararon en dos puntos sustantivos: la demora en entregar el proyecto del Ministerio de Cultura y el desconocimiento sobre las preguntas que se harían en la Consulta Indígena.

Por su parte, el CNCA ha comunicado públicamente que el proyecto sustitutivo no sería evacuado antes de diciembre, por lo complejo que resulta hacer la Consulta Indígena. El Observatorio de Políticas Culturales (OPC), estimó que si el proyecto era presentado en diciembre ello jugaría en contra de los compromisos de Bachelet en materia cultural, respecto a tener una nueva institucionalidad bajo su administración.

Para llegar a estas conclusiones tomaron en cuenta que desde el 2000 a la fecha se han creado por ley sólo tres instituciones culturales: el Consejo de la Música, el de Audiovisual y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Su tramitación tomó en promedio 3 años y 3 meses. Julieta Brodsky, Coordinadora de Investigación del OPC, sostuvo que si el gobierno ha puesto como plazo para ingresar la indicación sustitutiva en diciembre de este año, es factible que el proyecto no se logre promulgar en esta administración.

Chile lee poco

El sector del libro es uno de los más antiguos de la legislación cultural y es, a la vez, uno de los que ha enfrentado más conflictos en los últimos años. Pero en los últimos meses parecen haberse calmado las aguas y han tenido lugar varios debates destinados a actualizar su institucionalidad. Fuentes optimistas aseguran que ello incluye modificaciones al Premio Nacional de Literatura y pronostican que saldrá pronto humo blanco desde la oficina del Ministro de Educación, Nicolás Eyzaguirre.

Las polémicas en el sector del libro y la lectura están lejos de significar que nada se esté moviendo en este territorio. Una oleada de escritores extranjeros visitó Chile hace algunos días para animar la Feria del Libro de Santiago y el Festival Puerto Ideas de Valparaíso. Entre ellos, el autor de culto de la metaliteratura, Enrique Vila-Matas que inauguró el Festival Internacional de Literatura de Buenos Aires (Filba) y que tuvo a Santiago como segunda sede. Otros que visitaron nuestro país son los bolivianos Edmundo Paz Soldán, Liliana Colanzi y Wilmer Urrelo; la cuentista argentina Hebe Uhart y la narradora María Moreno; el escritor mexicano Antonio Ortuño, la escritora y directora de cine norteamericana Chris Krauss y el uruguayo Roberto Echavarren.

Entre las visitas internacionales de la Feria del Libro se cuentan escritores consagrados y prometedores como los peruanos Alfredo Bryce Echenique y Jeremías Gamboa, la cubana Wendy Guerra y los argentinos Selva Almada, Marian Enríquez y Pablo Katchadjian. En Puerto Ideas el invitado principal será el escritor de Israel, David Grossman y el fotógrafo argentino Daniel Mordzinski.

En lo que respecta a la lectura, no todo es negativo para Chile. Desde la creación, hace diez años, del sistema nacional de bibliotecas públicas en la Dibam, se han invertido más de 21 mil millones de pesos para dotar al país de una red que amplíe el acceso a los libros.

El objetivo se ha ido cumpliendo con la construcción de tres centros regionales en Antofagasta, los Lagos y Aysén, además de 15 bibliotecas comunales y 12 sucursales de Bibliometro, el principal servicio de préstamos en el país, en Santiago.

Este año, además, las cifras de préstamos de libros han experimentado un incremento del 7.1%, aunque aún falta avanzar en la descentralización del sector porque casi la mitad del alza se concentra en la capital.

Sin embargo, en lo que concierne a las bibliotecas los números, aún dejan mucho que desear. Entre los años 2009 y 2012 se registra una caída de tres puntos (de 21% a 18%) en el porcentaje de usuarios que visitaron esas instalaciones. Y hoy el gran desafío es atraer más público abriéndolas a la ciudadanía y ampliando su oferta. Ejemplo notable es la biblioteca de Tirúa en la VIII región que se ha convertido en un espacio vivo de encuentro de sus habitantes y centro de activismo cultural.

Polémica interminable

En los años pares, según lo establece la ley de Premios Nacionales promulgada en 1992, se entregan cinco de los once galardones creados por el Estado para reconocer a sus intelectuales, artistas e investigadores. Y, puntualmente, se repiten las mismas críticas atingentes a la composición y prácticas del Jurado sancionadas por una ley que data de los años 40. Por ello se ha propuesto en repetidas ocasiones modificar la Ley de Premios Nacionales, demanda que no ha prosperado.

La costumbre es que los ataques vayan dirigidos fundamentalmente a los premios de Literatura, Historia y Artes Musicales. Y este año no fue la excepción ya que los cuestionamientos se concentraron en los premios para el compositor León Schidlowsky porque habría vivido demasiado tiempo fuera de Chile y en el del escritor Antonio Skármeta que dejó en el camino a escritores como Germán Marín o Pedro Lemebel.

La apasionada polémica que desató la designación de Skármeta llegó al límite del mal gusto. El escritor fue acusado de frívolo, pasado de moda, cursi, mal escritor, cadáver, comerciante y *"funcionario"*.

El, con una sonrisa condescendiente se definió como *"un pájaro raro"* y no se declaró disponible para polemizar con sus detractores: *"Soy partidario de la libertad de expresión total. Es decir, aunque esa expresión te dañe llegando a la injuria"...*

Los críticos las emprendieron contra los jueces señalando que los ministros de educación no saben nada de cultura y poniendo en duda la imparcialidad del voto del Rector de la Universidad de Chile en el Jurado porque demasiados galardonados provienen de ese plantel. Hasta el año 2010, de los 178 premios nacionales que se otorgaron en todas las disciplinas, 151 favorecieron a egresados, maestros o estudiantes de esa casa de estudios (el 84%). En este punto hay también quienes matizan señalando que el Rector podría mantenerse, pero siempre que designase a alguien idóneo como su representante en el Jurado.

La solicitud de incorporar al Ministro de Cultura a los jurados tampoco genera consenso y se sugiere que, de aprobarse su participación en esta instancia se le debería exigir que se asesorase por comités de expertos de su repartición. Se advierte también que de incorporarse el titular de esta cartera al Jurado esta instancia quedaría integrada por dos autoridades políticas y, en ese caso, el riesgo sería que en los nombramientos pese el parecer del gobierno de turno y los premios se definan pagando favores políticos.

Existe también una fuerte presión de los artistas por tener representantes en los jurados. Hasta 1973 la Sociedad de Escritores de Chile (SECH) participaba en el que discernía el Premio Nacional de Literatura y a los escritores les parece justo recuperar esa presencia perdida. A esto se suma el hecho de que, desde su creación en 1942, este premio fue anual, pero desde los años setenta se concede cada dos años, situación vigente hasta hoy y ellos solicitan que vuelva a otorgarse cada año.

Además merece objeciones la participación en el jurado del último galardonado, práctica que produce desconfianza porque se presume que podría prestarse para transacciones del tipo *"hoy por ti, mañana por mí"* y para formación de trenzas.

Sebastián Edwards disparó al carácter estatal de los premios. Comentó en una columna del diario La Tercera que en la gran mayoría de los países avanzados en lo cultural y donde los libros tienen precios razonables los premios más relevantes son adjudicados por fundaciones privadas o asociaciones culturales sin fines de lucro y no por el Estado. Agregó que ni en los Estados Unidos, Francia, el Reino Unido, Alemania, Australia o Canadá existe un premio nacional de literatura.

Según el economista y escritor, casi todos estos premios se dan en varias categorías -poesía, ensayo y ficción- evitando así el cuoteo que hace años contamina al premio oficial chileno donde un año le corresponde a un novelista y el próximo a un poeta.

Sebastián Edwards aboga para que el sector privado aumente su apoyo a la cultura dejando de considerarla un gasto y mirándola como una inversión. Así las fundaciones podrían financiar premios literarios. Considera que los jurados debieran estar integrados por intelectuales de peso incluyendo algunos extranjeros, como es el modelo del Pulitzer y otros. Admite que esta modalidad no impediría las controversias *"pero no una coronación oficial y burocrática"*.

A su juicio, la eliminación del Premio Nacional liberaría a casi 200 millones de pesos cada año que podrían servir para el fomento a la literatura, la organización de encuentros literarios, el financiamiento de becas para escritores jóvenes, el apoyo a las editoriales independientes y las traducciones de obras chilenas a otros idiomas.

Concluye que es en este sector donde este gobierno tiene la deuda mayor con la ciudadanía. *"Hasta ahora sólo hemos visto medidas burocráticas y excusas pobremente hilvanadas. La pobreza de la política cultural es tan manifiesta y generalizada, que incluso un proyecto mediocre, paternalista y absurdo como "el maletín literario" de hace unos años parece interesante"*.

En la actualidad hay dos proyectos en el Congreso que proponen modificaciones a la Ley vigente. Uno de ellos, presentado en el 2005 por los entonces diputados Ximena Vidal, Carolina Tohá, María Eugenia Mella y Carlos Montes está en segundo trámite constitucional en el Senado desde el 2009. El más reciente se encuentra en la Cámara de Diputados en primer trámite constitucional desde septiembre del 2011, año en que fue ingresado vía mensaje presidencial por Sebastián Piñera.

Ambos proyectos incorporan al Ministro de Cultura en los premios de Literatura, Artes Plásticas, Artes musicales y Artes de la Representación y Audiovisuales, en correspondencia con la creación del CNCA en 2003.

La propuesta del gobierno anterior establece dos categorías: los premios nacionales de las Ciencias y las Humanidades y los premios nacionales de las Artes. Los segundos se consideran de competencia del Ministro de Cultura que reemplaza al de Educación en los jurados de esta área. Sin embargo, en el caso del Premio Nacional de Literatura el Ministro de Educación se mantiene como jurado lo que aumenta de cinco a seis a sus integrantes.

Ninguno de las dos iniciativas tiene indicación de urgencia, lo que implica que están congelados. Consultado Guillermo Tellier, presidente de la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados, condicionó la decisión de poner el proyecto en tabla *"a lo que me diga la Ministra de Cultura"* que admitió estar revisando el proyecto de ley del 2011.

Consulta indígena

La XI Convención Nacional del Consejo Nacional de la Cultura 2014 se desarrolló en el Hotel Frontera de Temuco y en este escenario fue posible debatir en torno a dos puntos fundamentales de la administración de Claudia Barattini: la Consulta Indígena y el proyecto del Ministerio de la Cultura.

Hubo expositores como Eliucura Chihuailaf, José Ancán, José Aylwin, Claudia Zapata, Rosamel Millaman y Pedro Cayuqueo, que hizo alusión a las críticas a la Ministra Barattini: *"se cuestiona el atraso extremo de la agenda legislativa por causa de la consulta y el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT. Y el poco avance en otras áreas supuestamente claves para los destinos culturales del país y el bendito ego de un selecto grupo de artistas y gestores culturales criollos. ¿Y cuánto han esperado los pueblos indígenas para ser escuchados y tomados en cuenta en esta fértil provincia llamada Chile? ¿Dos siglos desde la Independencia?, ¿130 años desde el despojo chileno del territorio mapuche?"*.

Señaló que *"lo que Chile más necesita -y urgente- es un cambio cultural profundo, un mirarse al espejo, un reencontrarse con sus raíces, un reconciliarse con su historia"*.

La Consulta Previa a los Pueblos Indígenas se basa en lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT, instrumento internacional vigente en Chile desde 2009 y está destinada a recoger la visión de organizaciones y comunidades representantes de los pueblos, y con ellos alcanzar un acuerdo acerca de las medidas propuestas en el proyecto de ley que crea el Ministerio de Cultura.

Es el resultado del mandato de la Presidenta Michelle Bachelet de incorporar con justicia y dignidad la visión de los pueblos originarios y resguardar debidamente sus derechos.

En agosto se publicó el llamado a las distintas etnias para dar inicio a este proceso. Instancia que se explica no sólo porque la propuesta de Ministerio incluye en los Consejos a representantes de los pueblos originarios sino también porque están definidas como funciones del nuevo Ministerio de Cultura la formulación de políticas que *"que incluyan el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural"*. La Ministra no ha comprometido plazos pero ha dejado entrever que su propósito es presentar este proyecto al Congreso a fines de diciembre.

Mientras tanto, el CNCA desarrolla encuentros en todo el territorio nacional con representantes de los nueve pueblos originarios (Aymara, Atacameño, Quechua, Colla, Diaguita, Rapa-Nui, Mapuche, Kawésqar y Yagán) y de la comunidad de afrodescendientes de la región de Arica y Parinacota.

El propósito de estas reuniones es recoger sus aportes al anteproyecto de ley y a ellas fueron convocadas a participar 5.742 organizaciones

y comunidades. El proceso iniciado en Peñalolén el domingo 28 de septiembre, en el Centro Cultural Chimkowe fue el primero de los 105 encuentros que se realizarán en el territorio nacional y fue calificado por Barattini como histórico.

En estos primeros encuentros, que se extenderán hasta el 18 de octubre, los pueblos convocados recibirán información y antecedentes del proceso, y el borrador de la indicación sustitutiva del proyecto de ley a consultar que ya está disponible a través de la web del CNCA.

Luego se determinarán de común acuerdo las etapas y plazos del proceso de consulta, tomando en consideración las circunstancias que rodean la organización de cada pueblo participante. La ratificación del Convenio 169 obliga al país a consultar a los pueblos cada vez que se adopten medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos directamente, como es el caso del proyecto para crear el Ministerio de Cultura.

La ministra Barattini informó que, aunque no le corresponde al CNCA determinar cuáles son los contenidos definitivos de la consulta, se prevé que se considerará especialmente la representación de los pueblos en el nuevo Ministerio, los objetivos de la institucionalidad respecto del reconocimiento, valoración y respeto de la diversidad cultural y de la interculturalidad y la definición, valoración y protección del patrimonio.

La secretaria de Estado reveló que el CNCA decidió descentralizar el proceso y para ello fueron incorporados a los equipos de los Consejos Regionales un promedio de 3 profesionales con residencia local y con experiencia en el trabajo con comunidades y en terreno.

"Nuestra convocatoria es amplia, ya que junto con las organizaciones registradas en Conadi, hemos sumado otro tipo de organizaciones informales, que en total suman 5.742 a nivel nacional". Destaca que el CNCA ha trabajado con traducciones a las cinco lenguas en uso en Chile, incluidas sus variaciones locales, como ocurre por ejemplo, con el mapudungún de los pueblos pehuenche o huilliche.

Bajo el slogan *"Tu voz crea Cultura"*, destacadas personalidades del mundo cultural, artístico, político y de los pueblos indígenas invitaron a informarse sobre el proceso y también a reeducar en aspectos tan básicos como nombrar correctamente a los pueblos indígenas.

Entre los nombres de quienes se sumaron a esta campaña, destacan, el músico de Inti Illimani Horacio Durán; el Premio Nacional de Literatura Antonio Skármeta; la pianista rapanui Mahani Teave; el poeta mapuche Elicura Chihuailaf; el actor Daniel Muñoz; la presidenta de la CUT Bárbara Figueroa; la periodista Mónica Pérez, el comunicador Nicolás Copano, y la casi totalidad de la Comisión de Cultura de la Cámara

La Región Metropolitana concentra un 34% de la población indígena del país. Son 275.466 personas que pertenecen a alguno de los nueve pueblos

originarios reconocidos por el Estado de Chile. No hay cifras oficiales de cuántos de ellos están agrupados en organismos sociales o culturales, pero sí existe un catastro que reconoce 202 organizaciones representativas.

La consulta es liderada por la Unidad de Pueblos Originarios del CNCA, cuyo encargado nacional es el académico mapuche **José Ancan**, licenciado en arte de la Universidad de Chile, con una especialización en investigación etnográfica, teoría antropológica y relaciones interculturales.

Temas como la representación de los pueblos indígenas en el nuevo ministerio; los objetivos de esta institucionalidad respecto del reconocimiento, valoración y respeto de la diversidad cultural y de la interculturalidad, y la definición, valoración y protección del patrimonio, forman parte de la agenda temática de este proceso de consulta.

Imagen en el mundo

El propósito del trabajo de los Agregados Culturales es internacionalizar las artes chilenas e incorporar la identidad nacional a los circuitos extranjeros. Para llevar adelante su misión se coordinan con la Dirección de Asuntos Culturales de la Cancillería (Dirac) y con el CNCA y trabajan para obtener recursos para sus proyectos.

Estos funcionarios cuentan con infraestructura, pero disponen de exiguos presupuestos y para conseguir financiamiento para sus proyectos postulan en un concurso anual de la Dirac. Estas iniciativas son evaluadas por un jurado ad hoc. Este año 53 de estas propuestas se están ejecutando con recursos otorgados el 2013 y que alcanzan a los 205 millones de pesos. Otros 197 millones están destinados a proyectos especiales. Y también pueden conseguir recursos del CNCA por un sistema de *"Ventanilla Abierta"*.

La Ministra Claudia Barattini, que fue agregada cultural en Italia, ha dejado entrever que podría cambiarse esta modalidad para mejorar las condiciones en que estos desarrollan su trabajo.

Desde hace ya muchos años se cuestiona el impacto real y la importancia de la labor de estos funcionarios que manejan inciertos presupuestos y que suelen ser designados por los Presidentes de la República y, con frecuencia, impuestos a los Embajadores.

Resulta también evidente que su gestión está condicionada por sus propios perfiles y por las características de los países en que se desempeñan. En el caso de Argentina, desafío fundamental de la agregada María José Fontecilla será poner en marcha el Centro Cultural de Chile que se construyó junto a la Embajada y que abrirá sus puertas con una exposición de Roberto Matta.

Mientras tanto, y producto de su experiencia, en España, la historiadora del arte, Daniella González se concentrará en la industria editorial que promete ser un gran mercado y una puerta de entrada para nuestra

literatura.

El 5 de septiembre, para festejar los cien años de Nicanor Parra en varios países del mundo se recitó al unísono *"El hombre imaginario"*. Y los anfitriones de este evento que tuvo lugar en Ciudad de México, Montevideo, Nueva York, Quito, Lima y París fueron los once encargados culturales de Chile que se reparten entre América Latina y Europa.

Mientras tanto, incluso en el Palacio de gobierno, la Presidenta Bachelet, acompañada por varios ministros, recitó y lanzó, junto a un grupo de niños, globos al aire. Agradeció también al poeta por existir: *"Me alegra, sobre todo, que él siga entre nosotros, porque sé que todavía tiene mucho que entregarnos, muchas preguntas que hacer, mucho que cuestionar y remover...."* En la tarde las fotos de Parra fueron proyectadas en el frontis de La Moneda.

Al fin, el GAM entero

Luego de seis años de incertidumbre transcurridos desde que se proyectó la segunda etapa del GAM pareciera que su puesta en marcha tendrá un final feliz. El gobierno dio el vamos a comienzos de septiembre y, a juicio de su directora, Alejandra Wood y del arquitecto Cristián Fernández, las nuevas obras convertirán este proyecto en un espacio cultural de clase mundial.

El espacio, que el 4 de septiembre cumplió cuatro años desde su reapertura, ha recibido unos 3.6 millones de visitas y el Ministerio de Obras Públicas aportará 60 millones de dólares (cerca de 33 mil millones de pesos) para construir el edificio complementario donde la sala principal dispondrá de tecnología de punta, doble altura, acústica asistida y dos mil butacas.

Según Fernández, la nueva propuesta para esta segunda fase supone una reducción de un 20% de los espacios y, aun así, la sala principal tendrá un aforo para dos mil espectadores.

Frente a la escultura de Federico Assler, se desplegará una gran explanada urbana y un nuevo restaurante. Agrega: *"Estamos proyectando la gran infraestructura cultural de Santiago para los próximos 60 a 100 años."*

Sus gestores piensan en este nuevo edificio como un intermedio entre el Teatro Caupolicán con 4 mil localidades y el Movistar Arena con sus 10 mil butacas que vendrá a cumplir un gran vacío.

En este espacio se encontrará ahora la sala más grande para las artes escénicas del país. Y Alberto Undurraga, el Ministro de Obras Públicas, explicó a los periodistas que los recursos están incluidos en la glosa presupuestaria del MOP para los años 2015, 2016 y 2017. La licitación de las obras debería iniciarse el próximo año y la idea es finalizar el proyecto para el 2017.

La Presidenta Bachelet había dado la primera señal el 17 de marzo y en el directorio de octubre del 2013 se ordenó a su directora actualizar el diseño de la segunda fase tomando en cuenta las cifras de público actuales y estudios que consignan un creciente consumo cultural de los chilenos.

Alejandra Wood se declaró satisfecha por el hecho de que el Centro partió en el 2010 con apenas 120 mil visitas y en 2014, antes de terminar el año, ya van en más de un millón de asistentes. Sólo a la exposición de Nicanor Parra asistieron más de 20 mil personas.

Con respecto a la administración, en la actualidad el 65% de los aportes provienen del Estado y un 35% son gestionados por el propio GAM cuyo directorio incluye representantes del Centro Cultural Palacio de la Moneda, la Estación Mapocho, la Corporación Cultural de Santiago, las universidades de Chile y Concepción, la Fundación de Orquestas Juveniles e Infantiles, la Fundación Santiago a Mil, Sidarte, Prodanza y Teatro Regional del Maule.

Según el exitoso artista visual Iván Navarro que reside desde hace diez años en Nueva York *"en Chile no se puede vivir del arte"*. Dispara sus dardos hacia los gobiernos que, a su juicio, tratan de dejar una especie de legado que puede ser un centro cultural o un museo, pero *"que no sirven para nada"* porque no cuentan con una infraestructura como para tener un programa consistente.

"Eliminaría el GAM y pondría todo en un solo gran museo. O elimino el Museo de Bellas Artes y lo pongo todo en el GAM, con todo el presupuesto y todas las actividades en un solo lugar. Un solo centro cultural porque no hay plata para más y tampoco hay público para dos".

Navarro sostuvo en una entrevista del diario La Segunda que en Chile se trata de hacer museos y centros culturales tradicionales, una galería estilo neoyorquina y de imponer ese modelo en una cultura que nunca ha funcionado así. Dicen: *"Hagamos arte como en Estados Unidos, cuando no existen los medios.....Los mismos artistas e instituciones se colonizan con modelos exteriores para hacer arte contemporáneo"*.

El Curador y actual Director de la Escuela de Arte de la Universidad Diego Portales, Ramón Castillo enfatiza la importancia de que los museos formen parte de la sociedad en las que se encuentran insertos: *"Un museo no es un templo de musas distante de la sociedad. Al contrario, es un lugar diseñado por los acontecimientos que sólo en apariencia ocurren el exterior"*.

Castillo reivindica el papel de la memoria y prepara una exposición que, a través de un registro visual, aclara un oscuro y desconocido episodio del golpe de Estado del 73 en que el Museo de Bellas Artes (MNBA) dirigido entonces por Nemesio Antúñez, recibió las descargas de tanques y tanquetas militares.

Los análisis de los primeros siete meses del Gobierno de la Presidenta Bachelet, presentados en este volumen, se pueden caracterizar a partir de la observación del connotado filósofo y sociólogo Slavoj Žizek, quién definiendo el cambio fundamental como Acontecimiento, señala que “si se espera por el tiempo que este [esté] maduro, el Acontecimiento nunca ocurrirá”, y establece que la condición suficiente para su ocurrencia es “la decisión subjetiva comprometida que lo crea”.

Desde esta perspectiva, los capítulos que componen esta entrega tienen dos significativos hilos conductores. Uno, la constatación de un momento inicial a partir de la inauguración de la nueva administración que, irradiando un impulso transformador, generó esperanzas de un Acontecimiento a nivel nacional. Con el correr de los meses, la baja en la intensidad de los cambios efectivamente propuestos, las negociaciones políticas y los resultantes proyectos de ley enviados al Congreso, fueron desactivando tales expectativas. El otro hilo es la débil decisión subjetiva en apoyo y animación de los cambios transformadores en cada sector para hacerlos realidad.

lope

ISBN: 978-956-8440-13-8



9 789568 440138

www.fundacionequitas.org

Fundación

EQUITAS

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG