

# Punto de quiebre

## La nueva Constitución y la ciudadanía

Pamela Díaz-Romero  
Jaime Ensignia  
Oscar Espinoza  
Claudio Fuentes S.  
Elisabet Gerber  
Luis Eduardo González  
Flavia Liberona  
Eugenio Rivera Urrutia  
Alfredo Rodríguez  
Paula Rodríguez  
Marcia Scantlebury  
Augusto Varas



# **Punto de quiebre**

**La nueva Constitución y la  
ciudadanía**



# Punto de quiebre

## La nueva Constitución y la ciudadanía

Pamela Díaz-Romero

Jaime Ensignia

Oscar Espinoza

Claudio Fuentes S.

Elisabet Gerber

Luis Eduardo González

Flavia Liberona

Eugenio Rivera Urrutia

Alfredo Rodríguez

Paula Rodríguez

Marcia Scantlebury

Augusto Varas



**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

© Barómetro de política y equidad

ISBN: 978-956-208-103-0

Gestión editorial: Ediciones Sur

[www.sitiosur.cl](http://www.sitiosur.cl)

Diseño y diagramación: Andoni Martija M.

Impresión: Grafikakolor

[www.publiprom.cl](http://www.publiprom.cl)

Impreso en Chile • Printed in Chile

Santiago, julio 2016

# Índice

Presentación	7	
Política	11	<b>Bachelet, gobernabilidad y la profundización de la democracia</b> Augusto Varas
	23	<b>El proceso constituyente: ¡ni chicha ni limoná!</b> Claudio Fuentes S.
Economía	43	<b>Ajuste fiscal, debate sobre crecimiento y la agenda económica constitucional</b> Eugenio Rivera Urrutia
Empleo y protección social	65	<b>La reforma laboral del gobierno de Michelle Bachelet y la deuda con los trabajadores de Chile</b> Jaime Ensignia
Educación superior	75	<b>Gratuidad en la educación superior en Chile: vaivenes y desafíos</b> Luis Eduardo González Oscar Espinoza
Género	103	<b>Los derechos de las mujeres en democracia: la religión como frontera</b> Pamela Díaz-Romero
Medios de comunicación	123	<b>Medios y comunicación: un largo entretiempo</b> Elisabet Gerber
Ciudad y reconstrucción	135	<b>La vivienda y la ciudad en la nueva Constitución</b> Alfredo Rodríguez Paula Rodríguez
Políticas culturales	157	<b>Cultura, desarrollo asimétrico</b> Marcia Scantlebury
Medio ambiente	173	<b>Chiloé: el fracaso de un modelo</b> Flavia Liberona



# Presentación

El inicio del proceso constitucional ha abierto un amplio espacio deliberativo, en el que se está debatiendo desde la necesidad de una nueva carta fundamental, la naturaleza de los cambios que se introducirían a la actual o una nueva Constitución, hasta los mecanismos más idóneos para materializarla. Este debate ha puesto en acción diversas estrategias para enfrentarlo, sea la negativa a participar, sumarse a este, o liderarlo activando los encuentros locales y cabildos regionales y provinciales. Con todo, el masivo apoyo ciudadano a este proceso muestra que, a pesar de lo críptica que pueda aparecer esta temática al público en general, ella ha despertado las energías ciudadanas. Los miles de encuentros locales autoconvocados (ELA) es una clara expresión de ello

Coincidente con este ánimo nacional el volumen que ahora presentamos muestra a través de sus diferentes capítulos la urgente necesidad de dejar atrás el actual marco constitucional para permitir el avance de los derechos ciudadanos y profundizar nuestra alicaída democracia.

En esta perspectiva, se puede entender que una estrategia de desarrollo nacional, que permita vencer el estancamiento de la economía, requiere de un nuevo rol del Estado que supere su mero rol subsidiario, el que, a pesar de sus postulados neoliberales, sigue siendo capturado por el sector privado. Este enfoque del siglo XX no es eficiente para enfrentar las tareas del siglo XXI, tal como últimamente lo han reconocido expertos del Fondo Monetario Internacional<sup>1</sup>. En el espacio económico-constitucional se pone en cuestión la

---

<sup>1</sup> Jonathan D. Ostry, Prakash Loungani, and Davide Furceri, "Neoliberalism: Oversold?", *Finance & Development*, June 2016, Vol. 53, N°. 2



autonomía formal del Banco Central ya que, si bien su institucionalidad así lo indica, la politización de sus integrantes lo contradice. En el sector educacional también se observan tensiones que emergen cuando se trata de transitar desde un modelo de entrega privada de oportunidades escolares hacia una organización de la educación como derecho social garantizado por el Estado. De igual forma, el fracaso de la reforma laboral tiene en el marco constitucional actual su principal causa; tanto es así que una de las vías de solución al problema sería una reforma constitucional que lo permita.

Los efectos de la constitucionalización del Estado neoliberal se pueden igualmente apreciar en el ámbito urbano donde se impide una democrática redistribución de la renta urbana y un racional ordenamiento territorial y de las ciudades afectando la calidad de la vida ciudadana. Lo mismo sucede en el campo de los medios de comunicación los que en ausencia de una ley de medios que garantice el acceso y la pluralidad de voces en el debate nacional reproducen las fuertes asimetrías de poder existente en la sociedad chilena.

Esta asimetría vuelve a observarse en las relaciones de género, en las que las creencias religiosas se han constituido en fronteras que bloquean la plena materialización de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres

Paradójicamente, uno de los ámbitos donde se observa con mayor claridad la inaplicabilidad de los postulados neoliberales es el campo de la cultura, en el cual se aprecia que la creciente creatividad y expansión de expresiones del arte y la cultura han dependido fundamentalmente del sector estatal.

En suma, la principal tarea de una agenda democratizadora en la actualidad es la formulación de una nueva Constitución.

Pamela Díaz-Romero  
Alfredo Rodríguez  
Augusto Varas

*Editores*

Política



# Bachelet, gobernabilidad y la profundización de la democracia

Augusto Varas<sup>1</sup>

A comienzos de 2015, el expresidente Lagos caracterizaba la situación política como una de “crisis de confianza” y “de legitimidad”<sup>2</sup>, diagnóstico al que se sumaron dirigentes empresariales y políticos de gobierno y oposición<sup>3</sup>. Unos días después la presidenta Bachelet aseguraba: “No he pensado en renunciar ni pienso hacerlo. De ninguna manera”<sup>4</sup>. Ese era el clima que se respiraba en el país a poco más de un año de inaugurado el nuevo gobierno. Doce meses más tarde, con un nuevo gabinete y a pesar de todas las dificultades que el Ejecutivo ha enfrentado, el mundo político se ha “normalizado”, ha digerido las turbulencias y se prepara para las elecciones municipales, parlamentarias y presidencial.

En ese mismo período, uno de los saldos que dejó el caso Caval fue el deterioro de la imagen presidencial. Así, los análisis sobre las causas de la crisis se concentraron en la persona de la presidenta, sobrevalorando las razones

---

1 Augusto Varas. Doctor en Sociología, consultor del Norwegian Peacebuilding Resource Center (NOREF) y presidente de Fundación Equitas.

2 <http://diario.latercera.com/2015/03/29/01/contenido/reportajes/25-186435-9-ricardo-lagos-las-crisis-politicas-se-resuelven-con-liderazgo-y-acuerdos.shtml>

3 Al respecto, ver: Augusto Varas, “Estar de pie es no caerse”, *Barómetro de Política y Equidad*, N°10. Junio 2015.

4 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/04/08/711749/bachelet-en-medio-de-crisis-politica-no-he-pensado-en-renunciar-ni-pienso-hacerlo.html>

individuales<sup>5</sup>. Falta de liderazgo y de empoderamiento de sus ministros, no apreciación de las instituciones, respuestas inoportunas y a destiempo del Ejecutivo frente a situaciones críticas, fueron las razones que parecían explicar esa crisis de confianza y legitimidad. Sin embargo, lo de la “crisis” es un concepto en disputa puesto en acción por el sector empresarial. La crisis de confianza existiría por la reforma tributaria, laboral, la nueva Constitución y toda reforma que altere la estructura de poder. Recuperar confianzas sería igual a eliminarlas. Precisamente por estas razones, el curso de reformas estructurales enunciado por la presidenta continuó su marcha.

Esta crisis tan profunda que se “normaliza” y una presidenta políticamente aislada pero que continúa con su “obra gruesa”, exige preguntarse sobre el tipo de gobernabilidad que se está dando actualmente en el país y requiere explicaciones algo más elaboradas que las razones subjetivas o estados de ánimo presidenciales. Aun cuando el hiperpresidencialismo chileno es la piedra angular del sistema político y hace recaer en la figura de la jefa de Estado muchas de las responsabilidades, los factores personales no son suficientes para dar cuenta de la evolución política del último tiempo, por lo cual es necesario abrirse a la consideración de otros elementos para entenderla.

Estos se pueden encontrar en las tensiones al interior del relato que organiza su plan de reformas; la imposibilidad de alcanzar una hegemonía sin mayoría; la entropía en el sistema de partidos; la gobernabilidad por defecto que han jugado las elecciones municipales y la regulación de las relaciones políticas por parte del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional.

## Un relato entrelíneas

El último Mensaje de la Presidenta Bachelet<sup>6</sup> se organizó en torno a la forma como su gobierno ha dado respuesta a las demandas ciudadanas por una mejor distribución de la riqueza sin privilegios ni abusos empresariales; el fin del cohecho y la corrupción, y la construcción de una sociedad meritocrática que ofrezca mejores oportunidades.

La respuesta a estas demandas fue sintetizada por la presidenta en la imagen de una “obra gruesa” de construcción democrática, orientada a cerrar las brechas de desigualdad existentes en el país. Esa obra gruesa estaría constituida por “la reforma tributaria, la expansión de la cobertura preescolar y el inicio de la gratuidad e inclusión en educación, la carrera docente, las iniciativas para mejorar la productividad de nuestra economía, el fin del binominal y la partida del proceso

5 “Una de las características de la Presidenta es que en ella no es posible discernir –separar, distinguir– a la política de la persona que está tras ella”. Carlos Peña, “La presidenta emocionada”, *El Mercurio*, 31 de enero, 2016.

6 <http://www.gob.cl/mensaje-presidencial-21-mayo-2016/>

constituyente, las nuevas reglas del juego para una política y unos negocios más transparentes y sin abusos, el reconocimiento a nuestras diversidades”.

Si bien la superación de las desigualdades como sello e impronta del conjunto de políticas implementadas es un hilván que le da coherencia a su gestión, no permite visualizar la *forma* que irá adoptando la construcción societal a la que se refiere, la meta final a la que se aspira. Esto se hace más evidente cuando se observa que en su Programa de Gobierno se conciben estas reformas –y otras– no solo para reducir las desigualdades sino para construir las bases de una República Democrática y un Estado Social de Derechos<sup>7</sup>, en el que se redefinirían las estructuras y vínculos clave entre Estado, mercado y sociedad, estableciendo una mejor simetría de relaciones de *poder* en el país.

Así, al tiempo que en su Mensaje organizó estas importantes transformaciones en torno al eje de la desigualdad, en reiteradas oportunidades la presidenta mencionó el tema del *poder*<sup>8</sup>. Refiriéndose a la sustitución del sistema binominal por uno más proporcional afirmó que este restablecería “el poder al voto de los ciudadanos”; recordó la ley de transferencia de competencias a los gobiernos regionales para darles “mayor poder a los territorios”; mencionó las nuevas normas de financiamiento de la política para hacer “más fuerte a nuestra democracia eliminando el poder del dinero en las decisiones políticas”; y destacó el fortalecimiento del Estado, en este caso del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), dándole “más poder para cuidar a los consumidores”. Con todo, este subtexto entre líneas de su discurso no se ha constituido en el “relato” oficial de su gestión.

Desde la perspectiva del *poder*, la obra de Bachelet es mucho más significativa y proporciona una imagen más clara de la *forma* que adoptaría el país que aspira a construir; este es uno en que el poder no esté concentrado en las elites, poderes fácticos e instituciones políticas y económicas excluyentes sino

7 “El Estado Social Democrático de Derecho. En la Constitución Política se deberá reconocer bajo esta cláusula que el Estado no sólo es un sistema de potestades, sino un conjunto de deberes de ‘buen Gobierno’ y de satisfacción de necesidades públicas que son consustanciales a la legitimidad misma del Estado y del Poder. Se funda en la dignidad, libertad e igualdad de las personas, así como los principios participativo, pluralista y de solidaridad. Se trata, ante todo, el Estado social de un Estado de Derecho, fundado en el principio de legalidad y en el respeto de derechos fundamentales, de suerte que la fuente y medida de toda autoridad sea el Derecho mismo. El Estado Social es un Estado democrático, en que el poder electoral reside en el pueblo y su ejercicio se verifica en el poder a través de instituciones, procedimientos y técnicas representativas y participativas”.

8 “Entendemos el *poder* como la capacidad –*de facto* o institucionalizada– de definir situaciones haciendo diferencias para obtener efectos deseados, utilizando recursos institucionales y organizacionales disponibles, el que se constituye en un espacio de fuerzas que determina las posibilidades de accionar de individuos y grupos sociales en múltiples ámbitos que van desde lo territorial al discurso, de lo específico a lo sistémico. En estos espacios la distribución del poder es desigual y muchas veces adscriptivo, estableciéndose una relación de suma cero entre quienes tienen más o menos poder”. Augusto Varas, *La democracia frente al poder*. Catalonia, Santiago, 2012, pp. 44-45.

distribuido de tal manera que cada centro de poder esté mejor controlado, reglado y balanceado por otros igualmente poderosos, como teóricamente debiera ser en una República efectivamente democrática. Tal como Chantal Mouffe lo ha planteado: “la principal cuestión de la política democrática no estriba [...] en cómo eliminar el poder, sino en cómo construir formas de poder que sean compatibles con los valores democráticos”<sup>9</sup>. Así, en la medida en que república, democracia y poder se encuentran indisoluble e inextricablemente relacionados, el logro de mayores y mejores niveles de desarrollo democrático estará condicionado por la desconcentración, limitaciones y controles a los que este quede sometido.

En efecto, en sus veintiséis meses de gestión el Ejecutivo ha puesto en cuestión e intentado modificar las relaciones de poder en que se asienta el sistema socioeconómico, cultural y político vigente, poniendo en marcha un proceso de profundización de la democracia. Metafóricamente hablando, más que una retroexcavadora, Bachelet ha utilizado una betonera para una nueva construcción.

En materia de representación política, se ha sustituido el sistema electoral binominal por uno más representativo; se presentó el proyecto que permitiría la elección de gobernadores regionales en reemplazo de los intendentes (que, no obstante, deberán coexistir con los delegados presidenciales) y se ha iniciado un proceso de debate ciudadano en la perspectiva de una nueva Constitución. Si se avanza en estas reformas y se alcanza una mejor representación política, se habrán dado pasos fundamentales en la constitución de un nuevo sistema político más democrático que el actual. Y aunque en los dos años que aún quedan de su gobierno no se alcance a aprobar la elección de los gobernadores regionales, el tema de la descentralización ha quedado instalado en la agenda. Igualmente, aun cuando no se tenga claro el curso de acción para la aprobación ampliamente democrática de una nueva Constitución, la legitimidad de la actual ha quedado en el suelo y el proceso ha adquirido tal apoyo ciudadano (61%)<sup>10</sup> que ha logrado dividir a los partidos y elites de derecha<sup>11</sup>. Incluso la propia forma de iniciarlo –instancias de formación ciudadana en temas cívico-constitucionales, encuentros locales y cabildos provinciales y regionales– ha establecido en los hechos una nueva forma de relación entre Estado y sociedad.

9 Chantal Mouffe, *La paradoja democrática*. Gedisa, Barcelona 2003, p. 39. Mouffe retoma la tradición republicana clásica. En palabras de Montesquieu: “En una república donde un ciudadano logra que le den un poder exorbitante, es mayor el abuso que de este poder hace, porque no habiéndolo previsto las leyes, nada han dispuesto para contenerlo”. *Del espíritu de las leyes*. 1821, p.21. <https://play.google.com/books/reader?id=mb09AAAAIAAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=es&pg=GBS.PP9>

10 [http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/27\\_eval%20gobierno%20may\\_2016.pdf](http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/27_eval%20gobierno%20may_2016.pdf)

11 El propio Centro de Estudio Públicos (CEP) ha formulado sus *Propuestas Constitucionales*. Lucas Sierra (Editor), Santiago, junio, 2016.

Por su parte, la reforma tributaria, además de canalizar recursos para las reformas sociales, ha incrementado relativamente el aporte empresarial al financiamiento de los bienes públicos en un efectivo y obligado compromiso, no retórico ni instrumental, con sus relaciones públicas de supuesta “responsabilidad social empresarial”<sup>12</sup>. Y se ha ido cortando o puesto en dificultades el vínculo e influencia informal entre el dinero empresarial, los partidos políticos y el financiamiento de sus campañas.

Las medidas para incrementar la libre competencia en los mercados, evitando o controlando colusiones, oligopolios y monopsonios fácticos, el fortalecimiento de la Superintendencia de Valores Seguros (SVS), así como del Sernac, podrían permitir el establecimiento de formas más democráticas de relación entre Estado, mercado y sociedad.

De igual forma, si bien no todas las conclusiones del Consejo Asesor Presidencial encargado de elaborar propuestas para regular la relación entre dinero y política se han llevado a cabo tal como fueron enunciadas, ellas pusieron el tema de la transparencia como prioridad nacional, dificultando el accionar de los poderes fácticos ocultos tras el conocido “tupido velo” donosiano, así como la apropiación de fondos públicos por parte de funcionarios del Estado.

Las fracasadas reformas laboral y previsional pusieron en cuestión la dominación rampante del capital sobre los trabajadores y sus fondos de retiro. Si bien la AFP estatal propuesta no resolverá el problema del uso de los fondos previsionales por el sistema financiero ni la presencia de sus controladores en los directorios de las empresas de las que son accionistas, este puede ser un paso adelante en una nueva forma de administrar estos recursos, así como en el uso de sus comisiones y utilidades<sup>13</sup>.

El reconocimiento de los derechos de la mujer sobre su propio cuerpo, reflejado en el proyecto de ley sobre aborto en sus tres causales –inviabilidad del feto, peligro de muerte de la madre y violación–, es un paso adelante en el pleno empoderamiento de las mujeres. De la misma forma, el Acuerdo de Unión Civil fue un claro reconocimiento y legitimación del derecho a la diversidad sexual<sup>14</sup>.

12 Una severa crítica al concepto de responsabilidad social empresarial, en: “The Good Company”, *The Economist*, January 20, 2005, <http://www.economist.com/node/3555212> Al respecto señala: “la empresa privada sirve al bien público sólo si se cumplen ciertas condiciones estrictas. Como resultado de ello, obtener el máximo provecho del capitalismo requiere una intervención pública de diversos tipos, y de muchos de ellos: impuestos, gasto público, regulación en muchas áreas diferentes de la actividad empresarial. También requiere que los ejecutivos corporativos rindan cuentas, pero a las personas adecuadas y de la manera correcta”.

13 Ver: Eugenio Rivera, “La AFP estatal”, *La Tercera*, 31 de mayo, 2016.

14 Aun cuando “la mayor cantidad de AUC realizados a nivel país, durante estos primeros meses de vigencia es precisamente por parejas heterosexuales: 73% versus el 27%”. <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=256881>



Por otra parte, el gobierno ha tratado de materializar en política pública la educación como derecho ciudadano. Si bien en términos generales la tarea de sustituir opciones de mercado por derechos ciudadanos fue formulada por Ricardo Lagos y la Concertación (Programa AUGE), rompiendo con la anterior línea ideológica de los gobiernos de Aylwin y Frei, han sido Michelle Bachelet y la Nueva Mayoría quienes han llevado a cabo la difícil tarea de implementar, ampliar y financiar esta propuesta en educación. La ley de inclusión –eliminando el lucro, la selección y el copago en la educación básica y media subvencionada–, junto a la gratuidad en la educación superior, no solo se orienta hacia la construcción de una sociedad más meritocrática, sino que frena el proceso de acumulación por parte de privados con cargo a recursos fiscales.

En suma, en poco más de dos años, Bachelet –a pesar del cambio de gabinete y todas las críticas que ha enfrentado– ha seguido firme en el rumbo hacia la meta de no solo reducir la desigualdad, sino, más importante aún, cambiar las relaciones de *poder* en el país.

El problema es que el relato de la desigualdad y el proyecto de una nueva República Democrática y un Estado Social de Derechos no se han vinculado estratégicamente. Las razones de esta desvinculación pueden encontrarse en el distanciamiento entre el Ejecutivo y sus bases partidarias y electorales de apoyo, así como en los efectos entrópicos del nuevo sistema electoral.

### Mayoría (relativa) sin hegemonía

El sondeo de opinión pública de Critería/Chile 21<sup>15</sup> mostró que todas las reformas anteriormente mencionadas, así como su contenido, han recibido una mayoritaria aceptación ciudadana, aun cuando su implementación ha recibido un menor apoyo. Si esto es así, cabe preguntarse ¿por qué la propuesta de crear un nuevo Estado Social Democrático de Derechos no ha sido el motor y organizador del conjunto de las políticas implementadas y propuestas por la presidenta? ¿Por qué el relato en torno a una República Democrática no ha sido claramente visualizado y alcanzado una centralidad en su discurso?

Siguiendo a Fernando Mires<sup>16</sup>, “la mayoría electoral –en ese tema sigo a Arendt– es condición ineludible para el ejercicio de la hegemonía democrática. Si bien no toda mayoría es hegemónica, no puede haber hegemonía sin mayoría. Una hegemonía minoritaria sería de por sí un contrasentido”. Esta hegemonía podría estar construida por “un discurso o un conjunto de ideas o un programa social o una ideología o simplemente por una figura totémica (carisma)”.

15 Encuesta Chile 21-Critería, “Otra mirada ciudadana”, *Estudio de opinión* N° 1, 13 de octubre, 2015.

16 Fernando Mires, “Venezuela: ¿el comienzo de la lucha final?” <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/05/16/904597/>

A partir de esas consideraciones, podemos establecer varios factores que ayudarían a entender esta desvinculación. Un primer conjunto radica en la compleja relación Ejecutivo/Nueva Mayoría. Estas dificultades se originaron durante la preparación y puesta en escena del Programa de Gobierno, el que –como hemos señalado en publicaciones anteriores<sup>17</sup>– no fue realizado con toda la participación partidaria esperada. El grupo que formuló el Programa, a cargo del exministro Alberto Arenas, no fue representativo de la coalición que la llevaría a La Moneda, y la amplia consulta anunciada a las bases ciudadanas fue más bien limitada, recayendo la responsabilidad central de su redacción y propuestas en el comando de campaña. Esta situación reactivó el temor de irrelevancia de las dirigencias partidarias, por lo que a poco andar de la nueva administración las diferencias y “matices” intra Nueva Mayoría afloraron, complicando la gestión de las reformas orientadas a controlar el *poder*. Tras los argumentos técnicos se parapetaron intereses específicos, que si bien demoraron en visibilizarse, han terminado por ser de dominio público<sup>18</sup>. Estas diferencias también se dieron al interior del propio equipo de programa, en el cual las visiones económicas ortodoxas impidieron articular un discurso coherente que permitiera enfrentar a sus propios críticos.

Una segunda situación, que se liga significativamente a la anterior, fue el limitado apoyo a la presidenta en la segunda vuelta electoral: el 62,17% de los votos recibidos no fue más que el 25,56% del total de los votantes habilitados por el voto voluntario, encumbrándose la abstención al 58,02%<sup>19</sup>. De hecho, ese porcentaje ha sido el piso en torno al cual ha aumentado o bajado la aprobación presidencial observada en el último año, la cual sería ni más ni menos que la de sus leales electores.

Finalmente, el factor carismático, que anteriormente le había permitido activar el *presidencialismo plebiscitario*<sup>20</sup> al ser respaldada por un amplio arco social, se derrumbó debido al caso Caval: el 82% de la población que le tenía confianza al finalizar su gobierno en octubre de 2009, bajó a 56% en julio de 2014 y llegó a 30% en noviembre de 2015<sup>21</sup>, cifra que ha seguido bajando de acuerdo con últimas mediciones.

17 Cfr. Augusto Varas, “Estar de pie es no caerse”, *Op. cit.*

18 “Sectores DC se enfrentan por nombres para comisión económica”, *El Mercurio*, 8 de junio, 2016, p. C2.

19 <http://www.tricel.cl/eleccion/Sentencias%20de%20Proclamacin/170-2013%2003.-%20SENTENCIA%20PRESIDENTE%20DE%20LA%20REPUBLICA.pdf>

20 El hiperpresidencialismo chileno ofrece una alta personalización del poder del Ejecutivo lo que permite al Presidente ubicarse por sobre sus fuerzas de apoyo estableciendo una relación directa con sus electores gracias a un amplio respaldo en la opinión pública, superior a la base electoral de su propia coalición. Es lo que entendemos por *presidencialismo plebiscitario*. Al utilizar mecanismos extra institucionales como sustitutos para proporcionar gobernabilidad se precarizan las estructuras formales destinadas para ello.

21 [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_6166\\_3807/EncuestaCEP\\_Noviembre2015.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_6166_3807/EncuestaCEP_Noviembre2015.pdf)

Si tomamos en cuenta estas realidades, se puede entender por qué el núcleo estratégico más profundo de la propuesta presidencial no pudo visibilizarse, toda vez que careció de apoyo político y electoral suficiente, dejando obligadamente como relato oficial y programa mínimo la reducción de las desigualdades.

### El poder político descentrado

A la falta de apoyo a la presidenta se ha sumado una serie de fallas en la dirección gubernamental. Aun cuando estas situaciones podrían endosarse a los titulares de las posiciones gubernamentales, es posible ver que tras esas dificultades también radican factores estructurales.

Nos referimos al hiperpresidencialismo nacional, que se ha transformado en ingobernable. A la alta concentración del poder en el Ejecutivo se le opone una ausencia de estructuras correspondientes y estables de mando, las que han terminado siendo débiles y cambiantes<sup>22</sup>, especialmente después de la última modificación de gabinete, lo cual ha derivado, entre otros problemas, en iniciativas legislativas desprolijas y una ripiosa relación Ejecutivo/Congreso. Tal es así, que en el marco del debate sobre una nueva Constitución ha reaparecido el tema de la reforma del sistema presidencial y su sustitución por uno semipresidencial o parlamentario.

Desde el punto de vista de la Coalición, esta se ha mostrado igualmente como ingobernable, no existiendo hegemonía interna ni capacidad del Ejecutivo para alinearla en función de sus iniciativas y estrategias. Los partidos de la Nueva Mayoría han profundizado su aislamiento de sus bases y perdido su función representativa. Debido a esta pérdida de referentes sociales, su faccionalización se ha incrementado, mostrando divisiones sobre la conducción del Ejecutivo en áreas críticas (por ejemplo, conflicto mapuche) o en torno a proyectos de ley prioritarios, llegando al extremo de que el presidente de la Cámara de Diputados, Osvaldo Andrade (PS), acuda –a título “individual” y en contra de la opinión de su partido– al Tribunal Constitucional por el control preventivo de identidad, tema central en la agenda antidelinuencia. Muchas de estas diferencias intrapartidarias han derivado en renuncias de parlamentarios a sus partidos (Pepe Auth al PPD; René Safririo a la DC; José Antonio Kast a la UDI; Germán Verdugo a RN y la amenaza de Manuel José Ossandon de renunciar a RN). Las denuncias de partidos patrimonializados por empresarios y agencias de lobby han profundizado las divisiones internas e interpartidarias, tanto al interior de la Nueva Mayoría como en la oposición.

22 Al respecto, ver: María de los Ángeles Fernández Ramil y Eugenio Rivera Urrutia, *La trastienda del gobierno. El eslabón perdido en la modernización del Estado chileno*. Santiago, Catalonia, 2012.

Otro factor estructural que ha complicado las relaciones y la dinámica política ha sido la reforma al sistema electoral. Como efecto no deseado del cambio del sistema binominal se han generado posibilidades para que organizaciones y personas puedan ser elegidas por fuera de las coaliciones de gobierno y oposición, formándose nuevos partidos como escisiones de los existentes (Evópoli, Amplitud). Otros han sido creados a partir de movimientos sociales (Revolución Democrática), en torno a reconocidos políticos (Ciudadanos), o bien a partir de grupos informales (Todos)<sup>23</sup>. En el contexto de la ley de financiamiento de los partidos, que reducirá los recursos financieros a las campañas, candidaturas individuales o de pequeñas organizaciones se vuelven económicamente viables. Así, esta dinámica ha incrementado las fuerzas centrífugas partidarias aumentando su faccionalización. Este “big-bang” del sistema de partidos, ya anticipado por Genaro Arriagada<sup>24</sup>, muestra que a la tradicional fisura democracia-dictadura, que ordenó el sistema partidario por más de dos décadas y que aún persiste en el espacio partidario tradicional, se le han sumado nuevas organizaciones ideológicamente blandas, de representación reducida o con marcados intereses regionales, sectoriales o grupales.

En el marco de un hiperpresidencialismo, una coalición ingobernable y un aumento exponencial de la oferta de canales de representación ciudadana, la tarea del Ejecutivo para ordenar el proceso político se ha convertido en casi imposible. Quizás ello es una de las razones de la salida del ministro del Interior, Jorge Burgos, y su sustitución por Mario Fernández, quien, siguiendo su afiliación DC, mantendría la impronta presidencial en las reformas iniciadas.

### Gobernabilidad por defecto

A pesar de todo lo anterior, el país da muestras de estabilidad no correspondiente con el diagnóstico anterior, observándose una *gobernabilidad por defecto*. Si entendemos la gobernabilidad como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz”<sup>25</sup>, vemos

23 Constituidos: Ciudadanos, Poder, Somos Aysén, Fuerza Regional Norte, Verde, Unión Patriótica, Partido Wallmapuwen, Todos, Unidos Resulta en Democracia, Frente Regional y Popular, ANDHA, Chile Democrático, Movimiento de Izquierda Revolucionaria, Partido VientoSur, Fuerza Solidaria, Partido Orden Republicano Mi Patria, Por la Integración Regional, Partido Constituyente, Nuevo Tiempo, Revolución Democrática.

En formación: Izquierda Ciudadana de Chile, Democracia Regional Patagónica, Movimiento Independiente Regionalista Agrario y Social, Evolución Política, Partido Liberal de Chile, ANDHA Chile, Frente Popular, Partido Regionalista de Magallanes.

En trámite: Movimiento por la Tierra, el Trabajo y la Libertad, Partido Autónomo Regionalista RAÍCES.

24 Genaro Arriagada, *¿Hacia un ‘Big-Bang’ del sistema de partidos?* Santiago, Editorial Andes, 1997.

25 Antonio Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Flacso/IIISUNAM/Plaza y Valdés, 2001; p. 36, en: Fernando Mayorga y Eduardo Córdova, “Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina”. Working

que en un contexto de desaceleración económica –que no ha afectado el aumento de las ganancias empresariales<sup>26</sup>– este estado de equilibrio está siendo proporcionado, por una parte, en forma parcial por un Ejecutivo estructuralmente constreñido y, por otra, por el funcionamiento de algunas instituciones de creciente relevancia política: el sistema electoral, el Tribunal Constitucional y el Poder Judicial.

Muy tempranamente, recién iniciado el gobierno de Bachelet, en julio de 2014, las dirigencias partidarias comenzaron a formular sus estrategias para las elecciones municipales de 2016<sup>27</sup>. Este proceso se detuvo temporalmente debido al caso Caval, para luego ir tomando mayor fuerza a fines de 2015. Después de que los casos Penta, SQM y Corpesca concentraran la atención mediática, y en el marco del nuevo sistema electoral y de la actual ley de financiamiento de los partidos, estas elecciones tendrán una importancia política nacional mucho mayor que las anteriores a nivel municipal. Los partidos –constituidos, por constituir y en formación– contarán con menos recursos financieros para sus campañas, sus candidatos tendrán que conectarse de otra forma con sus electores, sus plataformas de campaña no podrán evadir el tema constitucional y los resultados electorales, tanto en posiciones logradas como en el total de votos, tendrán efectos importantes en el posicionamiento de cada actor de cara a las elecciones parlamentarias y presidencial. Así, la reelectoralización del país ha terminado configurando una sola y larga campaña presidencial y parlamentaria a partir de las elecciones municipales que, de alguna manera, ha ordenado y encauzado la conducta de los actores políticos.

Por su parte, el Poder Judicial ha adquirido un lugar preponderante, enmarcando las relaciones y dinámicas políticas. La “judicialización” de la política<sup>28</sup>, tan criticada por algunos, ha aportado certeza jurídica y definido marcos procedimentales y funcionales clave en la relación Estado-sociedad-mercado. Uno de los efectos de este importante rol del Poder Judicial ha sido limitar el poder incontrarrestado del sector empresarial en política, gracias a las investigaciones sobre sobornos de parlamentarios y financiamientos a campañas y partidos.

Amparada en la Constitución vigente, una tercera institución, contramayoritaria y originaria de la Constitución de Pinochet, como el Tribunal Constitu-

---

Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra, 2007. No publicado. <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>

26 A pesar de esta desceleración “los resultados de las empresas durante el primer trimestre de este año fueron mejores de lo esperado”. *El Mercurio*, 1 de junio, p. B2.

27 <http://radio.uchile.cl/2014/07/26/municipales-2016-los-partidos-politicos-preparan-su-primer-objetivo-electoral>

28 Jorge Correa, “Judicialización, activismo y otros males”, *El Mercurio*, 26 de octubre de 2013.

cional<sup>29</sup>, ha limitado las reformas estructurales. Tal ha sido el caso de la reforma laboral, de la cual este organismo ha rechazado formalizar la titularidad sindical, corazón de una reforma orientada a rebalancear las relaciones de poder trabajo/capital.

De esta forma, en el marco de un Ejecutivo asediado, de la reelectoralización larga del proceso político, así como de las funciones desempeñadas tanto por el Poder Judicial como por el Tribunal Constitucional –gusten o no–, las dinámicas políticas nacionales han terminado por encontrar un cauce.

La “normalización” de una crisis y una gestión presidencial sin hegemonía ni mayoría, aun en un sistema hiperpresidencialista, no es normal. Ante estas anomalías institucionales –que no han ocurrido solamente en este gobierno– y para evitar que esta gobernabilidad en equilibrio inestable se transforme en catastrófica, surge la necesidad de repensar el sistema político en su conjunto. Así, han vuelto a aparecer las propuestas de larga data de modificación del presidencialismo chileno y su sustitución por uno semipresidencial o la parlamentarización del sistema<sup>30</sup>.

Entre los temas que estas propuestas deberían enfrentar y resolver es cómo erradicar la tentación, irresistible por parte de los mandatarios, de poner en acción los mecanismos del presidencialismo plebiscitario, el que fue llevado a su máxima expresión por el ex presidente Piñera<sup>31</sup>.

Como contrapartida a una nueva relación y equilibrio de poderes, y sin alterar nuevas estructuras representativas, es preciso conectar institucionalmente Estado y sociedad. Las normas de participación ciudadana, actualmente inexistentes, insuficientes o artificiales, deben ser radicalmente mejoradas. En la presentación –enero de este año– del nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, que difundirá y promoverá el derecho a la participación y fiscalizará las funciones de los órganos públicos, la presidenta Bachelet señaló que “la democracia debe fortalecerse en sus ideas

29 “El TC fue creado en 1970 como parte de la reforma a la Constitución de 1925 impulsada por el gobierno de Eduardo Frei Montalva. Su objetivo era arbitrar los conflictos que surgían entre el Ejecutivo y el Congreso durante la tramitación de las leyes, tomando como modelo las cortes y tribunales de este tipo que surgieron en las democracias constitucionales europeas después de la segunda guerra mundial, como la corte constitucional italiana, el tribunal constitucional federal alemán y el consejo constitucional francés. Tras el golpe de Estado de 1973 fue disuelto, pero volvió a ser repuesto en la Constitución de 1980, aunque con una atribución nueva: el control preventivo de las normas, que permite que una ley sea declarada inconstitucional antes de que sea promulgada”. <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2016/05/una-radiografia-al-tribunal-constitucional.shtml/>

30 Proyecto BCN-Innova: “Viabilidad política para instaurar el sistema de gobierno parlamentario o semipresidencial en Chile”. Informe Final, 2009. Consultor: Pablo Ruiz-Tagle Vial. También: Senado, “Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción del Honorable Senador señor Allamand, que modifica diversos artículos de la Constitución Política para establecer un régimen semipresidencial de gobierno”. Boletín N° 10.607-07. 14 de abril, 2016.

31 Cfr. Augusto Varas, *El gobierno de Piñera (2010-2014)*. Santiago, Catalonia, 2015.

y en sus prácticas, más allá del voto y del cumplimiento de la ley, que siendo condiciones indispensables sin duda, no son suficientes para nuestra vida democrática”, para lo cual será necesario “incluir efectivamente a los ciudadanos y la enorme diversidad de sus organizaciones en la vida pública”<sup>32</sup>.

De este conjunto de nuevos mecanismos y prácticas políticas, junto a otros que aparecerán en los encuentros y cabildos convocados para elaborar una nueva Constitución, dependerá la posibilidad de organizar una efectiva democracia participativa, condición fundamental de una República Democrática.

---

32 <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/01/14/768559/Bachelet-presenta-Consejo-de-Participacion-Ciudadana-y-Fortalecimiento-de-la-Sociedad-Civil.html>

# El proceso constituyente: ¡ni chicha ni limoná!

Claudio Fuentes S.<sup>1</sup>

## Introducción

En anteriores entregas anticipamos una fuerte división entre las élites respecto del cambio constitucional. Esta división se da tanto respecto de la naturaleza de la transformación (reformular o establecer una nueva Constitución), como sobre el mecanismo para alcanzar dicho cambio (Congreso Nacional, comisión mixta, o asamblea constituyente).

Las condiciones políticas descritas provocaron un escenario donde las posibilidades de cambio dependerían del compromiso entre las fuerzas conservadoras al interior del gobierno y las más progresistas que empujaban por mecanismos ciudadanos de participación. En este artículo daremos cuenta de la forma en que se ha desplegado el proceso constituyente. En la primera parte explicaremos el contexto político para este proceso; luego describiremos la forma en que se ha ido desenvolviendo en los primeros meses; a continuación

---

1 Claudio Fuentes S. Profesor titular y director de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales e investigador asociado del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIIR). Este trabajo se realizó en el marco de dicho centro y del núcleo milenio NS130008, desafíos a la representación. Algunas de las ideas y secciones de este trabajo fueron previamente expuestas en un artículo del mismo autor titulado "Proceso Constituyente: la vía chilena para el cambio constitucional", del Anuario de Derecho Público (Universidad Diego Portales).



analizaremos las posturas que han tomado los diferentes actores; y finalizaremos entregando algunas conclusiones y perspectivas del proceso.

## 1. El contexto: el descrédito de la política

Ya hemos señalado que muy pocos meses después de la reforma a la Constitución (agosto de 2005), varios actores políticos comenzaron a promover propuestas que apuntaban a transformaciones más sustantivas, incluyendo un cambio de régimen político, la incorporación de nuevos derechos sociales, el reconocimiento de los pueblos originarios, el establecimiento de una mayor autonomía regional, la eliminación de las leyes orgánicas, y un cuerpo significativo de materias de carácter dogmático y orgánico de ella (Fuentes, 2012).

Entre los años 2006 y 2013 se triplicaron las mociones en el Congreso sugiriendo cambios a la Constitución. En ese mismo periodo, Marco Enríquez-Ominami estableció una comisión en la Cámara que propuso un cambio de régimen político. Luego, el expresidente Frei propuso el establecimiento de una nueva Constitución. Más tarde, en el año 2012, el PDC y RN establecieron un acuerdo político para avanzar en una serie de reformas constitucionales incluyendo el cambio en el régimen de gobierno. Para las elecciones presidenciales de 2013 prácticamente todas las candidaturas realizaron propuestas de reformas constitucionales sustantivas, aunque el paso más significativo lo daría la Nueva Mayoría, al señalar explícitamente que se avanzaría en el establecimiento de una nueva Constitución a partir de un mecanismo “institucional, participativo y democrático”.

Desde el punto de vista de la sociedad civil, los fragmentarios esfuerzos realizados por el movimiento por una asamblea constituyente encontraron un nuevo momento político al organizarse la campaña “Marca Tu Voto” que alcanzó mayor notoriedad pública y dinamizó el debate sobre el establecimiento de una asamblea constituyente en el año 2013.

A lo anterior debemos sumar la desafección ciudadana con el proceso político en general, y con los partidos políticos, empresarios y el gobierno, en particular. Una secuencia de incidentes que tenían por común el abuso de poder, fue generando condiciones sociales de malestar. A las protestas estudiantiles de 2006 y 2011, se sumó una serie de escándalos de abusos que afectaron directamente a la ciudadanía; concretamente, la colusión de precios entre empresas ligadas al mismo rubro y que se dio en diversos ámbitos de negocios (pollos, asfalto, papel higiénico y supermercados). Luego, en 2015, se revelaron diversos escándalos asociados al financiamiento ilegal de campañas políticas, lo que afectó todavía más la credibilidad de los actores políticos y empresa-

riales. Las encuestas de opinión pública han mostrado un constante deterioro en la confianza ciudadana en actores e instituciones cruciales del sistema democrático, incluyendo partidos, Congreso, Poder Judicial, grandes empresas, Iglesia católica, medios de comunicación y Carabineros.

A esta percepción de descreimiento, se sumó otra de apoyo a la idea de establecer una nueva Constitución. La encuesta Cadem-Plaza Pública monitoreó el tema entre marzo de 2015 y enero de 2016 concluyendo que en promedio sobre el 75% de la ciudadanía estaba de acuerdo con que Chile necesita una nueva Constitución. Mientras en octubre de 2015 el 51% consideraba que era un tema prioritario o muy prioritario, en enero de 2016 dicho porcentaje alcanzaba un 61%. La diferencia en la ciudadanía se produce respecto de la intensidad del cambio dado que mientras el 48% cree que habría que modificarla en algunos aspectos, un 44% señala que habría que cambiarla por completo.<sup>2</sup> Estos resultados son consistentes con los encontrados en la Encuesta Nacional de Opinión Pública UDP (Universidad Diego Portales) de 2015<sup>3</sup>.

Una vez instalado el gobierno de Michelle Bachelet en marzo de 2014 los actores políticos e intelectuales comenzaron a desarrollar diversas iniciativas para preparar los contenidos de lo que sería la discusión constitucional. El primer hecho político fue la victoria electoral de la coalición de la Nueva Mayoría, que por primera vez en 25 años obtenía una mayoría considerable en ambas cámaras (53% en el Senado y 58% en la Cámara de Diputados). Es decir, el nuevo gobierno tenía la suficiente fuerza política para aprobar reformas que requerían mayoría simple, y al negociar con algunas fuerzas independientes de derecha e izquierda, podría incluso alcanzar votos suficientes para realizar reformas de quórum especial (cuatro séptimos, por ejemplo).

En segundo lugar, el mismo programa de gobierno avanzaba un conjunto de contenidos básicos y esenciales que debiese considerar esta nueva Constitución<sup>4</sup>. Se definían principios en el campo de los derechos esenciales de las personas, garantías y deberes, además de la estructura del sistema político.

El debate de forma y fondo (qué aspectos modificar y cómo avanzar) se explicitaban en las definiciones programáticas lo que ha sido una constante desde el establecimiento del nuevo gobierno. De esta forma, han contribuido a provocar este momento constitucional, entre otros, la organización de algunas iniciativas como “[tuconstitucion.cl](http://tuconstitucion.cl)”, estimulada por la fundación del expre-

2 Al respecto, ver: Encuesta Cadem-Plaza Pública, Estudio N° 106, enero de 2016.

3 En este caso, un 7% se mostró partidario de mantenerla, un 34,5% partidario de reformarla, y un 45,1% partidario de hacer una nueva Constitución. Véase [www.encuesta.udp.cl](http://www.encuesta.udp.cl)

4 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.

sidente Ricardo Lagos para generar propuestas de contenido; la iniciativa de CEP-Chile para debatir aspectos de contenido sobre una nueva constitución; el establecimiento de una bancada de congresistas pro asamblea constituyente en el año 2014; la emergencia más reciente de una red de intelectuales de izquierda (Puentes) para dinamizar un debate amplio sobre el cambio constitucional, y la organización de iniciativas políticas en la coalición de derecha –Chile Vamos– para promover reformas a la Constitución. Finalmente, en octubre de 2015 la Presidenta de la República anunció un itinerario del proceso constituyente que ha contribuido a crear este momento de debate constitucional.

## **2. El punto de partida al proceso constituyente**

El 13 de octubre de 2015, la Presidenta de la República explicó al país por cadena nacional el itinerario para establecer una nueva Constitución. La propuesta consideró cinco momentos, en un proceso híbrido y de diversas etapas, y que se resumen a continuación: 1) etapa de educación cívica e información a la ciudadanía durante cinco meses para socializar contenidos del significado de la Constitución y elementos claves del proceso; 2) la realización de encuentros locales autoconvocados, cabildos provinciales y regionales para que la ciudadanía pueda expresar los contenidos relevantes para ella y que debiesen formar parte de la Constitución. A partir de este proceso se elaboraría un documento denominado “Bases ciudadanas para la nueva Constitución”. El proceso sería monitoreado por un Consejo Ciudadano de Observadores que se estableció a comienzos de diciembre de 2015; 3) elaboración por parte del gobierno de un proyecto de ley para el establecimiento de una nueva Constitución a partir de las bases ciudadanas y que sería sometido a la consideración del Congreso Nacional a mediados de 2017; 4) envío de un proyecto de ley a fines de 2016 para introducir procedimientos para el reemplazo de la Constitución. Esta reforma a la Constitución requeriría de la aprobación de dos tercios del Congreso Nacional e incluirá cuatro mecanismos (comisión bicameral, comisión mixta Congreso-ciudadanía, convocatoria a plebiscito, y asamblea constituyente); y 5) deliberación y decisión por parte del Congreso Nacional que será inaugurado en marzo de 2018, respecto del mecanismo que será utilizado para cambiar la Constitución, a partir de las alternativas que serán aprobadas por el Congreso actual. El gobierno propuso que dicha aprobación debiese ser con tres quintos de sus miembros.

Tabla 1. Etapas del proceso de cambio constitucional

Momentos	Agente principal	Plazos	Características
Educación cívica	Gobierno	5 meses (oct 2015-mar 2016)	• Información
Cabildos	Ciudadanía	7 meses (mar-oct. 2016)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encuentros locales</li> <li>• Cabildos provinciales</li> <li>• Cabildos regionales</li> <li>• Participación indígena</li> <li>• Consejo Observadores</li> <li>• Documento Bases Ciudadanas</li> </ul>
Propuesta de Contenido	Gobierno	8 meses (oct 2016-ago 2017)	• Propuesta de nueva Constitución
Reforma Constitucional	Congreso Nacional	12 meses (dic 2016-nov 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto para establecer procedimiento de reemplazo</li> <li>• 2/3 quórum</li> </ul>
Decisión sobre mecanismo	Congreso Nacional	marzo 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deberá decidir mecanismo de los aprobados en previo Congreso</li> <li>• 3/5 quórum</li> </ul>

El proceso presenta las siguientes características:

- a. *Gradualidad.* La primera característica que llama la atención es la definición de etapas relativamente extensas. Se establece una secuencia de diálogos ciudadanos, organización de encuentros de pueblos indígenas; continuado por la intervención del gobierno y el propio Congreso Nacional en dos momentos, 2017 para definir la reforma a los mecanismos, y 2018 para decidir sobre uno de los mecanismos. El gobierno, en ese sentido, optó por postergar la decisión de establecer una nueva Constitución a un próximo gobierno.
- b. *Inclusión política de instancia de representación.* Los actores principales en estas etapas corresponden al Ejecutivo y el Legislativo. La decisión política fue proponer un consenso amplio y plural de la élite política que implicaba una negociación con los sectores de la derecha política en el Congreso. Esta misma lógica se verificaría al establecer el Consejo Ciudadano de Observadores que incorporó de modo relevante a actores de la derecha.
- c. *Participación ciudadana no vinculante.* El diseño consideró la necesidad de socializar el debate sobre una nueva Constitución pero, como observaremos un poco más adelante, con un carácter no vinculante. Se trata de un modelo “*top-down*”, de consulta a la ciudadanía en materias de contenido constitucional, lo que derivaría en un documento de Bases Ciudadanas que, posteriormente, sería un insumo para el debate.

El itinerario presenta algunas ambigüedades que reflejan precisamente la falta de acuerdos al interior de la coalición. Por ejemplo, no se sabe muy bien cuál es el objetivo de presentar un proyecto de ley de nueva Constitución basado en un proceso ciudadano de consulta no vinculante. ¿Qué sucedería con ese proyecto si, por ejemplo, el próximo Congreso Nacional decide convocar a una asamblea constituyente? ¿Volvería todo a foja cero o dicha asamblea tendría que tener en consideración dicho proyecto de ley? Asimismo, la propuesta del Ejecutivo es que la actual legislatura decida los mecanismos con un quórum de dos tercios del Congreso y que el próximo lo haga con tres quintos. Pero, ¿qué incentivo tendría la actual oposición para aceptar esas condiciones y no solicitar que en ambas ocasiones fuese de dos tercios? ¿Qué sucederá con el proyecto del gobierno de Bases Ciudadanas si se verifica una baja participación en los Encuentros y Cabildos? ¿Se deslegitimaría todo el proceso?

A lo anterior se suma el proceso de participación de los pueblos originarios, que será organizado en paralelo en consulta con las comunidades indígenas. La duda que surge aquí es, de nuevo, el carácter vinculante o no de las definiciones que ellos tomarán, particularmente si se toma en cuenta el marco legal internacional suscrito por el gobierno de Chile con instrumentos como la Declaración de Pueblos Indígenas de la ONU y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

La opción del Ejecutivo por un proceso híbrido y complejo como el descrito se explica por tres condiciones o factores que han sido cruciales. Primero, existía el convencimiento de la presidenta Bachelet de que no podría traicionar su compromiso programático en relación con gatillar el proceso de reemplazo de la Constitución. El escenario político de 2015 fue particularmente difícil para la primera mandataria y su gobierno, debido a la irrupción de denuncias por casos de corrupción que afectaron a su propia familia y su entorno político más cercano. Lo anterior ocasionó una fuerte pérdida de apoyo popular. A ello se sumó la situación menos promisorio en materia económica que obligó a redefinir prioridades y postergar compromisos de su programa de gobierno. Pese a ello, la presidenta se ha convertido en una actora relevante, al definir la instalación de un proceso participativo, amplio y transparente en Chile. El compromiso presidencial, entonces, es parte esencial de la definición de esta estrategia.

En segundo lugar, se han manifestado relevantes diferencias al interior del gabinete. A modo de ejemplo, el ministro del Interior Jorge Burgos (DC), planteaba en mayo de 2015, que si bien era partidario de establecer una nueva Constitución, “yo en mis anteriores responsabilidades tengo una opinión sobre la asamblea constituyente que, por lo menos como se ha propuesto

en algunos libros acá, no la comparto”<sup>5</sup>. Posteriormente, señalaba más explícitamente su postura indicando que “cualquier cambio constitucional pasa por hacerlo dentro de las reglas; a eso nos comprometimos en el programa de gobierno, a hacerlo institucionalmente, y he dicho que eso pasa por el Congreso”<sup>6</sup>.

Respondiendo a esta posición, el ministro secretario general de Gobierno, Marcelo Díaz (PS), sostenía en mayo de 2015 que si bien se daban diferencias en el gabinete sobre los mecanismos, existían tres consensos: que Chile merecía una nueva Constitución, que en septiembre de 2015 se iniciaría el proceso constituyente y que “todos llegamos con opiniones previas, pero cuando uno se integra al gabinete firma su compromiso con las reglas del juego, que un ministro sea partidario de un mecanismo u otro, forma parte del debate y quien va a decidir es la Presidenta de la República y es una regla del juego que rige para mí y para todos”<sup>7</sup>.

Pocos meses después, Díaz sostenía que: “existen varios mecanismos posibles, legítimos e institucionales para el cambio constitucional, entre ellos, diversos formatos participativos, la delegación de la tarea constituyente al Congreso, los mecanismos plebiscitarios o la asamblea constituyente. Este debate no está cerrado y cualquiera de estos mecanismos, o una mixtura de ellos, es posible en el marco de la institucionalidad. Pero lo importante es que cualquiera de ellos no puede hacerse sin un amplio debate que permita el mayor grado de representatividad e inclusión de la visión de todos”<sup>8</sup>. Así, las autoridades del propio gobierno seguramente buscaron definir un itinerario que recogiera la necesidad de incluir la participación de la ciudadanía y la diversidad de posiciones sobre los mecanismos potenciales que existen para cambiar la Constitución.

La tercera, y quizás más relevante razón que explica el itinerario es la falta de consenso al interior de la coalición respecto del mejor camino para resolver el tema constitucional y que se proyecta en el mismo gabinete. Estas diferencias se han hecho evidentes en la medida en que se ha intensificado este debate a nivel nacional. En anteriores trabajos hemos sistematizado el debate y posturas de los actores (2014 y 2015; Fuentes y Joignant, 2015). Aquí sistematizaremos la posición de los actores clave respecto del mecanismo.

5 Burgos por Asamblea Constituyente: ‘Yo no la comparto pero la definición la tomará gobierno’. *La Tercera*, 12 de mayo, 2015. <http://bit.ly/29dlG8d> (acceso el 7 de abril, 2016).

6 “Burgos elogia actual constitución y rechaza atajos para modificarla. *La Tercera*, 31 de julio, 2015, <http://bit.ly/1VWJ2Qb> (acceso 7 de abril, 2016).

7 “Marcelo Díaz: solo la presidenta decide sobre Asamblea Constituyente”, *La Nación*, 17 de mayo, 2015. <http://bit.ly/1EUKY5m> (acceso, 7 de abril, 2016).

8 “Gobierno asegura que debate por mecanismo de nueva Constitución no está cerrado”. *Emol*, 10 de agosto, 2015. <http://bit.ly/29ewQa9> (acceso 7 de abril, 2016).

Desde antes de la instalación del gobierno de la Nueva Mayoría, había surgido un intenso debate sobre el mecanismo para cambiarla. Recién conformada la comisión de Constitución del Programa de Bachelet, 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”<sup>9</sup>.

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. Solo 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 quórums y mientras no reformemos el binominal, es muy probable que la derecha siga teniendo más del tercio que le permita bloquear una reforma total a la Constitución”<sup>10</sup>.

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 podemos romper el cerrojo que existe...”<sup>11</sup>.

De esta forma, se configuran cuatro grupos: reformistas graduales elitistas, reformistas participativos, refundacionales vía consulta no vinculante, y refundacionales con participación vinculante, y que hemos explicado con anterioridad en esta serie del Barómetro.

9 Fernando Atria, “El problema constitucional tendrá que resolverse por la buenas o por las malas”, *El Mostrador*, 23 de abril de 2013.

10 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.

11 Michelle Bachelet: “Nunca dije que estaba por una asamblea constituyente”, *Emol*, 8 de julio, 2013.

### 3. Los actores en acción

Una vez anunciado el proceso, han emergido diversas interrogantes referidas a quiénes velarán por la ecuanimidad del proceso, qué se discutirá en los Encuentros y Cabildos, qué valor tendrá la participación ciudadana en el proceso en su conjunto, y qué sucederá con los acuerdos de los Encuentros y Cabildos.

La primera pregunta que los tomadores de decisión debieron enfrentar fue la constitución de un Consejo Ciudadano de Observadores para velar por la transparencia del proceso. Desde el punto de vista de su conformación, se incluyó a siete personeros de una sensibilidad de derecha y diez personalidades de una sensibilidad de centroizquierda, algunos de ellos con abierta militancia o con cercanía a las coaliciones políticas<sup>12</sup>. En el grupo de representantes de derecha predominan los abogados (cinco de siete), mientras en el otro sector, la representación es más variada desde el punto de vista de las profesiones. Hacia fines de abril el grupo se había reducido a 14 pues tres de ellos presentaron sus renuncias por diferentes motivos personales.

Una vez designado, inmediatamente surgió un conflicto de poder entre el Consejo constituido y el Ejecutivo. Inicialmente, la idea del Ejecutivo era contar con un Consejo que velara por que los procedimientos de la etapa de consulta a la ciudadanía no fuesen sesgados. Sin embargo, al transcurrir las semanas, se evidenció cierta ambigüedad en la definición de sus funciones y en el rol que los propios consejeros interpretaron. La primera versión del decreto 36 que creó el Consejo establecía como funciones las de “conocer y observar” los materiales, la metodología, el proceso de síntesis, así como la elaboración del documento de bases ciudadanas. La versión definitiva hablaba, en cambio de “conocer e informar”, lo que crearía una primera tensión referida a la función específica que cumpliría. Esta diferencia se produjo por un alcance que realizó la Contraloría General de la República respecto del adecuado rol que podrían tener este tipo de Consejos.

Posteriormente, en el acuerdo número 4 del Consejo de Observadores, se le sugirió al Ejecutivo que le correspondería al Consejo designar a un grupo de expertos para sistematizar el proceso de encuentros y cabildos. Esto no estaba considerado en la propuesta inicial del Ejecutivo que había encargado aquella responsabilidad al Ministerio Secretaría General de la Presidencia. El ministro Nicolás Eyzaguirre anunció finalmente que le entregaría la respon-

12 Aquellos de una sensibilidad más de derecha son Roberto Fantuzzi, Arturo Fernandois, Gastón Gómez, Hernán Larraín M., Héctor Mery, Lucas Sierra y José Miguel García. Los con una sensibilidad de centro izquierda son Benito Baranda, Patricio Zapata (Presidente del Consejo), Jean Beausejour, Patricio Fernández, Francisco Fernández, Salvador Millaleo, Ruth Olate, Juanita Parra, Francisco Soto y Cecilia Rovaretti. A fines de marzo renunciaron dos de ellos, García y Rovaretti. En abril renunció Jean Beausejour.



sabilidad de la sistematización al Consejo, aunque con una “interacción con la Segpres”. Asimismo, reiteraría ante el Consejo que el gobierno solo cumpliría un rol de informar a la ciudadanía respecto de los cabildos y no de referirse a los contenidos<sup>13</sup>.

Así, en la medida en que se fue instalando el Consejo Ciudadano de Observadores, se explicitó una tensión de poder entre el Ejecutivo y el propio Consejo. Los actores de derecha representados en el Consejo fueron particularmente activos en buscar limitar la incidencia del gobierno en el proceso. Se abrió entonces la discusión de la fuente de legitimidad y, en ese sentido, los mismos miembros del Consejo transversalmente consideraron que la legitimidad del proceso radicaría en la autonomía y el rol proactivo que podría asumir este cuerpo al velar por la ecuanimidad del proceso de consulta y participación ciudadana. En este sentido, y tal como ha sucedido con otros consejos, dicha instancia adquiere una legitimidad informal, no derivada de un sistema de elección representativa sino que de las decisiones y acciones prácticas que vaya tomando. En términos de la dinámica interna del Consejo de Observadores, en ella han predominando las intervenciones de los abogados, hombres y de derecha, por sobre el resto de los consejeros<sup>14</sup>.

La segunda interrogante es qué discutirá la ciudadanía. La metodología desarrollada por el gobierno, establece tres ejes de debate: (1) *valores y principios*, (2) *derechos, deberes y responsabilidades*, y (3) *instituciones*. Considerando que cada etapa tendrá distintas formas de dialogar sobre cada temática, las preguntas orientadoras para enfrentar estos conceptos son las siguientes: ¿Cuáles son los valores y principios más importantes que deben inspirar y dar sustento a la Constitución? ¿Cuáles son los derechos, deberes y responsabilidades más importantes que la Constitución debiera establecer para todas las personas? Y ¿qué instituciones debe contemplar la Constitución y qué características deben tener?

Al respecto, la metodología exige a la ciudadanía establecer una priorización de valores, instituciones y deberes y derechos a partir de un listado sugerido, por lo que fuerza a establecer prioridades entre ellos e imposibilita colocar en un mismo sitio a algunos de ellos. Finalmente, se les pide a las personas que “fundamenten” sus opiniones, lo que convierte este ejercicio en un proceso más similar a un test que a un genuino proceso participativo. Esto tiene enormes consecuencias en la calidad y posibilidad de debatir dado que podría inhibirse la participación si se la entiende como un foro

13 “Gobierno cede y encarga redacción de Bases ciudadanas a Observadores”, *El Mercurio*, 6 de abril, 2016. <http://bit.ly/29quzNv> (acceso 7 de abril, 2016).

14 Informe del Laboratorio Constitucional UDP, “Radiografía al Consejo de Observadores”, revista *Qué Pasa*, 22 de abril, 2016.

academicista y en donde se advierte un interés de cuantificar una jerarquía de valores, derechos, deberes e instituciones<sup>15</sup>.

Adicionalmente, la metodología no incluye como uno de los ejes la problemática del mecanismo; lo que ha generado un amplio debate político y académico (Fuentes y Joignant 2015). De este modo, desde el inicio se busca centrar la discusión en el contenido, pero en un proceso donde la ciudadanía deberá jerarquizar determinadas prioridades prefiguradas. Este vacío fue considerado por el Consejo Ciudadano de Observadores y en su acuerdo número 4 señalan el principio de no exclusión, esto es, que si alguien plantea en los encuentros un tema, tendría que ser abordado. Entonces, el debate sobre el mecanismo para establecer una Constitución quedaría consignado si surge en los foros desde la ciudadanía, y sería discutido en el acápite de “otros”, en los aspectos referidos a institucionalidad.

Una tercera dimensión es el valor que adquirirá la participación ciudadana. En la propuesta original del gobierno, se sugirió que en el documento final quedarían expresados los acuerdos, y que los desacuerdos serían registrados en un “anexo”, junto con la contribución de otros actores institucionales y sociales del país. El Consejo Ciudadano de Observadores sugirió un sistema que consignara acuerdos unánimes, parciales y desacuerdos. Sin embargo, en ninguna instancia hasta la fecha se ha discutido cómo se definirá lo que representa un “acuerdo parcial”. Se ha evitado establecer un mecanismo de votación toda vez que se considera que esta no es una instancia vinculante. Se optó por una dinámica donde se buscará establecer unanimidad a partir de una serie de discusiones y revisión de los acuerdos alcanzados y desacuerdos discutidos. Lo anterior es significativo pues otorgará legitimidad al proceso. Si un alto porcentaje de quienes participan manifiesta una opinión unánime en torno a un tema X, entonces adquirirá mayor valor. No obstante, al no existir un mecanismo para determinar lo que es “parcial”, se genera cierta ambigüedad respecto de las decisiones que se alcanzarán en las diferentes etapas.

Finalmente, la presidenta Bachelet indicó que a partir de la sistematización de las bases ciudadanas para una nueva Constitución, el Ejecutivo elaboraría un proyecto de ley de nueva Constitución para ser enviado al Congreso en el segundo semestre de 2017. ¿Cuánto de las bases ciudadanas tomará dicho proyecto de ley? ¿cómo dicho proyecto recogerá los desacuerdos?, ¿renunciará el gobierno a sus propias propuestas programáticas en materia constitucional si no se condicen con las propuestas emanadas de la ciudadanía? Hasta el momento no existe claridad respecto del tema, pero de nuevo, esta ambigüedad precisamente refleja las diferencias internas sobre la forma de materializar la idea de una nueva Constitución.

15 Al respecto, ver: Jaime Bassa, Claudio Fuentes y Domingo Lovera, “La metodología del proceso constituyente”, *El Mercurio*, 13 de febrero, 2016.

El proceso iniciado por el gobierno ha provocado divisiones importantes en el espectro político, particularmente en la oposición<sup>16</sup>. El 10 de mayo, los cuatro partidos que conforman la coalición de Chile Vamos (UDI, RN, Evopoli y PRI) rechazaron sumarse a la iniciativa del gobierno, por cuanto “no cuenta con las garantías que permitan que este proceso sea legítimo”. La coalición dejó en libertad de acción a sus miembros: “quienes quieran participar lo van a hacer y además de poder promover nuestras ideas van a fiscalizar la neutralidad de estos procesos”—indicó el presidente de la UDI, Hernán Larraín<sup>17</sup>.

Sin embargo, importantes actores de Chile Vamos manifestaron críticas a la postura planteada oficialmente por la coalición. Felipe Kast, de Evopoli, indicó que ellos participarían y que además organizarían unos cien encuentros locales para colocar las ideas del sector en el proceso. El senador José Manuel Ossandón (RN) sostuvo que el debate constitucional ya fue instalado por el gobierno y que por razones de pragmatismo sería equivocado restarse de un proceso que ya está en marcha. Anunció que organizaría unos 200 encuentros locales. El secretario general de RN, Mario Desbordes, se mostró disconforme con la decisión de Chile Vamos y dijo que fue una decisión inconsulta con los miembros de los partidos. El diputado José Manuel Edwards (RN) indicó que “cuando uno toma la decisión de restarse, lo que está haciendo en los hechos es permitirle al gobierno que gane por goleada (...). Es un proceso con trampa, pero creemos que la mejor estrategia es participar”<sup>18</sup>.

Otro de los actores institucionales que decidió participar fue la Corporación de la Producción y el Comercio (CPC) que reúne a las ramas empresariales del país. Los dirigentes empresariales decidieron motivar la participación ciudadana de todos los sectores, aunque en forma individual. Indicaron que participarían para defender el derecho a la propiedad privada, el sistema social de mercado y la libertad de emprender. Varias ramas empresariales han realizado actividades asociadas al tema, incluyendo seminarios y discusiones con los gremios. La Sociedad Nacional de Minería ya había discutido el tema en dos ocasiones, la Cámara Nacional de Comercio en una ocasión, y la Sociedad de Fomento Fabril en una oportunidad<sup>19</sup>. Posteriormente, la Sofofa anunció que no participaría como institución del proceso, aunque sus miembros estaban en libertad de hacerlo. Por su parte, la Cámara Nacional de Comercio, por votación de sus miembros, decidió participar del proceso<sup>20</sup>.

16 Para un análisis de las contradicciones de la derecha, ver Claudio Fuentes: “Constituyente: Chile Vamos en estado de confusión” <http://bit.ly/20vqmXS>

17 “Chile Vamos rechaza participar del proceso Constituyente”, Canal 24 horas, 10 de mayo, 2016.

18 “José Manuel Edwards participará del proceso constituyente”, CNN Chile, 10 de mayo, 2016.

19 “Ramas de la CPC participarán en proceso constituyente con rol activo de sus miembros”. *El Mercurio*, 5 de mayo, 2016. <http://bit.ly/29tqcis>

20 “Sofofa dice que no participará como gremio en proceso constituyente y Comercio pide trabajo transparente”. *El Mercurio*, 13 de mayo, 2016.

Tabla 2. Posturas y actores respecto de proceso constituyente

Postura	Actores/Partidos
Rechazan proceso y decide no participar	UDI, RN, SOFOFA
Critican proceso pero deciden participar	Amplitud, Evopoli, algunos parlamentarios de RN, Corporación de la Producción y el Comercio (CPC)
Apoyan proceso	DC, PPD, PS, IC, PC, MAS, RD
Apoyan proceso pero critican carácter no vinculante	Algunos movimientos sociales pro AC
Critican proceso por no considerar AC	Izquierda Autónoma
Rechazan proceso por participación no legítima	Algunos sectores de izquierda extraparlamentaria

(Elaboración propia en base a información de prensa)

Estas divisiones han sido interpretadas por sectores afines a la derecha como la primera derrota del piñerismo, en tanto sectores afines al ex primer mandatario impulsaron la idea de restarse del proceso constituyente y generar una propuesta propia canalizada a través del Congreso Nacional<sup>21</sup>.

La postura de oposición más radical al proceso ha sido encabezada por el senador Andrés Allamand (RN) y Andrés Chadwick, exministro del gobierno de Piñera y ex senador de la UDI. Este último, sostuvo al respecto que “al más puro estilo chavista, se trata de influir e imponer consignas, abusando de todo el poder del Estado. Es tan evidente el objetivo político, que el proceso está perfectamente diseñado para que se transforme en un brazo electoral de cara a las municipales. No es casualidad que los cabildos ciudadanos sean entre abril y agosto y que las “bases ciudadanas se conozcan en octubre, todo ello durante la campaña municipal. ¿Alguien piensa que el gobierno no va a trasladar”<sup>22</sup>.

Las críticas al proceso se han referido a que el gobierno ha manipulado la selección de facilitadores nombrando personas afines a la Nueva Mayoría; que el gobierno ha intentado intervenir en el proceso realizando campañas para esos efectos; que el gobierno busca instalar cierta ideología en los debates; y que esto busca afectar las campañas municipales de 2016 y presidencial de 2017.

Por su parte, el gobierno se ha defendido respecto de estas críticas indicando que su participación tiene el solo objetivo de estimular la participación

21 Ver: “La Primera gran derrota del Piñerismo dentro de Chile Vamos”, *El Muro*, 9 de mayo, 2016. <http://bit.ly/29dOYVq>

22 Andrés Chadwick, “proceso tramposo”, *La Tercera*, 18 de abril, 2016. <http://bit.ly/29loE2x>

e informar respecto del proceso propiamente tal; que lo que se busca es recolectar información en un proceso no vinculante y en donde se expresen las prioridades de la ciudadanía; y que el debate sobre el mecanismo lo realizarán los actores políticos en el Congreso en los años 2017 y 2018. Por ejemplo, el ministro Marcelo Díaz indicó que “ninguno de los materiales que hemos evacuado han sido objeto de instrumentalización, no ha habido ningún reproche del Consejo Ciudadano”<sup>23</sup>.

Se configuró un cuadro político con tres actores relevantes: el gobierno tratando de impulsar un proceso y adecuándose a las demandas del Consejo de Observadores; el propio Consejo de Observadores que ha adquirido autonomía y que ha buscado ganar independencia respecto del gobierno realizando críticas y proponiendo modificaciones en el camino; y la postura de Chile Vamos que ha sido altamente crítica al gobierno y que considera que los miembros del Consejo de Observadores no han sido escuchados por aquel. Aunque seis de los consejeros tienen una afinidad evidente con Chile Vamos, los partidos no los consideran sus representantes en el Consejo, por lo que se establece una crítica al gobierno desde dentro y desde fuera de la referida instancia. Resulta interesante constatar que, por ejemplo, el abogado constitucionalista Arturo Ferandois es muy próximo a las posturas de la UDI, fue embajador en Washington DC durante el gobierno de Piñera y ha representado posiciones contrarias al cambio constitucional.

Por su parte, otro de los consejeros, Gastón Gómez fue asesor en materias constitucionales del gobierno de Piñera, representó los intereses de Andrónico Luksic en un caso en Perú, más recientemente representó a Chile Vamos en contra de la reforma a la ley laboral en el Tribunal Constitucional y forma parte del Consejo Nacional de Televisión, que rechazó la posibilidad de que el gobierno pudiese pasar una franja en televisión publicitando el proceso. El Consejo de Televisión consideró que no era un asunto de interés público. En otras palabras, pese a la cercanía de estos actores con las posturas de Chile Vamos, en la práctica tanto la UDI como un sector importante de RN han planteado posturas de rechazo mucho más radicales que las posturas que los miembros del Consejo de Observadores han tenido en relación al proceso propiamente tal.

Desde el punto de vista de los movimientos sociales también se advierten divisiones. Un grupo de actores que apoyaron la campaña “MarcaTuVoto” y que luego establecieron el Cónclave Social por una nueva Constitución, han llamado a participar del proceso para impulsar una nueva Constitución por la vía de una asamblea constituyente. Representantes de unas 30 organizaciones se reunieron con la primera mandataria y le manifestaron sus inquietudes, siendo la

23 Véase “Marcelo Díaz defiende legitimidad del proceso constituyente”, *La Tercera*, 24 de abril, 2016. <http://bit.ly/29is5j0>

principal el hecho de que dicho proceso no fuese vinculante. La presidenta del Colegio de Periodistas, Javiera Olivares, sostuvo a la salida del encuentro que “este proceso de discusión Constituyente es el espacio para que la ciudadanía recupere la posibilidad de creer en un ejercicio político, no sólo en un ejercicio político limpio, sino también en uno que da valor a los planteamientos y definiciones del pueblo. Por ello, es fundamental que estas discusiones sean profundamente participativas y vinculantes, y que sean llevadas a la redacción general del texto de bases ciudadanas para una nueva Constitución, lo que por cierto dará credibilidad al proceso”<sup>24</sup>. El diputado Gabriel Boric, representante de la Izquierda Autónoma, ha tenido una postura más crítica aunque sin plantear un rechazo de plano al proceso propiamente tal. Señaló: “Lo único que garantiza la participación de la ciudadanía es la ciudadanía misma y, por lo tanto, va a depender del nivel de organización que exista entre quienes hemos estado permanentemente excluidos de los circuitos del poder fáctico en Chile. Dicho esto, hay evidentes contradicciones dentro de la Nueva Mayoría que nos invitan a tener un sano escepticismo respecto del futuro del proceso, sin perjuicio del por cual es necesario disputar todos los espacios que tengamos”<sup>25</sup>.

Finalmente, Sergio Grez, promotor de una asamblea constituyente para Chile, sostuvo una postura contraria al proceso: “El proceso constituyente oficial es una variante dentro de una tendencia de larga duración de las élites chilenas de expropiarnos la soberanía”, agregando que: “La llave de este candado (constitucional) Bachelet la depositó, sin que nadie la obligará a ello, en la casta parlamentaria. Lo que significa que no habrá un proceso constituyente, lo que habrá será una discusión y luego una negociación”<sup>26</sup>.

#### 4. Conclusiones y perspectivas

El camino que tomó el gobierno de Bachelet para establecer una nueva Constitución refleja el balance de poder y las diferencias ideológicas de Chile. Al iniciar su gobierno, la presidenta no contaba con el consenso político al interior de su coalición para transformar la carta magna. Las diferencias se asociaban a la profundidad del cambio (reforma al texto vigente vs. nueva Constitución) y respecto del mecanismo para implementarlo (desde el Congreso vs. desde una asamblea constituyente). Esta división se expresaba en las fuerzas políticas y, consecuentemente, en el propio gabinete. En este contexto de profunda divi-

24 “Cónclave social se reunió con Bachelet en La Moneda para presentar inquietudes sobre proceso constituyente”, *El desconcierto*, 18 de marzo, 2016. <http://bit.ly/29jHcXE>

25 “Gabriel Boric y la nueva Constitución: hay contradicciones en la NM que nos hacen ser escépticos”. Radio Universidad de Chile, 17 de abril, 2016. <http://bit.ly/29isKB8>

26 “Sergio Grez: Este proceso constituyente es una mascarada”, *El Ciudadano*, 29 de abril, 2016, <http://bit.ly/29lqDnK>

sión, el camino escogido consideró: primero, una etapa de “concientización” social respecto del tema constitucional y, segundo, una negociación política entre 2017 y 2018 de las élites políticas destinada a definir un mecanismo para reemplazar la carta magna.

Las ambigüedades e indefiniciones del proceso mencionadas aquí expresan precisamente las diferencias políticas existente dentro y fuera de la coalición de gobierno. Se busca, entonces, promover o ampliar el debate sobre la Constitución en la sociedad y, al mismo tiempo, generar condiciones políticas para un acuerdo en el Congreso Nacional. Sin embargo, el despliegue del proceso ha enfrentado a un sector de la derecha fuertemente resistente a aceptar esta ruta con otros grupos dentro de la misma derecha que han decidido participar para hacer valer sus opiniones. En este sentido, el sector más conservador de la derecha mantendrá una postura crítica sobre la legitimidad del mismo.

El documento “Bases para una Nueva Constitución” será el resultado de los diálogos ciudadanos y del resumen que será elaborado por el Consejo Ciudadano de Observadores. Tales bases marcarán un hito desde el punto de vista de los contenidos, constituyéndose en un punto de referencia para futuras discusiones. No obstante, su legitimidad dependerá mucho de la cantidad de personas que participen de los encuentros locales, de las personas que contesten la Encuesta Ciudadana, y de aquellas que participen en los Cabildos Provinciales (por realizarse el 23 de julio), y Regionales (6 de agosto de 2016). Aunque el gobierno ha sostenido que se trata de un proceso informativo no vinculante, el nivel de participación será un indicador relevante a la hora de legitimar el proceso. Hasta el 21 de mayo habían respondido la encuesta poco más de 30.000 personas, y se habían inscrito 3.000 encuentros (es decir, unas 60.000 personas habían mostrado disposición para participar).

Desde el punto de vista político, la decisión sobre el mecanismo quedará en manos de la élite política, que entre marzo de 2017 y fines de 2018 deberá pronunciarse sobre qué abanico de opciones podría incluirse como mecanismos para cambiar la Constitución y, finalmente, qué mecanismo decidirá tomarse. En el intertanto, diversos grupos irán construyendo propuestas de contenido de modo de avanzar en sus posturas en relación con una gran gama de temáticas: Chile Vamos ya realizó una propuesta de reformas constitucionales que consideró 80 medidas; Evópoli realizó algo similar sugiriendo una propuesta de Constitución mínima; la iniciativa “Tu Constitución” del expresidente Lagos también realizó propuestas, y, finalmente, el proyecto Puentes, que reúne a un grupo de abogados y académicos, también prepara una propuesta.

El éxito del proceso dependerá de tres circunstancias: primero, de la capacidad del gobierno de involucrar un número significativo de la ciudadanía para propiciar discusiones constitucionales. Segundo, dependerá de la aceptación



y validez que le otorguen diferentes corrientes de opinión política y social. Si el Consejo Ciudadano de Observadores se convierte en garantía de ecuanimidad y ratifica el proceso, seguramente el proceso generará mejores condiciones para un debate político significativo en el futuro. Tercero, dependerá de la capacidad de los actores políticos en el Congreso Nacional actual y próximo, generar un acuerdo político plural y amplio que otorgue legitimidad a las decisiones que se consideren allí. Si el acuerdo político es cerrado y cupular (por ejemplo, estableciendo que el mecanismo para el cambio constitucional debe ser una comisión bicameral), seguramente generará resistencia de la sociedad civil y de la ciudadanía en particular. Si el acuerdo político, en cambio, considera la influencia decisiva de la ciudadanía antes, durante y después del proceso constituyente, probablemente ganará en legitimidad

Aunque resulta muy difícil predecir el resultado político final, el diseño político híbrido escogido ciertamente favorecerá acuerdos de los principales partidos políticos en el poder. Como no es probable que se produzca un cambio significativo de dichas fuerzas políticas en el futuro inmediato, seguramente el resultado de la negociación de 2017 y 2018 se relacionará con una solución que combine participación y control del proceso por parte de los actores políticos en el Congreso. Si no existe una presión social constante y significativa, no sería extraño que los actores políticos negocien un mecanismo híbrido que combinará la participación de congresistas y representantes de la ciudadanía para la elaboración de una nueva Constitución. Al día de hoy, otro camino es relativamente improbable.

## Referencias

- Fuentes, Claudio. 2012. *El Pacto: poder, Constitución y prácticas políticas en Chile 1990-2010* (Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales).
- Fuentes, Claudio. 2014. *Rutas para una nueva Constitución: mapa de actores y estrategias*. Santiago: Documento de trabajo ICSO-UDP.
- Fuentes, Claudio. 2015. Un paso para adelante, un paso para atrás: política y constitución. En: *Barómetro de Política y Equidad*. (mayo). Santiago: Fundación Equitas.
- Fuentes, Claudio y Alfredo Joignant. 2015. *La Solución Constitucional*. Santiago: Catalonia ediciones.
- Programa de Gobierno. 2013. *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet*. Capítulo "Nueva Constitución". Santiago: Nueva Mayoría.





Economía



# Ajuste fiscal, debate sobre crecimiento y la agenda económica constitucional

Eugenio Rivera Urrutia<sup>1</sup>

## Introducción

En el presente año la economía nacional presentará un crecimiento entre 1,5 y 2% anual, el cual se ubica notoriamente por debajo de los periodos presidenciales anteriores pero destaca positivamente en medio de los graves problemas que enfrentan las grandes economías de América Latina. La inflación, debido en buena medida a la fuerte devaluación tiende a volver con lentitud a los rangos de entre 2 y 4%. En este contexto, el debate económico ha estado marcado por el ajuste fiscal de principios de año –cuyos efectos deben observarse en el contexto de la fuerte reducción del ritmo de crecimiento del gasto público definido en el presupuesto público para el 2016– y la opción del equipo económico de priorizar la meta de un déficit fiscal cero para el año 2020 en lugar de desarrollar un esfuerzo por recuperar las capacidades de crecimiento de la economía, en franco deterioro en los últimos años. Este es el objeto de la siguiente sección del presente artículo.

El debate sobre la desaceleración económica y las reformas en marcha han llevado a las autoridades del Banco Central a involucrarse de forma creciente

---

1 Eugenio Rivera Urrutia. Consultor independiente, colabora con la Fundación Chile 21 y el Barómetro de Política y Equidad y es docente de la Universidad de Talca, subsele Santiago. Sus áreas de especialización son las políticas de competencia, la regulación económica, la política económica y social y la modernización del Estado. Es columnista habitual en *El Mostrador* y *La Tercera*.

en los debates políticos, lo que pone en cuestión la naturaleza técnica de la institución y la conveniencia que el proceso de designación de los consejeros esté tan alejado de la decisión electoral de los ciudadanos. Esta cuestión se analiza en la sección tercera del trabajo.

Pese a los intentos por crear la imagen de que existe un consenso amplio en torno al orden económico constitucional, se empieza a extender el convencimiento de que hay una serie de temas que es necesario analizar a fondo, superando las visiones blanco y negro que han dominado el debate. De ahí que el trabajo en la cuarta sección, realiza una extensa revisión de los aspectos económicos que debe incluir el debate en torno a la nueva Constitución.

En las diversas discusiones en marcha va quedando en evidencia la presencia de visiones contrapuestas que prefiguran los lineamientos en torno a los cuales se configurará el debate programático económico social en las próximas elecciones presidenciales, no solo en la confrontación entre la derecha y la centroizquierda sino que al interior de esta última. Es poco probable que en la campaña de 2017 se reproduzca la situación de la última campaña presidencial, en que la presencia absolutamente dominante de la entonces candidata Michelle Bachelet restringió el debate programático. Los problemas que ha enfrentado la actual administración, por las grandes diferencias existentes en torno a todos los temas más relevantes, hace difícil que ello se repita. Por lo mismo, es poco probable que las cartas presidenciales logren hacerse elegir sin haber expresado con claridad sus posiciones respecto de los grandes temas que dividen a la sociedad chilena. Este análisis constituye el objeto de la quinta sección que cierra el presente trabajo.

## 1. ¿Déficit cero o recuperación de la capacidad de crecimiento?

Al regresar de sus vacaciones, el ministro de Hacienda concentró su atención en elaborar un ajuste fiscal que alcanzó una cifra de 540 millones de dólares, lo que representa un 1% del gasto público presupuestado para 2016. El objetivo fundamental era reducir el déficit fiscal en un cuarto de punto anual, hasta llevar el déficit fiscal estructural a cero el año 2020. Las preocupaciones del ministro han concentrado la atención del debate económico en el primer trimestre del año 2016. En un primer momento, la discusión estuvo marcada por la presunta necesidad de ajustarse a las condiciones más restrictivas a que estaba sujeto el gobierno como efecto de los menores ingresos que recibiría el Estado en el presente año. Posteriormente, las malas noticias en materia de crecimiento y de empleo llevaron al debate a concentrarse en la desaceleración económica y su impacto en el bienestar de las familias como efecto del aumento del desempleo. Al mismo tiempo se relevó el problema de que la

recuperación del producto potencial no aparecía en la agenda gubernamental de forma relevante. Frente a los reclamos empresariales y los posibles efectos políticos, el gobierno ha realizado declaraciones respecto de la necesidad de abordar la capacidad de crecimiento pero, sin que aparezcan en el horizonte medidas significativas.

La introducción de un pequeño ajuste fiscal apareció desde un principio como una operación comunicacional. Reducir el presupuesto público en US\$540 millones (1% del PIB), podría haber sido logrado perfectamente como parte de la gestión normal, sin distraer la atención de los problemas económicos de fondo que enfrenta el país. Probablemente, es posible introducir importantes ahorros revisando, por ejemplo, los sueldos de los altos funcionarios de la administración que desde el gobierno de Piñera han sufrido un crecimiento injustificable. Es razonable también que si se instrumentalizara una modernización en serio del aparato público sería posible una acción significativamente más eficiente y probablemente más económica. Desde una mirada más integral contribuiría significativamente a finanzas públicas sanas la revisión de las exenciones tributarias que pueblan nuestro sistema impositivo y que benefician a los sectores más acomodados del país. Pero todo esto no podía abordarse en el marco de un miniajuste fiscal.

Sin abordar los temas de fondo, algunos analistas de derecha pusieron el grito en el cielo por el monto alcanzado de la deuda pública bruta. Según la Dirección de Presupuestos (Dipres), ella alcanzó \$ 27.560.190 millones (equivalentes a US\$ 39.000 millones a un tipo de cambio de 700 pesos por dólar) en diciembre 2015, lo que equivale a un 17,6% del PIB. Como contrapartida, el país dispone de US\$ 13.966 millones en el FEES; US\$ 8.112 millones en el Fondo de Reserva de Pensiones; US\$ 2.003 millones bajo el concepto de Otros Activos del Tesoro Público y US\$ 3.496 millones del Fondo para la Educación, lo que sumado alcanza la cifra de US\$ 27.620 millones, equivalentes al 12,5% del PIB. Cabe considerar además que las reservas internacionales del Banco Central alcanzaban a US\$ 38.643 millones en diciembre del año pasado (se estiman en US\$ 39.356 millones en febrero).

¿Qué ocurre si comparamos el déficit fiscal y la deuda pública de Chile con otros países? Mientras que el déficit fiscal alcanzó en Chile un -2,2% en Estados Unidos, Japón, Gran Bretaña, Colombia y México alcanzó, un -2,6%; -6,8%, -4,4%, -2,1% y -3,4%, respectivamente. Solo Alemania tiene un superávit de 0,7%, lo que repercute en el 0,27% que alcanza la eurozona. Como contrapartida, el crecimiento de Alemania y la Eurozona alcanzó un modesto 1,5% en 2015. La deuda pública bruta de 17,5% de Chile resulta menor comparada, por ejemplo, con el caso de EE.UU., donde alcanza 104% del PIB; en el área euro, que presenta una cifra de 93% del PIB y en Japón, con 237% del PIB.

Se ha hablado mucho de la reducción que ha experimentado el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) en el último tiempo. Específicamente se llama la atención sobre el hecho de que el fondo cayó de US\$ 20.210 millones en 2008 a US\$ 13.966 millones en diciembre del año 2015. No obstante, si se miran con cuidado las causas y las fechas en que tuvieron lugar los retiros, es posible entender con facilidad la situación. En efecto, el retiro más significativo fue US\$ 9.277 millones en el 2009. Ese es el año en que la economía mundial colapsó y fue necesario enfrentar la emergencia internacional más importante, quizás desde 1929. Luego se han retirado US\$ 498 millones en 2014 y US\$ 463 millones en 2015, años en que el país debió enfrentar el drástico fin del ciclo positivo de precios del cobre. Pese a que se trae a colación el impacto que puede tener la situación fiscal chilena en las clasificaciones crediticias del país, es claro que nuestra situación fiscal se la quisiera la gran mayoría de los países del mundo.

En los intersticios de esta discusión aparecen temas más relevantes. Se ha señalado que la caída de los precios de nuestros principales productos de exportación debería llevar a un ajuste fiscal. En ese contexto se citó al Comité de Precios del Cobre para reestimar el precio de largo plazo (estimado en octubre de 2015 en 2,98 dólares la libra) del mineral, atendidas las caídas experimentadas en el último tiempo. Aunque los especialistas coinciden en que es muy difícil estimar ese precio (las estimaciones se situaron en febrero del presente año en promedio en torno a 2,5 dólares la libra), la situación incierta que vive la economía mundial hace de esa tarea un juego de adivinanzas poco conducente y menos para llegar a una conclusión puntual sobre el monto que debería alcanzar la reducción del déficit actual. Sí cabe monitorear la situación en la perspectiva del presupuesto del 2017. Lo lamentable es que el tema relevante de cómo se reduce la dependencia del cobre de nuestra economía queda afuera del debate.

En general, el debate sobre el miniajuste distrajo respecto de lo que son los dos desafíos fundamentales que enfrenta el país: qué hacemos para enfrentar la baja tasa de crecimiento y cómo logramos generar nuevos impulsores del crecimiento de largo plazo, que complementen los actuales.

En relación con lo primero, desde el comienzo del presente año la economía internacional ha enfrentado una alta volatilidad en las bolsas, lo que es expresión de altos niveles de incertidumbre. Al mismo tiempo, se hace cada vez más patente que la economía internacional no logra superar los problemas que la vienen afectando desde la crisis del 2000-2008. En los Estados Unidos vienen y van los temores de una recesión e incluso algunos opinan que el aumento de la tasa de interés decidido por la Reserva Federal en diciembre del 2015 debería ser revertido. Más aún, existe el creciente convencimiento de

que los instrumentos de política económica que se han aplicado en los últimos años en Europa y Japón para salir de la crisis, como fueron la reducción de las tasas de interés a cero (en Japón incluso se está aplicando una tasa negativa) y el llamado “Quantitative Easy”, no han terminado de alejar la situación de deflación que los afecta. Ello está llevando a algunos a afirmar, según informa *The Economist*, que es necesario aplicar fórmulas como el “dinero helicóptero” (emisión de bonos públicos que son adquiridos por el Banco Central, siendo el nuevo dinero emitido, inyectado directamente por el gobierno en la economía) y que la política fiscal debe tomar el protagonismo para superar los problemas de la deflación, al más puro estilo keynesiano.

Francamente un debate en torno a reducir el déficit público en 1% no resulta muy relevante. Más aún cuando la prensa informa que el valor de los Fondos de Pensiones cayó un 6,5% en el año 2015; que la penetración de la Banda ancha en Chile se mantiene en el lugar 32 entre los 34 países de la OCDE y que el débil crecimiento nos aleja de alcanzar el nivel de ingreso per cápita de los países desarrollados. Frente a esta situación, se echa de menos en Chile un debate respecto a qué se debe hacer para mejorar las expectativas de crecimiento del presente año. El sector público puede también generar iniciativas que simultáneamente mejoren la infraestructura nacional (el déficit en este campo se estima en US\$ 112 mil millones<sup>2</sup>) y las capacidades tecnológicas del país y, al mismo tiempo, mejoren las expectativas del sector privado. Podrán argüir algunos que eso se está haciendo con la llamada agenda productiva o el comité de productividad recientemente formado. Pero todo ello parece más propio del quehacer normal que una respuesta a problemas acuciantes.

Poco a poco se ha ido consolidando el consenso en torno a que la productividad de la economía nacional se ha estancado en la última década –y que pasa el tiempo y no se termina de abordar con seriedad ese problema– y respecto de la alta dependencia del cobre. Más aún, el comité de expertos que estima el PIB tendencial concluye, en cada ronda de consultas, que este viene cayendo sistemáticamente. Pero de esa constatación solo se derivan razones para una mayor prudencia fiscal. Parecería indispensable, por el contrario, que la Presidenta de la República convocara a un diálogo nacional amplio para discutir y concordar una estrategia de desarrollo nacional que nos permita avanzar en los campos indicados. No sería malo que la agenda del ministro de Hacienda le dedicara más tiempo a estos, los problemas económicos de fondo del país.

2 Por su parte, el estudio de la Cámara Chilena de la Construcción, “Infraestructura crítica para el Desarrollo”, estimó el déficit en infraestructura del país para el periodo 2016-2020 en 151 mil millones de dólares.



## 2. El Banco Central y el debate político

La desaceleración económica que viene afectando al país desde 2013 y que se acentuó en los dos primeros años de la administración de la presidenta Bachelet ha generado una amplia discusión acerca de las causas. Mientras que algunos sectores enfatizan la importancia que ha tenido la difícil situación de la economía internacional (la desaceleración de la economía china, los problemas de la recuperación europea la incierta situación de la economía estadounidense que ha impedido a la Reserva Federal fijar un camino claro para aumentar la tasa de interés) y los problemas estructurales que afectan a la economía, la oposición política y el empresariado, por su parte, han venido insistiendo en que la causa principal de la desaceleración económica radica en las reformas que ha impulsado la presente administración.

En este contexto, y desde hace algún tiempo, miembros del Consejo del Banco Central incluido su presidente ha incursionado en temas políticos, poniendo en cuestión la idea de que la institución es un organismo meramente técnico y, generando dudas respecto del mecanismo de selección de los consejeros que lo distancia en demasía de la decisión democrática de la población.

Ya el día lunes 28 de marzo el presidente del Banco Central había afirmado en el Senado que, en su opinión, era autocomplaciente echarle la culpa de nuestros problemas solo al escenario externo más adverso, apuntando, en cambio al clima de inversión, insinuando así que son las reformas las principales responsables de la desaceleración económica (olvidando los problemas estructurales que arrastra la economía nacional desde al menos 10 años). Posteriormente, Joaquín Vial<sup>3</sup> vuelve sobre el argumento y toma posición respecto de dos de los principales temas políticos que ocupan al país: el que se haya priorizado el impulso de las reformas por sobre acuerdos con la oposición y la evaluación de la reforma laboral.

En relación con lo primero Vial señaló que se requiere de una discusión política que sea más conducente a forjar grandes acuerdos y crear certezas respecto del futuro que alienten el clima de negocios. Es claro que en la Nueva Mayoría ha estado permanentemente en discusión si lo que corresponde hacer es asegurar el avance de las reformas por encima de acuerdos con la oposición (más allá de la búsqueda natural de consensos que implica el debate político entre personas razonables) o si por el contrario cabe renunciar a las reformas en función de evitar la fuerte campaña que la oposición y el empresariado han puesto en operación en contra del gobierno. Mientras que la primera posición parte del diagnóstico según el cual la situación de inequidad y desigualdad se hace insostenible desde el punto de vista de la cohesión social y que además, no es posible

3 <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=239552>.

recuperar un ritmo mayor de crecimiento sin introducir reformas sustantivas en el campo de la tributación y la educación (y en la economía, cuestión descuidada por el programa y la política del actual gobierno) la segunda posición, no tiene mayores cuestionamientos respecto del modelo económico y social y considera que es suficiente dejar tranquilo al empresariado (olvidando e incluso revirtiendo las reformas) para retomar el crecimiento económico.

Respecto de la reforma laboral Vial es aún más categórico: “Lo que hacen las reformas laborales es más bien aumentar la capacidad de negociación de los sindicatos dentro de empresas establecidas... Lo que echo de menos son reformas que faciliten más las posibilidades de tener mecanismos más flexibles de trabajo en términos de jornada y de tipo de empleo. Siento que las personas que están pensando las reformas laborales tienen en mente un mercado del trabajo estático, en un establecimiento fijo y horario de 9 am a 6 pm, que no es la realidad del siglo XXI. Me gustaría ver un poquito más de discusión sobre cuáles son las adecuaciones para adaptarse a las necesidades de trabajo del siglo XXI”<sup>4</sup>.

El análisis de Vial centra su atención en los cambios que han generado las fuertes transformaciones tecnológicas. Es claro que esos cambios afectan las relaciones laborales. El problema que olvida Vial es que, al mismo tiempo, existe una situación que ha traído consigo un fuerte proceso de concentración económica (cuestión sustentada en una amplia literatura entre cuyos autores cabe destacar a Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía 2001, y el renombrado economista francés Thomas Piketty) y una pérdida significativa de la participación de los asalariados en el ingreso nacional. La situación es tan preocupante en el mundo –y sin duda en Chile– que incluso Lawrence Summers, economista reconocido en el *mainstream*, quien al comentar la reedición del libro de Arthur Okun, *Equality and Efficiency*, y junto con destacar la importancia del libro, señalaba que muchas cosas habían cambiado en los últimos 40 años y por tanto: “cuando el salario mínimo es actualmente menor en términos reales que cuando Okun escribió el libro (1975) y cuando solo un 6,6% de los trabajadores del sector privado son cubiertos por los sindicatos, yo pienso que su análisis de costo beneficio lo inclinaría a favorecer aumentos del salario mínimo y hacia la relajación de las normas relativas a los derechos de negociación colectiva de los trabajadores del sector privado con la empresa”<sup>5</sup>. La situación no es diferente en Chile. Nada señala Vial tampoco respecto a la debilidad en que la reforma laboral de la dictadura sumió al movimiento sindical. Ello ayuda a explicar la persistencia de los altos índices de desigualdad que caracteriza la distribución del ingreso.

4 <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=239552>.

5 <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Speeches/2015/05/050415-Summers-Okun-Speech.pdf?la=en>.

La insistencia de que la reforma laboral representa una respuesta del siglo XX a los problemas del siglo XXI y que no toma en cuenta las amenazas que se ciernen sobre el empleo, debido a la creciente robotización de la economía, cuestión que acentuaría la presencia de fuertes organizaciones sindicales, si bien es un argumento atractivo, pasa por alto un problema central: lo que está en juego desde el punto de vista económico con los esfuerzos por lograr relaciones laborales más simétricas, es justamente cómo y sobre la base de qué correlación de fuerzas trabajadores y empresarios enfrentarán los cambios tecnológicos que vienen y cómo se distribuirán sus impactos positivos y negativos.

Más allá de las opiniones sobre los temas específicos, lo más relevante desde el punto de vista del tema que nos ocupa es si cabe que los miembros del Consejo del Banco Central se involucren en los debates políticos. El tema es delicado. No se trata de que el consejero no pueda dar su opinión personal respecto de los temas políticos. El problema es que, en su calidad de miembro de un colectivo, es fácil que su opinión sea recibida como la opinión del Consejo del Banco Central. Por otra parte, las declaraciones de Vial y del propio presidente (frente a cuyas declaraciones nos referimos en una columna de junio del 2015<sup>6</sup>) de la entidad plantean dudas respecto de la posibilidad de realizar un diagnóstico de la situación económica y de tomar decisiones de política monetaria separando las visiones valóricas e ideológicas de los aspectos estrictamente técnicos.

Si entonces las opiniones y las decisiones del Consejo del Banco Central reflejan concepciones técnicas, pero también políticas, valóricas e ideológicas, y si además se tiene en cuenta que las decisiones del Banco implican transferencias de recursos entre los distintos agentes económicos, no parece adecuado un sistema de designación sujeto a un acuerdo político que diluye las opciones de las mayorías democráticas. Al mismo tiempo, representa un llamado de atención a las autoridades que no indaguen con adecuado ahínco en las posiciones y puestos de trabajo que los candidatos han representado y ostentado en su carrera profesional, pues ello incidirá en sus decisiones sobre política económica.

### 3. La dimensión económica del debate constitucional en Chile

Desde fines de 2015 se ha empezado a desarrollar la discusión sobre los cambios necesarios en el orden económico constitucional. En un solo día, específicamente el día jueves 10 de marzo, hubo dos actividades en que se abordó la pregunta de si es necesario modificar el orden público económico. Del mismo

6 <http://www.elmostrador.cl/mercados/2015/06/08/opinion-la-incursion-en-la-politica-del-presidente-del-banco-central/>

modo, se han anunciado para el presente año dos series de actividades tendientes a profundizar esta discusión<sup>7</sup>.

La necesidad de introducir cambios importantes en el orden económico constitucional es un tema delicado. Se trata de un tema complejo y en consecuencia preocupa que algunos personeros pretendan cerrar la discusión antes de siquiera iniciarla. Algunos sostienen que el orden económico inscrito en la Carta Fundamental no debe ser modificado pues la economía ha tenido resultados exitosos.

Como se sabe, los éxitos del país en los últimos 25 años son objeto de una amplia discusión. Frente al importante crecimiento económico experimentado –que sin embargo ha venido cayendo en los últimos años– y la reducción de la pobreza (ambos elementos han estado presente en la mayoría de los países emergentes) aparecen los problemas de la alta desigualdad, la extrema concentración de la riqueza, el estancamiento congénito de la productividad, la alta dependencia del cobre y la baja inversión en ciencia y tecnología. Hay además muchos países con constituciones muy distintas a la chilena de 1980, que han tenido mayores éxitos aunque de signos variados, como son los países nórdicos y los del sudeste asiático. Tampoco se aclaran las relaciones de causalidad entre el orden económico y el desempeño de la economía. Otros muchos factores podrían incidir en los resultados.

Otros sostienen que solo analizar el tema constitucional genera incertidumbre y, por tanto, se insinúa, se debería dejar de lado como si el debate constitucional hubiese sido puesto de manera antojadiza y como si se pudiera descartar la afirmación de que, no hacer nada en este campo, puede implicar la acumulación de problemas y su agravamiento futuro. Otros van más lejos y con métodos inconfesables realizan una selección de casos en la experiencia comparada para concluir que es mejor el inmovilismo.

Pese a esto, crece la convicción de que es necesario el cambio constitucional. En efecto, se ha señalado que “la prudencia demanda que entremos en un proceso constituyente” (Jorge Burgos); “el costo que tiene esa sensación de ilegitimidad es muy grande para la política, la economía y la sociedad” (Enrique Barros, presidente del CEP); la actual Constitución “es un fantasma que está presente y es difícil convivir con él” (Roberto Zahler, expresidente del Banco Central); “ya no podemos seguir viviendo en un régimen constitucional que refleja la victoria militar del 73” (Fernando Atria, constitucionalista).

7 Por una parte, la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile ha iniciado una serie de talleres para debatir los temas económicos de la nueva Constitución. Por otra parte, la Fundación Chile 21 y la Universidad de Talca, sede Santiago junto con la Fundación Friedrich Ebert, han iniciado la preparación de un seminario sobre la materia, cuyas ponencias serán publicadas en un libro.

Pese a la insistencia en un presunto consenso sobre el orden público económico es posible identificar varios temas discutibles que deberían ser abordados con seriedad.

### 3.1 El orden público económico como sistema

Es de conocimiento general que la Constitución de 1980 se elaboró sobre la base del informe de la llamada Comisión Ortúzar, compuesta por personeros nombrados por la Junta Militar y que incluyó solo a personas de la derecha política del país. En virtud de ello, sus referencias ideológicas en el campo económico son las referidas a la llamada escuela de Chicago, en particular Milton Friedman, la escuela de la elección pública (con James Buchanan a la cabeza) y el pensador de origen austriaco Friedrich Hayek. Sin duda que el debate constitucional económico deberá permitir analizar a fondo los alcances y problemas de esta influencia, puesta en cuestión por los avances experimentados por el pensamiento económico internacional. No es sin embargo el objeto de este artículo desarrollar este punto. Más bien interesa enumerar y describir someramente los nudos que debería incorporar el debate constitucional sobre el orden público económico.

Como se sabe, los constitucionalistas señalan que el orden público económico está precisado en el artículo nº 1 de la Constitución –que determina la autonomía de los grupos sociales intermedios–, y en el capítulo III “De los Derechos y Deberes Constitucionales”, lo cual no deja de resultar llamativo, específicamente en el artículo nº 19. Estas normas configuran, según “la interpretación oficial”, el principio de un Estado subsidiario (aunque no se menciona explícitamente) y los amplios derechos económicos privados, específicamente en los números 21-26 del último artículo indicado. Complementan la definición del orden público económico lo referido a la definición en el artículo Nº 63 de lo que son materia de ley (nº 1, leyes orgánicas constitucionales; nº 4, las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social; números 7, 8, 9, y 10 sobre endeudamiento público y las restricciones para que las empresas estatales puedan endeudarse prohibiendo que lo hagan con el Estado). Cruciales son también las disposiciones del artículo nº 65, respecto de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, y con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos. Del mismo modo, corresponde en exclusividad al Presidente iniciativas referentes al sistema tributario; la creación de servicios públicos, la contratación de empréstitos, la política de remuneraciones, las modalidades y procedimientos de negociación colectiva y las normas de seguridad social.

El control de constitucionalidad y la interpretación del texto constitucional que está en base, es un aspecto clave de su funcionamiento efectivo. En el campo económico, la interpretación del texto constitucional, basado en un enfoque económico “setentero”, se ha transformado en un instrumento fundamental para obstaculizar las reformas económicas y sociales necesarias, lo que hace indispensable que la sociedad chilena concuerde más explícitamente las orientaciones que deben dar un marco a nuestra convivencia y nuestro crecimiento como país. En el caso de la reforma laboral se ha argumentado que es inconstitucional la titularidad sindical pues la interpretación “oficiosa” de la Constitución respaldaría que la negociación colectiva es un derecho de los trabajadores y no de los sindicatos, como si la negociación colectiva, no se materializara en todos los países civilizados, vía su organización sindical<sup>8</sup>. También se ha sostenido la inconstitucionalidad de la participación del sindicato en la decisión respecto de la extensión de beneficios obtenidos al resto de la empresa. Incluso un abogado cercano a la DC cuestiona que los beneficios logrados por un sindicato en una negociación colectiva puedan ser extendidos al resto de los trabajadores solo si hay un acuerdo entre empresa y sindicato, pues ello afectaría la libertad de afiliarse o no a un sindicato<sup>9</sup>. Otros incluso ponen en cuestión que la negociación se efectúe entre el empleador y el sindicato representativo<sup>10</sup>. Todo lo anterior, en el contexto de que si bien el nivel de sindicalización en Chile (15,3%) está cerca de los promedios de la OCDE (16,9%), la cobertura de trabajadores con contratos colectivos es de 8%, lo que contrasta con los casos de Francia, que alcanza un 85%, y los de Alemania y Uruguay que cubren un 90% de los trabajadores.

En el caso de la reforma educacional, parlamentarios de la derecha consideraron necesario recurrir al Tribunal Constitucional, pues dicha reforma pretendía (1) prohibir la selección en establecimientos educacionales que se financian con fondos públicos; (2) establecer que solo pueden solicitar la subvención entidades organizadas como personas sin fines de lucro; (3) dis-

8 <http://www.radioagricultura.cl/2015/12/17/kmt-senadores-de-oposicion-estudian-acudir-al-tribunal-constitucional-por-la-reforma-laboral/>

9 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2016/03/674-671477-9-informe-dc-advierte-inconstitucionalidad-en-reforma-laboral.shtml>. Estas posturas encontraron eco en la mayoría del Tribunal Constitucional, que dispuso que “La titularidad del derecho para negociar colectivamente es de todos y cada uno los trabajadores”. También concluyó que “Puede considerarse la huelga como un derecho de los trabajadores, susceptible de ser concretado no solo por aquellos sindicalizados, sino también por aquellos que sin estarlo deciden agruparse para negociar colectivamente”; que “habría sido muy complejo que el constituyente declarara el monopolio sindical en estas materias, pues en cierta forma se afectaría un necesario pluralismo social tan propio del sistema democrático de relaciones laborales” y que “se ha constatado que no existe norma en los convenios N° 87 y 98 de la OIT que obligue a excluir de la legislación interna a los grupos negociadores” (El fallo aparece en file:///Users/eugeniorivera/Downloads/55596.pdf). Para un análisis en detalle de la reforma laboral ver el artículo de Jaime Ensina en el presente volumen.

10 <http://www.mch.cl/2015/02/18/expertos-ven-inconstitucionalidad-en-obligacion-negociar-con-sindicatos/>

poner que los recursos que reciben los establecimientos estén afectos a fines educativos; (4) condicionar la subvención a que exista una necesidad real de un nuevo establecimiento; y (5) regular las formas de propiedad o uso de los inmuebles en los que los establecimientos funcionan, para que el “fin al lucro” sea una realidad y no solo un eslogan”<sup>11</sup>. Aún cuando abogados de la propia oposición consideraron ello un exceso<sup>12</sup>, lo cierto es que la actual Constitución da pábulo a la representación de posiciones ancladas en el neoliberalismo más salvaje y que hoy representan solo organizaciones como el “Tea Party” de los Estados Unidos.

### 3.2 El derecho de propiedad

Desde el mundo empresarial se expresa insistentemente la preocupación de que se pueda poner en cuestión el derecho de propiedad. En sus aspectos fundamentales probablemente nadie va a levantar objeciones a este derecho. Otra cosa es abordar algunos aspectos específicos. Uno de ellos es, sin duda, lo relativo al agua: “Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos” (artículo 19, nº 24, último inciso). En momentos en que existe consenso respecto de que la disponibilidad futura del agua enfrenta amenazas sustantivas provenientes del cambio climático y la elevación de la temperatura, parece razonable discutir respecto de si su breve tratamiento constitucional es suficiente para enfrentar los desafíos futuros. Como ha señalado Fernando Atria, el problema de la Constitución de 1980 es que extiende el uso del derecho de propiedad a ámbitos que no es posible regular con ese concepto<sup>13</sup>. Es el caso de su aplicación a los bienes nacionales de uso público. En el caso del agua, por ejemplo, de lo que se trata es desarrollar los fundamentos del régimen de aprovechamiento de ese recurso.

Un segundo elemento, tiene que ver con el análisis respecto de si el entusiasta tratamiento de la libertad de emprender no genera un sesgo que está relacionado con la debilidad general que afecta a la institucionalidad reguladora. No parece sensato aceptar, sin más, que el atraso con que se enfrentaron los problemas de la Polar, la colusión de los pollos y del papel, la más reciente estafa de Inversiones S.A. y en general los problemas de la excesiva injerencia del dinero en la política, no tengan que ver con sesgos del orden económico constitucional. Más aún, el tratamiento generoso por parte de la Superintendencia de Pensiones de dos procesos de fusiones, revela un grave descuido del

11 <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/03/16/el-tc-como-tercera-camara-iii-la-impugnacion-de-la-reforma-educacional-en-general/>

12 <http://voces.latercera.com/2014/07/14/jose-francisco-garcia/acuso-inconstitucionalidad-2/>

13 En entrevista con el autor.



interés público en beneficio del interés de los inversionistas y de las garantías que se supone es necesario entregar a la inversión. Las objeciones planteadas a una reforma laboral –moderada respecto a cualquier otra a nivel internacional– refuerza este punto de vista. Fernando Atria, sostiene que la debilidad de las instituciones reguladoras es consecuencia de la neutralización de las capacidades del poder político para confrontar/controlar los poderes fácticos. Resulta por tanto difícil rechazar la afirmación de que la sociedad chilena es neoliberal, pues la Constitución no asegura el control democrático de los ciudadanos sobre el poder económico y la lógica del mercado.

### 3.3 El rol del Estado

Las afirmaciones de la Constitución de 1980 respecto al rol del Estado están determinadas por tres elementos principales: el fuerte crecimiento del Estado desde los años 40 y que culminó en el periodo de la Unidad Popular, el deseo de grupos empresariales por consolidar la apropiación a bajo precio de activos estatales y la excesiva ideologización del grupo que dirigió la política económica bajo la dictadura militar.

En este contexto, el ordenamiento constitucional establece como requisito para la actividad empresarial del Estado que ello sea autorizado por una ley de quórum calificado. Si se entiende que la empresa pública es un instrumento de la política económica, que ha jugado un papel crucial en resolver, por ejemplo, la grave crisis del gas generada cuando Argentina cerró la venta de gas a nuestro país, dejando inutilizado más del 30% de la inversión en generación eléctrica del país, no parece razonable exigencias tan altas de quórum. Menos razonable resulta la exigencia de que las actividades emprendidas por esas empresas estén sometidas a la legislación común aplicable a los particulares (cuestión que solo puede ser aceptada con una ley también de quórum calificado) cuando justamente, se trata de una actividad que no está siendo desarrollada por los privados.

Desde un punto de vista más general, el enfoque que orienta la definición del rol del Estado en la Constitución pierde de vista, más allá de excesos que es necesario reconocer y evaluar críticamente, que el sector público ha jugado un rol central en el desarrollo de los países más avanzados del mundo. La profesora de la Universidad de Sussex, Mariana Mazzucato, concluye en su reciente libro, *The Entrepreneurial State*, que la experiencia histórica deja en evidencia que las innovaciones más radicales y revolucionarias que impulsaron el capitalismo –desde el ferrocarril, pasando por el internet hasta el actual desarrollo de la nanotecnología y la investigación farmacéutica– provinieron de las inversiones más tempranas, más valientes, más intensivas en capital y más emprendedoras del Estado. Del mismo modo, se sabe que las innovaciones no son solo el re-



sultado de inversiones en investigación y desarrollo, sino que dependen de las instituciones que hacen posible que el nuevo conocimiento se abra paso por toda la economía. Se trata además de comprender el rol insustituible del Estado en la creación y conformación de nuevos mercados, esto es, hacer posible cosas que de otra manera no lo serían. Esta visión académica se confirma cuando se evalúa el rol que han jugado los Estados (unos mejor que otros) en la superación de la crisis que la desregulación financiera y el colapso de muchas instituciones bancarias provocó en el año 2008. Esto no es inconsistente con el rol que desempeña en los países más exitosos la iniciativa privada y el espíritu empresarial.

Otra discusión importante en este campo, que ha sido relevada por Fernando Atria, es la que se relaciona con la “privatización” del Estado y que se traduce entre, otras cosas, en la transformación de servicios públicos en empresas sujetas a las mismas condiciones de funcionamiento de las empresas privadas, lo que lleva a plantearse la pregunta referente al objeto y fin de estas empresas. Aun cuando pueden entregarse argumentos que sostienen que esta forma de organización favorece un desempeño más eficiente de esas entidades, lo cierto es que persiste la pregunta de fondo.

### 3.4 La sala de máquinas de la Constitución

Roberto Gargarella, en su libro *La sala de máquinas de la Constitución*, ha llamado la atención sobre el hecho de que el debate constitucional de las últimas décadas sufre “por la obstinada atención que se ofrece a las cuestiones de derechos, en desmedro de la organización del poder”. Ello, sostiene, “como si la democratización política y el robustecimiento social que se quieren promover a través de cambios en las secciones de derechos, fueran compatibles con la concentración del poder y el centralismo autoritario que se preserva en la sección relativa a la organización del poder... La consecuencia de ello es que el poder concentrado entra fácil y previsiblemente en tensión con las demandas sociales por más derechos, lo cual termina implicando que una parte de la Constitución comienza a trabajar en contra del éxito de la segunda”.

Sin duda, este no fue un problema de la Constitución de 1980. Como se ha reiterado, Jaime Guzmán señalaba que la finalidad de las reglas constitucionales era que “si llegan a gobernar los adversarios, se vean constreñidos a seguir una acción no tan distinta a la que uno mismo anhelaría, porque –valga la metáfora– el margen de alternativas posibles que la cancha imponga de hecho a quienes juegan en ella sea lo suficientemente reducido para hacer extremadamente difícil, lo contrario” (citado por Fernando Atria<sup>14</sup>). En este con-

14 <http://www.eldesconcierto.cl/pais-desconcertado/politica/2014/01/07/la-constitucion-de-1980-una-constitucion-tramposa/>

texto, son conocidos los llamados “amarres constitucionales”, como fueron los senadores designados y el sistema binominal, entre otros, que se han ido modificando a medida que pierden su eficacia. Sin embargo, permanece un aspecto que da fuerza al modelo económico predominante: los mecanismos de designación de las autoridades de organismos como el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema y el Banco Central, que establecen una distancia insuperable entre la decisión democrática ciudadana y las orientaciones de estas autoridades, que va más allá de la relativa autonomía que estas funciones exigen.

El problema aparece en el caso de la Corte Suprema. El procedimiento exige que sus miembros sean nombrados por el Presidente de la República, elegidos sobre la base de una nómina de cinco personas propuestas por la propia Corte Suprema. Hasta aquí el procedimiento resulta razonable. El problema surge con la exigencia de que su designación sea aprobada por los dos tercios del Senado, lo que ha tenido como consecuencia el establecimiento de acuerdos políticos espurios que obstaculizan el objetivo de que estas autoridades expresen a las mayorías democráticas. Algo similar sucede en los casos del Fiscal Nacional, el Servicio Electoral y la Contraloría (en este caso se exigen tres quintos de los senadores en ejercicio).

En el caso del Tribunal Constitucional, de los diez miembros, no presentan problemas los designados por el Presidente de la República, pues se trata de una autoridad elegida por una mayoría de ciudadanos y, en consecuencia, tiene un origen en la decisión ciudadana democrática. En el caso de los designados por la Corte Suprema, el mecanismo proyecta en el Tribunal Constitucional los propios déficits democráticos de su generación. En el caso de los designados por el Senado (tanto los propuestos por la Cámara de Diputados, como los nombrados directamente por el Senado) la exigencia de dos tercios congela la incidencia de las “preferencias” del régimen dictatorial. Esta circunstancia ha tenido como consecuencia que en su conformación, atribuciones y alcance el Tribunal Constitucional se haya transformado, en los hechos, en una tercera cámara política, que dobla la mano de la voluntad democrática definida en las urnas.

Enfrentamos aquí un debilitamiento muy fuerte del control político democrático sobre el poder político y administrativo. El resultado de las contiendas democráticas no incide prácticamente en la designación de esas autoridades, lo cual naturalmente afecta las confianzas de la ciudadanía en sus instituciones. Se constituye así un sistema de regulación tecnocrática en el cual la decisión democrática ciudadana no se plasma de manera efectiva.

### 3.5 Las facultades exclusivas del Presidente en iniciativas de ley

Es ya tema recurrente el desprestigio del Congreso de la República. Se conocen también las múltiples iniciativas que se han tomado para revertir esta situación. Se espera que las propuestas en materia de probidad de la llamada Comisión Engel tengan una influencia positiva. No obstante, se insiste en ignorar un aspecto crucial: el carácter subordinado del Congreso frente al poder presidencial que se traduce en la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en todo tipo de materias económicas, sociales y de organización del Estado. Toda esta legislación resultó de los traumas de los años sesenta y setenta, que a su vez fueron consecuencia tanto de excesos propios de una democracia moderna en formación como de la forma dominante en la época, de cómo se entendía el funcionamiento económico. Es indispensable revisar estas normativas, recoger la experiencia internacional de los últimos años y avanzar hacia un nuevo equilibrio entre los poderes colegisladores del país.

### 3.6 La independencia del Banco Central

El artículo nº 108 de la Constitución determina que el Banco Central es un organismo autónomo, con patrimonio propio, de carácter técnico y su composición, organización, funciones y atribuciones serán definidos por una ley orgánica constitucional. La independencia de esta institución es probablemente el punto crucial que deberá ratificar o atenuar el debate constitucional en marcha. Desde el punto de vista de sus funciones, se han expresado dudas respecto de su focalización en los problemas de inflación y la no especificación del deber de preocuparse por la actividad y el empleo, como si sucede en otras latitudes, específicamente, en el caso de la Reserva Federal de los Estados Unidos, que aparece como su modelo. Transcurrido un poco más de 25 años de existencia de la ley orgánica del Banco Central, no existe un estudio independiente reciente que realice una evaluación del desempeño de la entidad. De esta forma, diferentes personeros han expresado una alta valoración de su gestión, sin los fundamentos suficientes para ello. A lo largo de su existencia se han vertido opiniones críticas respecto de su desempeño en relación con la llamada crisis asiática; sobre todo en relación con decisiones que han determinado en un grado importante la alta volatilidad que ha caracterizado el tipo de cambio, dificultando el desarrollo de inversiones en áreas distintas a las exportaciones de *commodities*; tardía reacción frente a la crisis financiera internacional, cuando en enero de 2009 todavía la tasa de política monetaria alcanzaba una cifra en torno al 8%, entre otras.

Desde el punto de vista de su funcionamiento, se han expresado dudas respecto a que la independencia se entiende a veces como falta de *accountability*, pues más allá de informar al Presidente de la República y al Senado respecto

de las políticas y normas generales que dicte en el ejercicio de sus atribuciones, el Consejo del Banco Central no está sujeto a la supervisión del Congreso Nacional, como sucede en otros países. En este sentido, la discusión constitucional en este campo debería incluir el análisis de diversas acepciones de autonomía (de fines o de medios) que se encuentran en la experiencia comparada internacional.

Por otra parte, los problemas indicados más arriba sobre las formas de generación del Consejo del Banco se expresan con mucha fuerza. Los consejeros son nombrados por el Presidente de la República previo acuerdo del Senado, duran diez años en funciones y se renuevan cada dos años. Aunque en este caso, el mecanismo de designación es de mayoría calificada, existe un acuerdo político (basado en el sistema binominal) que debilita el control democrático. Más aún, la incidencia del Consejo del Banco Central en el nombramiento de autoridades de diferentes instituciones reguladoras proyecta este problema en ellas.

### 3.7 Los derechos sociales

En el campo de los derechos sociales aparecen inconsistencias: mientras que en el área de la salud se indica que “es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas” (Art. 19, nº 9), no se garantiza la posibilidad de elegir en materia previsional, lo que se ha traducido en que los chilenos están obligados a incorporarse al sistema privado de AFP, aun cuando no estén de acuerdo con ello (Art. 19, nº 19).

El lugar que los derechos sociales deben tener en el texto constitucional es un problema que los chilenos debemos debatir. No es razonable el criterio de exigibilidad absoluta para considerar un derecho como tal. Para no sufrir en caso alguno el ataque de un delincuente, sería necesario contar con protección permanente y personalizada de Carabineros. ¿Significa eso que el Estado y la Constitución eviten asegurar el derecho de libre circulación? El desarrollo de la ciudadanía se estructura a partir de una ampliación permanente de los derechos (también de las obligaciones). Sin duda que el país ha avanzado notablemente en este campo. Basta señalar lo relativo a la vivienda, al derecho a una pensión, al derecho a la salud y a la educación. Concuero en que tiene sentido que la Constitución Política garantice los derechos sociales. Ello marca un horizonte para el debate político, pero no significa que se deba judicializar la satisfacción de estos derechos. La experiencia colombiana en salud no ha sido positiva al respecto. La materialización de esos derechos depende del grado de desarrollo de la economía y del debate democrático respecto a las prioridades, alcance y estructura del sistema tributario y de la forma y con qué prioridades se asignan los recursos públicos disponibles.

En términos más generales el debate en este campo debería responder las siguientes preguntas ¿cuál es el sentido de entregar a los derechos económicos y sociales un rango constitucional? Y ¿en qué medida es necesario hacerlo? Crucial es entender en este ámbito que la Constitución crea y habilita poderes. En tal sentido, la extensión otorgada a los derechos de propiedad, en el actual ordenamiento constitucional, limita las posibilidades de la democracia para controlar los poderes fácticos y, a *contrario sensu*, el establecimiento con rango constitucional de los derechos económicos sociales determina los fines que debe perseguir el legislador. Del mismo modo, el establecimiento de estos derechos modifica las prioridades cuando ellos entran en colisión con los derechos de propiedad, en particular con la forma como los concibe la actual Constitución y la forma predominante como ella se interpreta.

#### 4. Debates y proyecto de centroizquierda: a manera de conclusión

Las discusiones en marcha (algunas de las cuales hemos analizado) prefiguran los clivajes programáticos que se enfrentarán en la próxima elección presidencial. Diferencias respecto de la reforma laboral volvieron a aparecer en el seno del gobierno luego del fallo del Tribunal Constitucional y con ocasión de la decisión presidencial de vetar algunos de los artículos de la ley laboral. Basados en una argumentación coyuntural –el efecto sobre el crecimiento–, algunos ministros se oponen a relaciones más equilibradas en el mundo laboral. Solo la convicción reformista de la presidenta la llevó a vetar elementos de la ley que tenían sentido solo si se viabilizaban los ejes de la reforma. El debate en torno a la priorización del ajuste fiscal versus quienes sostenían que el Estado tenía una posición financiera suficiente para realizar un esfuerzo significativo para enfrentar la desaceleración económica y los problemas estructurales que afectan la economía, muestra también diferencias de fondo. Esta discusión, con frecuencia invisibilizada, tuvo una expresión significativa en el documento “Hacia una estrategia de desarrollo inclusivo y sostenible”, presentado en el congreso socialista y que relevó como problemas de la economía chilena el modo de explotación de los recursos naturales, una lógica económica rentista, una débil política de desarrollo productivo y baja inversión en desarrollo e innovación y una alta concentración de rentas, todo lo cual es promovido por las instituciones y leyes vigentes.

La renuncia de un diputado del PPD, que denunció prácticas clientelistas en la organización y que recibió el apoyo del Presidente Lagos, es otra señal relevante. Ambos personeros apuntan a un problema real, que no es sin embargo propiedad exclusiva del PPD. Es cierto que los partidos necesitan fuertes reformas. De manera difusa, en el trasfondo de estas discusiones aparecen las diferencias en torno a las reformas y respecto de lo que debe ser el programa

de una futura candidatura de centroizquierda. Tienen peso en la DC y en el PPD (en menor medida en el PS) sectores que jugaron un papel relevante en los gobiernos de la Concertación y que han ido asumiendo responsabilidades en el mundo empresarial y expresan posiciones que poco se diferencian de la derecha. Para ellos, los cambios que necesita el país son menores y valoran las instituciones básicas de lo que ha sido el modelo chileno. Pero la transformación del sistema de AFP, de la salud estructurada en torno a las isapres, la culminación de una reforma educacional basada en derechos universales y una labor más relevante del Estado en innovación productiva constituyen, sin duda el núcleo programático económico social de una nueva coalición de centroizquierda. La intervención del expresidente Lagos corre el peligro de ser interpretada como una apuesta a favor de los sectores que han puesto obstáculos a las reformas en marcha y de un programa futuro que no contempla las reformas indicadas. Ello debilita una eventual candidatura de Lagos. Al mismo tiempo, los sectores de la centroizquierda que puján por impulsar las reformas pendientes, carecen de un liderazgo capaz de competir con perspectivas de éxito en la futura campaña presidencial. Un debate programático que ponga énfasis en estas cuestiones puede permitir superar las dificultades que ellas representan.



# Empleo y protección social





# La reforma laboral del gobierno de Michelle Bachelet y la deuda con los trabajadores de Chile

Jaime Ensignia<sup>1</sup>

## Introducción

La deuda acumulada por la ausencia total de una reforma laboral de envergadura a lo largo de cuatro gobiernos de la Concertación se tornaba insostenible en el contexto de un gobierno cuya bandera es la superación de la desigualdad. Incluso en el primer gobierno de la presidenta Bachelet, la reforma estuvo planteada por el sindicalismo nacional con el apoyo del entonces ministro del Trabajo y Previsión Social –el expresidente del Partido Socialista– Osvaldo Andrade, pero fue el exministro de Hacienda, Andrés Velasco, quien bloqueó tenazmente estas sentidas reivindicaciones del movimiento sindical.

Siempre es saludable recordar el papel del movimiento sindical en la lucha antidictatorial en tiempos en que los partidos políticos, especialmente de la izquierda del país, estaban al margen de la ley y eran perseguidos por la dictadura cívico-militar de Pinochet. El sindicalismo chileno devino en catalizador y convocador de grandes y masivas demostraciones político-sociales que abrieron la vuelta a la democracia y el despegue de los gobiernos concertacionistas. En este sentido, destacados especialistas en relaciones laborales señalan que

---

1 Jaime Ensignia. Sociólogo. Dr. en Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Libre de Berlín, Alemania. Experto en temas de política internacional y de relaciones laborales. Actualmente dirige el Programa Internacional y de Relaciones Laborales de la Fundación Chile 21.

la antigua Concertación no logró saldar esta deuda con el movimiento sindical. Más aún, constatan que los principios marco-regulatorios de las relaciones colectivas de trabajo ponen en evidencia la preservación inalterada de la matriz del Plan Laboral de 1979.

Cierto es que el Código Laboral ha sufrido cambios desde entonces, pero, tal como sucede en otras materias, las modificaciones registradas no representan transformaciones estructurales respecto del paradigma de origen. Al permanecer inalterada la matriz neoliberal que sella la asimetría entre el enorme poder del sector empresarial y las organizaciones sindicales, resulta ineludible para las nuevas autoridades del gobierno de la presidenta Bachelet encarar un nuevo pacto laboral, o nuevo Código Laboral. Lo ha señalado la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) en su documento base, *La CUT y los cambios que Chile necesita. Para profundizar la democracia en el trabajo*, donde destaca que:

El Código del Trabajo que rige las relaciones laborales en nuestro país tiene su origen en el Plan Laboral impuesto por el gobierno de Pinochet el año 1978, cuando era Ministro del Trabajo José Piñera. Durante los gobiernos de la Concertación se realizaron reformas parciales pero no alteraron su contenido central ni su filosofía de abordaje individual de las relaciones laborales<sup>2</sup>.

En otro documento, denominado *Manifiesto Laboral. Por un nuevo modelo de relaciones laborales*, suscrito por la prestigiosa Fundación Sol y destacados abogados laboristas y expertos en relaciones laborales del país, se enfatiza con mucha claridad que:

la acción de la dictadura, entonces, provocó una violenta redistribución del poder entre sectores sociales, favoreciendo los grandes intereses económicos. Posteriormente, los gobiernos de la Concertación no modificaron sustantivamente esta situación, apoyando argumentos y políticas en las que primaban los equilibrios macroeconómicos más que la democracia y la calidad de vida de los trabajadores y trabajadoras. Bajo esa óptica, los derechos laborales siguieron siendo percibidos como obstáculos y rigideces para la actividad económica y no como un elemento sustantivo que debe ser resguardado por la sociedad<sup>3</sup>.

Las reformas llevadas a cabo bajo los gobiernos de la Concertación no modificaron la arquitectura del sistema de relaciones laborales heredado, convirtiéndose las autoridades de la época en rehenes de aquella legislación. En este contexto, las reformas laborales realizadas por los gobiernos de Patricio Aylwin y Ricardo Lagos han sido conceptualizadas como de “baja intensidad”.

El reciente cambio de gabinete ha enrocado a la exministra de la Secretaría

2 *La CUT y los cambios que Chile necesita para profundizar la democracia en el trabajo*, octubre 2013, p. 9. En [http://www.pcchile.cl/?page\\_id=8074](http://www.pcchile.cl/?page_id=8074)

3 Véase *Manifiesto Laboral. Por un nuevo modelo de relaciones laborales*, 2013, p. 1. En <http://www.sitp.cl/?p=138>

General de la Presidencia, Ximena Rincón, al Ministerio del Trabajo y Previsión Social. La ministra Rincón tiene antecedentes en las materias de trabajo y previsión social, no tan solo en su ejercicio como senadora, sino también en su paso por la Superintendencia de Seguridad Social bajo el gobierno de Ricardo Lagos. En su calidad de senadora, presidió la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara Alta, promoviendo proyectos como la negociación colectiva ramal y sobre el derecho a huelga, entre otros que tramitó<sup>4</sup>. La pregunta que es pertinente hacerse es si el nuevo gabinete, con su máxima de poner el énfasis en el “diálogo y la prudencia”, significará o no un retroceso en el debate sobre la reforma laboral, al tomar más en cuenta la opinión tradicional del empresariado que las propuestas del sindicalismo y de todos aquellos que están por reformas estructurales para llevar a cabo una reforma laboral profunda, acorde con un Chile moderno. Es este el escenario donde debe entenderse la mentada “pausa” en relación con el tratamiento legislativo que ha propuesto la nueva ministra del Trabajo.

## Contexto

En el debate sobre la reforma laboral propuesta por el gobierno de la presidenta Bachelet, debemos ser categóricos en su enunciado principal: el país necesita una reforma laboral profunda, una reforma que esté de acuerdo con un Chile del siglo XXI, un Chile –como nos gusta llamarnos– que es miembro de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE). No se puede seguir avalando relaciones laborales que mantienen una arquitectura basada en el mentado Plan Laboral impuesto por la dictadura cívico-militar de Pinochet en 1979.

Un resumen de los aspectos neurálgicos de este Código Laboral, nos entregan los expertos de la Fundación Sol, Gonzalo Durán y Karina Narbona, al señalar:

El Plan Laboral correspondió únicamente a dos leyes: una sobre sindicatos (DL 2.756, publicada el 3 de julio de 1979) y otra sobre negociación colectiva (DL 2.758, publicada el 6 de julio de 1979) (...). Esta nueva legislación estaba asentada en cuatro pilares: 1) negociación colectiva centrada en la empresa (en la gran empresa, en los hechos); 2) huelga que no paraliza (permitiendo reemplazantes en huelga y limitando ocasiones en que la huelga puede llevarse a cabo); 3) paralelismo de agrupaciones de trabajadores (sindicatos pequeños compitiendo entre sí y con grupos negociadores) y, 4) despolitización sindical (ruptura del vínculo entre sindicatos y asuntos generales de la sociedad)<sup>5</sup>.

4 Véase diario *Pulso*, p. 12, miércoles 13 de mayo de 2015.

5 Gonzalo Durán y Karina Narbona: “Otro año del Plan Laboral: no hay nada que festejar”, *El Mostrador*, 8 de julio de 2014.

## El cuarto pilar de las reformas del gobierno de Michelle Bachelet

De acuerdo con la presidenta, “esta es una tarea que habíamos postergado por mucho tiempo, ya sea por ataduras del pasado, desconfianza sin fundamentos, o porque para algunos nunca llega el buen momento. Creemos firmemente que este es el momento adecuado”. Fiel a su promesa programática de gobierno, la presidenta Bachelet firmó el pasado 29 de diciembre de 2014, el proyecto de ley que moderniza el sistema de relaciones laborales, que así se convertía en el cuarto pilar de las reformas estructurales en curso por su gobierno.

Esto es un gran avance, pero falta aún mucho por recorrer para que en nuestro país, esa cancha tan dispareja, tan asimétrica entre empresarios y trabajadores, sea realmente pareja. El sindicalismo y los trabajadores y trabajadoras de Chile se lo merecían desde hace muchas décadas. Los gobiernos posdictadura no tuvieron la capacidad de concretar, de una u otra manera, una reforma profunda de las relaciones laborales. En los hechos, el cuarto pilar se ha impuesto y, junto con la reforma tributaria, la educacional y la nueva Constitución, conforma la esencia del alma reformadora de este segundo gobierno de Bachelet. Bien por el gobierno, bien por todos aquellos que, desde adentro y desde afuera del gobierno de la Nueva Mayoría, vislumbran posibilidades de empezar a saldar una deuda con los trabajadores y trabajadoras del país. No obstante, aun cuando la reforma propuesta implica valiosos avances, al mundo del trabajo le queda un sabor agri dulce, por la subsistencia de resabios del antiguo Código Laboral de tiempos pinochetistas.

“Hoy estamos saldando una deuda con los trabajadores chilenos”, señaló la presidenta Bachelet. Por cierto, el análisis acerca de los alcances de esta reforma laboral recién se inicia y será en el Congreso donde tendrá lugar este sustantivo debate. Nos reconforta que la presidenta Bachelet haya señalado recientemente que en función de las muchas objeciones que se han planteado a este proyecto de ley por las más diversas organizaciones sindicales y fundaciones del arco progresista, se muestre dispuesta a perfeccionarlo.

Los puntos centrales de esta reforma laboral podríamos resumirlos en los siguientes: 1) Reconocimiento de la titularidad del sindicato en la negociación colectiva de la empresa; 2) Derecho a los beneficios negociados por el sindicato por afiliación sindical; 3) Ampliación del derecho a la información de los sindicatos, información permanente y relevante para el proceso de negociación colectiva; 4) Prohibición del reemplazo de los trabajadores en huelga; 5) Existencia de un piso mínimo para la negociación colectiva; y 6) Fortalecimiento de los derechos de la mujer trabajadora a través de distintas medidas<sup>6</sup>.

6 Véase el texto completo del Proyecto de Ley, en la web del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, <http://www.mintrab.gob.cl/presidenta-de-la-republica-firma-el-proyecto>

En cuanto a perfeccionar este proyecto de ley –en el espíritu de lo mencionado por la presidenta–, puntos muy relevantes para las organizaciones sindicales quedaron fuera de este anuncio gubernamental. Algunos de ellos: 1) La negociación colectiva por ramas de la producción; estará por verse la negociación colectiva interempresas, 2) Normas del Código del Trabajo referentes al despido: artículo 159, despido por fuerza mayor; y el oprobioso artículo 161, por necesidades de la empresa, que se presta para infinitas arbitrariedades y prácticas antisindicales de la parte patronal, de representantes de empresas y otro tipo de instituciones; 3) Implementación de políticas tendientes a promover y preservar el empleo decente y fomentar la institucionalidad del diálogo social.

### **La necesidad estratégica de la negociación colectiva ramal**

Es cierto, esta forma de negociación no estaba en el programa de la Nueva Mayoría, ni en el programa de gobierno de la presidenta Bachelet; sin embargo, la negociación colectiva ramal o por sector productivo es una reivindicación histórica al interior del mundo del trabajo en Chile, y una de las aspiraciones más sentidas del sindicalismo chileno. No en vano la dictadura cívico-militar de Pinochet, con el mentado Plan Laboral de José Piñera, atentó directamente contra el tema de la negociación colectiva de los trabajadores y trabajadoras de nuestro país y, de forma especial, contra la negociación colectiva por ramas de la productividad. Veía ahí, precisamente, el poder real que podrían llegar a tener los trabajadores sindicalizados chilenos.

En este escenario, a partir del Código Laboral de 1979, quienes se han beneficiado de manera absoluta han sido los sectores empresariales, puesto que a los trabajadores se les conculcaron sus derechos laborales y de libertad sindical, y no han contado con una herramienta fundamental para defenderlos como es la negociación colectiva ramal.

Un punto neurálgico en el combate a la desigualdad en un país como Chile, es que la negociación colectiva sea real, inclusiva, masiva, redistributiva y ramal. No existe evidencia empírica respecto de que la negociación colectiva, asumiendo el carácter de ramal, sea un impedimento al desarrollo económico y social, según lo señaló el presidente de la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), Hermann von Mühlbrock, en una entrevista reciente al diario *Pulso* (*Pasión por los Negocios*)<sup>7</sup>, o lo expresado por personeros del Ministerio de Hacienda.

Por el contrario, en países de capitalismo maduro, con los cuales nos encanta siempre compararnos, la negociación colectiva ramal es precisamente

7 <http://bit.ly/29fbHN9>

un incentivo cualitativo para el desarrollo económico, social y político de sociedades que tienen un rayado de cancha simétrico entre trabajadores y empresarios. En cambio, en sociedades donde se inhibe la negociación colectiva ramal o interempresas, se generan condiciones de desigualdad severas para el devenir societal. En este sentido, si el proyecto de reforma laboral en curso no introduce los temas mencionados, y otros, estaremos asistiendo una vez más a una reforma laboral cosmética y gatopardista.

### **El empresariado chileno y la antirreforma laboral**

Desde un comienzo ha existido, y existe, un ambiente antirreforma en los círculos conservadores. Así lo dejan de manifiesto titulares como “Esta reforma laboral tendrá efectos más severos que la tributaria, porque va afectar a las personas”, que recogía palabras del presidente de la Sofofa. U “Otra reforma, los mismos errores”, en una columna de *El Mercurio*, dicho de J. C. Jobet, ministro del Trabajo bajo el gobierno de Piñera. También “Empresarios: agenda laboral no es pro empleo, y se enfoca en sindicatos, y no en trabajadores”, “Es un mal proyecto, y lamentablemente seguiremos en presencia de malos proyectos”, como acentuaba el expresidente máximo de los empresarios, Andrés Santa Cruz, de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC). Lo mismo promulgaron diarios como *La Tercera* en su editorial “Una negativa reforma para concluir el año”; *El Mercurio*, “Inquietud por la reforma laboral”; y, finalmente, *Pulso*: “Una mala reforma para los chilenos”. En breve, los empresarios y sus medios opinaron que esta es una reforma prosindical, intentando con ello evitar ir al meollo mismo de una reforma tan trascendental para la sociedad chilena, como es un debate con altura de miras sobre una reforma de esta naturaleza.

En democracia, con presidentes elegidos por sufragio universal, con un Congreso que debate profusamente las leyes, con partidos políticos que asumen y representan a la ciudadanía, con gremios empresariales que exponen y defienden sus perspectivas y proyecciones, con sindicatos modernos, que no tan solo defienden sus intereses corporativos sino también proponen una visión política de la sociedad, todas las opciones políticas, sociales, económicas y culturales tienen su cauce democrático de solución. A esto se agrega que organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros, aportan miradas comparativas internacionales en cuanto a los grandes temas de debate nacional. Es en este escenario que se respetan y se cumplen las reglas democráticas. Las actuales reformas planteadas por el gobierno, el debate y análisis de la reforma laboral, reflejan que el sistema democrático responde adecuadamente a los intereses del conjunto de la sociedad.

Todo lo anterior estuvo ausente bajo la dictadura de Pinochet en el momento en que se promulgaron diversas reformas estructurales: la de pensiones, la educacional, la Constitución de 1980, la de salud y, por cierto, la reforma laboral. Esta reforma, que cambió de raíz las relaciones laborales que prevalecieron hasta septiembre de 1973, arrastra un enorme pecado de origen, lo mismo que las demás mencionadas: fueron implementadas bajo un estado dictatorial, a sangre y fuego. No habiendo actores sociales y políticos habilitados, el empresariado de la época no levantó la voz para señalar lo antidemocrático y anticonstitucional de todas las transformaciones implementadas. Y, por cierto, en el curso de estas décadas, ese sector de la sociedad se benefició enormemente de tal situación.

Hoy, el empresariado nacional cuenta con todas las garantías para juzgar qué le gusta o no del actual proyecto de ley que moderniza el sistema de relaciones laborales, y más aún: lo hace ver en las más diversas esferas, sea en el Congreso, en reuniones con el Ejecutivo o en seminarios donde se lo analiza. No obstante, su tono es desmesurado, abonando a un clima de crispación en el debate y echando mano a las viejas amenazas: caída de la inversión, aumento del desempleo y otras catástrofes económicas.

Como una muestra de este estado de ánimo, en una entrevista al reelecto presidente de la Sofopa, Hermann von Mühlentrock, este señala "Es una reforma absolutamente ideológica, populista y cuya táctica es: coloquemos cosas harto más malas para, por ejemplo, discutir la negociación por rama". Y continúa: "Esta es una reforma totalmente antidemocrática" (...), a la larga, si hacen una mala reforma, veremos un país creciendo menos y con muchos más conflictos"<sup>8</sup>.

Declaraciones de este tipo fueron la antesala de la 1ª Jornada de Reflexión: *Por una reforma laboral para todos*, realizada por más de una veintena de gremios empresariales el 15 de abril pasado, donde los gremios empresariales se reunieron para agitar a sus adherentes con el objetivo de señalarle al gobierno –y no tan solo al gobierno, sino también a la sociedad civil y a la política– que están en pie de alerta para obstruir el proyecto de reforma laboral en curso. Grandes frases para el bronce, estigmatizaciones, denuncias nada novedosas, extraídas del antiguo repertorio ideológico empresarial, precedieron a la exposición central de la jornada a cargo de Oscar Guillermo Garretón, exdirigente político de la Unidad Popular y exsubsecretario de Economía bajo el gobierno de Salvador Allende. En una de sus tesis centrales, Garretón explicitó la "incomunicación entre la empresa y la política", en el sentido de que los políticos y las autoridades de gobierno no conocen al "empresariado y la moderna empresa".

8 Diario *Pulso*, 13 de abril 2015.



No cabe ninguna duda acerca de lo saludable que resulta que el empresariado nacional aproveche los espacios que la democracia ofrece y permite. Sin embargo, igualmente saludable es no olvidar la reciente historia del país, hacerse cargo de esa historia y del papel que este empresariado asumió en sus épocas más oscuras. No se conoce autocrítica alguna por parte de este sector, condenando, por ejemplo, las violaciones sufridas por el movimiento sindical y sus dirigentes, o reconociendo cómo gran parte del empresariado se benefició de las transformaciones impulsadas bajo el régimen cívico-militar. Este recorrido no solo tendría que ver con un ejercicio vinculado al pasado, sino que aportaría a transparentar las razones de sus actuales posiciones frente a las reformas. No obstante, en esta Primera Jornada sí hubo una reflexión crítica sobre el pasado: fue la de Oscar Guillermo Garretón, quien, lejos de invitar a un ejercicio sobre la propia actuación, apuntó a las responsabilidades de otros, complaciendo, una vez más, a su público.

## Epílogo

Sintetizando: la discusión de fondo, que era la transformación o derogación del Plan Laboral de Pinochet y la gestación de un Nuevo Código Laboral en democracia, ha quedado como uno de los *debe* hasta este momento. Ante tal deuda, es necesario ser conscientes de la necesidad de una reforma laboral profunda y estructural que cambie de raíz el Código Laboral de 1979.

Lo anterior también tiene un contrapunto, cual es la necesidad de definir un nuevo rol del sindicalismo chileno, para hacer de él un sindicalismo moderno y genuinamente democrático, una organización que ofrezca servicios para sus adherentes, con capacidad técnica-política-económica y con una constante política de capacitación laboral y sindical para sus organizaciones miembros.

En nuestra opinión, sería un desgaste y un descrédito más para el Ejecutivo y el Congreso que quedase la sensación en la opinión pública de que esta reforma es meramente cosmética, lo que ocurriría si se lleva a su ejecución tal como está. Ello haría imprescindible reformar la reforma laboral en un nuevo y futuro contexto político y social.

Educación  
superior



# Gratuidad en la educación superior en Chile: vaivenes y desafíos

Luis Eduardo González

Oscar Espinoza<sup>1</sup>

## 1. Introducción

El propósito del presente texto es describir, analizar y evaluar el estado de avance de la implementación del régimen de gratuidad en la educación superior en Chile, uno de los aspectos medulares de la reforma de la educación superior que está llevando a cabo la administración de Michelle Bachelet. Se trata, en teoría y conforme establece la retórica del discurso gubernamental, de una transformación fundamental al sistema terciario cuyos alcances y consecuencias están aún por verse.

No hay que olvidar que el anteproyecto de reforma de la educación terciaria que ha delineado el gobierno contiene distintos aspectos que apuntan a modificar tanto la institucionalidad y el sistema de aseguramiento de la calidad como el régimen de financiamiento. En ese marco, la instauración de la gratui-

---

<sup>1</sup> Luis Eduardo González. Director del Área de Política y Gestión del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) y consultor de la Universidad San Sebastián.

Oscar Espinoza. Investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), e investigador de la Facultad de Educación de la Universidad San Sebastián y del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la Universidad Diego Portales.

dad universal en el nivel post secundario constituye un aspecto de enorme trascendencia por el impacto que este mecanismo podrá tener en la matrícula, el acceso, la permanencia y el egreso de los futuros profesionales y técnicos, y en el posterior desarrollo de las instituciones de educación superior (IES). Se asume que al completarse el proceso de implementación de la gratuidad, el sistema de educación adquirirá una nueva fisonomía que, probablemente, se aproximará a lo que Chile realmente necesita como país.

El documento se ha estructurado en seis apartados. Tras la introducción se discute el rol del Estado en relación con el financiamiento del sector terciario. Luego, se analizan los alcances de la gratuidad y sus beneficiarios. A continuación, se entregan antecedentes sobre el financiamiento de la educación superior en Chile. Posteriormente, se presenta el proceso de implementación de la gratuidad en el marco de la reforma a la educación superior. En último término, se esbozan conclusiones y propuestas.

## **2. El rol del estado y su responsabilidad en el financiamiento de los estudios terciarios**

El financiamiento institucional y la gratuidad de los estudios debieran analizarse en el contexto de una concepción de la educación como bien público y como un mecanismo de promoción de equidad y movilidad social. En tal sentido, no cabe que el Estado destine recursos que no estén directamente relacionados con los costos de impartir educación de calidad. En consecuencia, los recursos fiscales no debieran ser usados para funciones que no sean docentes ni mucho menos para beneficios de los controladores privados. En relación con lo primero, el Estado debiera aportar fondos para la función docente diferenciados de otros posibles recursos para la investigación y el servicio a la comunidad. Respecto de lo segundo, debiera haber un control extremadamente cuidadoso del uso de los recursos fiscales provistos.

### **2.1 Modelos de gestión del Estado**

Las responsabilidades del Estado para financiar los estudios terciarios y asumir el costo de la gratuidad dependen del modelo de gestión que impere en una sociedad determinada. En este sentido, en la literatura se distinguen tres tipos de regímenes estatales: socialista o centralista, benefactor o de bienestar y subsidiario.

#### *Estado socialista o centralista*

En esta figura el Estado planifica, ejecuta y evalúa. Asume que el bien social está por sobre cualquier bien individual. Todos los ciudadanos son conside-

rados como iguales y, por tanto, tienen los mismos derechos y deberes<sup>2</sup>. Bajo este modelo los países destinan una alta proporción del gasto público a los sectores de salud, educación y previsión social, como también a la satisfacción de necesidades básicas (comida, vivienda, etc.). Ello se canaliza, fundamentalmente, a través de una planificación centralizada con participación de órganos intermediarios (por ejemplo, sindicatos, partidos). El Estado es predominantemente dueño de los medios de producción y la sociedad es básicamente equitativa e igualitaria.

De acuerdo con el Estado centralista, los establecimientos educacionales son en su totalidad estatales y la educación es principalmente pública. En este esquema el Estado financia prácticamente la totalidad del gasto en educación y, por tanto, toda la educación superior es universalmente gratuita.

### *Estado benefactor o de bienestar<sup>3</sup>*

El Estado benefactor garantiza el acceso a servicios básicos a través de la planificación y evaluación. Sin embargo, deja abierta la opción de que la implementación de las acciones y planes sea realizada a través de entidades tanto públicas como privadas, bajo una normativa que resguarda el bien común. En esta figura, también se destina una proporción significativa del gasto público para cubrir las necesidades sociales básicas. Otro rasgo característico en este tipo de Estado dice relación con los espacios de participación que se abren a la comunidad para la toma de decisiones y para resguardar la calidad de vida de sus comunidades. Los bienes de producción en este caso son de tres tipos: públicos, privados corporativos o cooperativos.

Bajo esta forma de gobierno, hay establecimientos educacionales tanto públicos como privados y la educación se financia sobre la base de los impuestos que pagan los trabajadores, los cuales en la mayoría de los países desarrollados oscilan entre el 40% y 50% de los ingresos per cápita. En este esquema pueden coexistir también opciones privadas, pero el Estado beneficia fundamentalmente a sus instituciones.

Bajo esta modalidad de gobierno, la educación superior estatal es gratuita y la privada es autofinanciada por los estudiantes. En algunos casos el Estado puede subsidiar el costo de los estudios mediante becas, créditos blandos, o reducción/exención de impuestos en caso de donaciones hechas por los privados. La justificación de ello es que las personas pagan impuestos y el Estado distribuye los dineros recaudados a través de dichos impuestos para solventar

2 Algunos países donde predomina esta figura de Estado son Cuba, Corea del Norte y China.

3 Este modelo de Estado se encuentra principalmente en Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega, Francia e Italia.

gastos en educación y otros sectores sociales. En otras palabras, el Estado utiliza dichos impuestos para promover un mayor bienestar en la comunidad y proveer servicios públicos gratuitos o de bajo costo.

### *Estado subsidiario*

En este modelo el Estado es concebido como un órgano de apoyo que interviene solo en aquellos casos donde el sector privado no desea intervenir o donde su intervención no produce los efectos deseados por la sociedad. En esta perspectiva, el *laissez faire* constituye uno de los pilares fundamentales en su funcionamiento. Los bienes en este caso son mayoritariamente privados<sup>4</sup>. El supuesto tras este modelo es que el sector privado es más eficiente y mejor administrador que el estatal, por tanto, debe tener una cobertura más amplia.

La educación, bajo este régimen, es concebida como un bien de consumo. Consecuentemente, es posible encontrar acá las *charter schools*, los esquemas de *vouchers* (subsidios) y el incentivo permanente al sector privado en desmedro del estatal. El sector educacional está en una alta proporción entregado al sector privado, que alcanza un desarrollo notable en sus distintos niveles. En este modelo, cada estudiante que se matricula en la educación superior debe financiar sus estudios, porque en el mediano plazo estos le generan mayores ingresos (alta tasa de retorno privada). La gratuidad, por tanto, es casi nula y el costo de los estudios se financia con becas, créditos bancarios, créditos institucionales o créditos subsidiados por el Estado para aquellos estudiantes que no están en condiciones de costear sus estudios. Bajo este esquema, consecuentemente, se asume que la mayoría de los estudiantes debe financiar los estudios por sí mismos.

## 2.2 El rol del Estado en materia de financiamiento de la educación superior

Convencionalmente se acepta que el Estado debiera ejercer, al menos, las siguientes cuatro “funciones” en relación con el sistema de educación superior: a) normativa, b) financiera, c) gestionadora del conocimiento y de la cultura, y d) supervisora y reguladora. Por otra parte, se pueden considerar cinco “criterios de desempeño” para la intervención con los cuales debiera operar el Estado en relación con las funciones antes descritas. Estos son, básicamente, los siguientes: el desarrollo económico social del país, la calidad, la equidad, la eficiencia, y la ética e integridad (González y Espinoza, 2011).

De las cuatro funciones antes enumeradas, tomaremos únicamente la fun-

4 Países como Chile y Estados Unidos son claros ejemplos de naciones donde la figura del Estado subsidiario predomina sin contrapeso.

ción financiera, la cual será analizada en relación con de los cinco criterios de desempeño. En el ámbito de la función financiera le corresponde al Estado aportar los recursos necesarios para que el sistema de educación superior opere en forma expedita y armónica, dando oportunidades iguales a todos los ciudadanos.

Desde el punto de vista del criterio de desarrollo económico y social le compete al Estado en materia financiera destinar una proporción razonable de sus ingresos como una inversión al crecimiento del capital humano y a la generación de innovaciones científicas y tecnológicas que permitan un crecimiento global de la economía nacional.

En cuanto a la función financiera para fortalecer la calidad, al Estado le corresponde contribuir para que sus recursos redunden en servicios educativos de excelencia homogéneamente distribuidos en su territorio y que permitan a toda la ciudadanía las condiciones de equidad en cuanto a acceso, permanencia y logros en el sistema educacional.

En lo que concierne al criterio de eficiencia en relación con el financiamiento, se debería velar por que los recursos estatales estén asignados con pautas de rentabilidad, tanto productiva como social, esperable en toda inversión pública.

Igualmente, el Estado debería velar por el manejo cuidadoso de los fondos públicos, asegurando su coherencia con las orientaciones generales del sistema y garantizando que dichos recursos lleguen efectivamente a los beneficiarios preestablecidos de acuerdo con los principios de la ética e integridad que deben regir a toda la sociedad moderna (González y Espinoza, 2011).

### 2.3 Relación del Estado con la educación superior pública y privada

El Estado desempeña distintos roles frente a las entidades públicas y privadas, dependiendo del tipo de régimen prevalente. La distinción entre lo público y lo privado es de larga data en educación superior, pero la literatura tiende a enfocarla de manera ambigua y confusa, dado que las fronteras entre uno y otro ámbito muchas veces son apenas perceptibles. Es indudable que nuevos aspectos/dimensiones asociados a la educación superior pública y privada están impactando en los sistemas nacionales, incluyendo, por cierto, las relaciones entre las instituciones de los sectores público y privado y las relaciones de estas con el Estado (Marginson, 2007; Marginson y Sawir, 2005; González y Espinoza, 2011).

En el mundo se ha librado una intensa discusión en el último tiempo acerca de si la educación superior, o más bien el conocimiento que se genera en este nivel del sistema educativo, es o no un bien público. En caso de serlo, se podría justificar, desde una perspectiva económica y política, un rol para el Es-



tado como regulador o proveedor de esos bienes (Dill, 2005). Se plantea, complementariamente, que la educación superior efectivamente tiene rasgos de bien público, aun cuando en variados casos el Estado podría generar esos bienes con participación de instituciones no estatales, de carácter privado (con y sin fines de lucro). Empero, en ámbitos relacionados con temas de carácter valorativo, como el pluralismo, la justicia social y la equidad, o bien cuando existe riesgo involucrado en la creación de innovación en el conocimiento, el aporte de instituciones privadas se torna menos evidente (Consejo de Universidades estatales–CUE, 2009; Enders y Jongbloed, 2006; Kwiek, 2008; Stiglitz, 1988; González y Espinoza 2011).

### 3. Alcances sobre la gratuidad y sus beneficiarios

#### 3.. Tipos o modelos de gratuidad

Las modalidades de financiamiento para la educación superior que existen en la actualidad en el mundo se suelen clasificar entre aquellas que entregan educación superior financiada por el Estado (gratuita para los alumnos), por los beneficiarios y una combinación de ambas.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD 2008) identifica cuatro modelos de financiamiento de la educación superior a nivel de pregrado en función a dos criterios: el monto de los aranceles (altos o bajos) y el nivel de desarrollo de los sistemas de apoyo estudiantil (bien desarrollados y poco desarrollados). Los modelos en cuestión son:

- Países sin cobro de aranceles o con aranceles muy bajos, que cuentan con generosos sistemas públicos de apoyo estudiantil (como Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia).
- Países con altos aranceles y sistemas de apoyo estudiantil bien desarrollados (como Australia, Canadá, Holanda, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos).
- Países con altos aranceles, pero con sistemas de apoyo estudiantil poco desarrollados (como Chile, Japón y Corea).
- Países con bajos aranceles y sistemas de apoyo estudiantil poco desarrollados (como Austria, Bélgica, República Checa, Francia, Irlanda, Italia, Polonia, Portugal, Suiza, España y México).

Por su parte, Paredes (2014) generó una tipología que consigna cuatro categorías para financiar los estudios terciarios: pago de aranceles por adelantado, pago de aranceles diferidos, aranceles nominales o gratuidad, y aranceles diferenciados por la calidad de los estudiantes que ingresan al sistema post secundario (*dual track*).

Sobre la base de las tipologías y modalidades de financiamiento de los estudios terciarios antes mencionados, es posible elaborar una tabla en que se consideran, por una parte, los proveedores de recursos (vale decir, el Estado, los beneficiarios y provisión mixta), y por otra, distintas modalidades para financiar los estudios, a saber: financiamiento completo por parte del Estado mediante la gratuidad, autofinanciamiento de los estudios por parte de los alumnos, y el financiamiento mixto que considera becas, créditos bancarios y universitarios, u otras formas subsidiadas por el Estado.

Se constata que en la mayoría de los países en el mundo coexisten diferentes modalidades de financiamiento de los estudios para distintos tipos de instituciones (estatales, públicas y privadas). La Tabla 1 que se presenta a continuación da cuenta de lo que ocurre en algunos países europeos y latinoamericanos. En aquellos casos donde se tuvo acceso a la información de los costos de los aranceles, ella fue consignada.

En el caso del continente europeo, en la mayoría de los países (por ejemplo, Francia, Holanda, Alemania, Austria, Dinamarca, Noruega y Suecia) predominan las universidades estatales, las que cobran aranceles simbólicos; por su parte, las pocas universidades privadas existentes en el viejo mundo tienen aranceles que, si bien no son bajos, están en directa relación con los niveles de renta per cápita que tiene la población (por ejemplo, Reino Unido, Italia y España).

En América Latina ha habido un crecimiento explosivo del sector privado en las últimas tres décadas. En general, las universidades estatales de la región tienden a ser gratuitas (Argentina, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Venezuela), mientras que los aranceles en las universidades privadas son casi en su totalidad financiados por los propios estudiantes y cuentan con escaso o nulo aporte estatal, tal como ocurre en Brasil y Chile. Ello no quita que existan fundaciones o empresas que otorguen financiamiento privado a un grupo determinado de educandos (véase Tabla 1).

Como se puede observar, el financiamiento estatal para garantizar la gratuidad de los estudios en la educación superior se ha implementado de distintas maneras en el mundo. Cada una de ellas tiene ventajas y desventajas. Del total de países que forman parte de la OCDE, solo tres tienen gratuidad universal (Dinamarca, Suecia y Finlandia), doce tienen gratuidad solo en instituciones estatales y los restantes diecinueve países no tienen gratuidad (Acción Educar, 2014). En algunos casos, los estudiantes financian los costos administrativos y los aranceles que exceden el tiempo de duración de las carreras. Adicionalmente, en algunos países de la OCDE existe un régimen complementario de gratuidad que considera el financiamiento por la vía de las ayudas estudiantiles (becas, créditos o una combinación de ambas) (Espinoza y González, 2015).

Tabla 1. Comparación internacional del financiamiento de los estudios de pregrado por país

Proveedor de recursos	Modalidad de financiamiento	Tipo de institución y costo de aranceles por país			
		Estatual (o pública)		Privada	
		País	Monto aproximado de aranceles (Anual)	País	Monto aproximado de aranceles (Anual)
Estado	Gratuidad, aranceles simbólicos o becas del Estado	Alemania	750-1.000 euros		
		Francia	200-600 euros		
		Italia	150-3.500 euros		
		España	500-1.500 euros		
		Holanda	2.000 euros		
		Portugal	1.000 euros		
		Austria	Sin pago		
		Dinamarca	Sin pago		
		Noruega	Sin pago		
		Suecia	Sin pago		
		Finlandia	Sin pago		
		Argentina	Sin pago		
		Brasil	Sin pago		
		Ecuador	Sin pago		
		Nicaragua	Sin pago		
		Uruguay	Sin pago		
		Venezuela	Sin pago		
Beneficiarios (estudiante, familia, empresas)	Paga mientras estudia			Italia	16.000 euros
				España	12.000 euros
				Suecia	13.000 euros
				Brasil	10.000 dólares
	Paga después del egreso				
Financiamiento mixto (combinación de recursos públicos y privados)	Becas parciales complementadas con recursos privados				
	Subsidio estatal	Reino Unido	4.000-10.900 euros		
	Créditos bancarios o institucionales subsidiados por el Estado				

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base a Paredes (2012).

### 3.2 Condiciones y destinatarios de la gratuidad

Existen diversos escenarios en relación con la cobertura y las condiciones para implementar la gratuidad, asumiendo que el financiamiento de ella es una responsabilidad directa del Estado. Algunos de dichos escenarios, que podrían complementarse entre sí, son los siguientes:

- a) Que el Estado asuma la implementación de la gratuidad universal para todas las instituciones del sistema<sup>5</sup>. Ello supone concebir que el gasto en educación superior representa una inversión a futuro, tal como ocurre en distintos países desarrollados. Para estos fines, el Estado tendría que buscar financiamiento en distintas fuentes, incluyendo los impuestos.
- b) Un segundo escenario dice relación con la provisión de un régimen de gratuidad parcial y limitado por algunas condiciones, tales como: pertenencia de las instituciones al Estado o ciertas condiciones de acreditación.
- c) La gratuidad limitada a cierto periodo de tiempo. Por ejemplo, una gratuidad universal para los dos primeros años del nivel terciario.
- d) La gratuidad temporal, que implica que el Estado financia los estudios terciarios de pregrado y los recupera tras el egreso mediante pagos contingentes al nivel de ingresos *contingent loans*. En esta perspectiva, en la actualidad el Banco Mundial asesoró al gobierno chileno para implementar el régimen de créditos contingentes al ingreso –por la vía de impuestos– para los profesionales que perciben mayores remuneraciones. Tal idea tuvo un rechazo absoluto de parte de los estudiantes, lo que llevó al gobierno a desechar tal opción de financiamiento.
- e) La gratuidad parcial mediante un sistema de arancel diferenciado en el cual los estudiantes cancelan en función de sus ingresos familiares y quienes ostentan bajos ingresos no pagan (Espinoza y González, 2015).

Otro aspecto importante que cabe recalcar es que para los quintiles de menores ingresos no basta con la gratuidad de los aranceles y la matrícula, sino que también se requiere un apoyo adicional para los costos de alimentación, movilización y material de estudio que requieren los alumnos (por ejemplo, hay carreras de alto costo, como odontología, arquitectura y diseño, que demandan gastos adicionales a sus estudiantes).

La gratuidad de los estudios terciarios no exime al Estado de financiar el gasto de las otras funciones universitarias, como son la investigación, la ex-

5 A este escenario se le podrían agregar ciertos requisitos mínimos, tales como: un rezago limitado (un año), una tasa de aprobación por año, etcétera.

tensión, el perfeccionamiento docente, prestación de servicios públicos, etc. Cualesquiera que sean las formas en que se implemente la gratuidad en la educación superior, ella debe estar asociada a la existencia de una supervisión y el control de alguna entidad con suficiente potestad para fiscalizar el cumplimiento de la futura legislación (Espinoza y González, 2015).

#### **4. Antecedentes sobre el financiamiento y la gratuidad de los estudios terciarios en Chile**

Tomando en consideración lo anterior, se debe tener presente que a comienzos de la década de los ochenta, en plena dictadura militar, se estableció en Chile una legislación de inspiración neoliberal en consonancia con el nuevo modelo económico que guiaba los destinos del país. Esta legislación fue ratificada en marzo de 1989, un día antes de terminar el régimen militar, mediante una Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)<sup>6</sup> cuya modificación requiere el voto calificado de dos tercios del Congreso, por lo cual en la práctica ha resultado inamovible hasta ahora.

Dicha legislación enfatiza el concepto de libertad de enseñanza, entendida como el derecho a establecer instituciones educativas sin más restricciones que las relativas a modalidades o condiciones que atenten contra la moral y las buenas costumbres y contra la facultad de las personas para escoger la institución que más les convenga. Al Estado le compete fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología y velar por la fe pública.

En la práctica, dicha legislación consagró que la regulación del sistema terciario debía guiarse por los mismos mecanismos que rigen el mercado abierto correspondiéndole al Estado solo intervenir en aquello que es fundamental para el desarrollo económico y en lo cual los privados no muestran interés (Estado subsidiario). En ese marco, al obtener la autonomía, las nuevas universidades no quedan sujetas a ningún tipo de regulación y la oferta de carreras se hace sobre la base de las demandas por matrícula, influenciada por las campañas de promoción para atraer estudiantes (González y Espinoza, 2011).

Conforme a lo indicado, tal como señalan González y Uribe (2003) lo más trascendente de las transformaciones ocurridas en la educación superior chilena en la década de los ochenta, no radica tanto en los cambios formales del sistema o en la tendencia privatizante que afectó al sector. La trascendencia de estas transformaciones radica en el cambio de orientación de las entidades públicas y privadas y del sistema en su conjunto, que pasó de una concepción con énfasis de servicio al país a otra que prioriza el servicio individual a las personas.

6 Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, publicada en el Diario Oficial el 10 de marzo de 1990.

La ley en Chile establece que las universidades son sin fines de lucro, a diferencia de los institutos profesionales (IP) y los centros de formación técnica (CFT), que sí pueden lucrar. Esto último contraviene las peticiones de los estudiantes y los acuerdos de la Unesco respecto de que la educación es un derecho al cual deben tener acceso todos los ciudadanos. En este sentido, las instituciones del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), y algunas de las universidades privadas sin aportes fiscales directos, son efectivamente no lucrativas. No obstante, se puede inferir, a partir de la evidencia existente, que varias de las universidades privadas nuevas, mediante diversos ardides, burlan la ley y obtienen jugosos retornos para sus propietarios, que no son reinvertidos en el proyecto educativo.

Los IP y CFT, tanto privados como aquellos asociados a universidades estatales, pueden lucrar amparados por la ley. Como se ha puntualizado previamente, algunas de estas entidades lo hacen en beneficio de las universidades sostenedoras (como es el caso de las instituciones asociadas a algunas universidades del CRUCH) y otras simplemente generan ganancias para sus sostenedores privados (Espinoza y González, 2015).

El movimiento estudiantil, desde el año 2011, ha estado demandando, entre otras cosas, poner fin al lucro<sup>7</sup> y consagrar la gratuidad universal de los estudios. En ese plano, el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) se hizo cargo de esta demanda, basada en el principio de la educación como un derecho. Sin embargo, se vio enfrentado con un Estado subsidiario que tiene sus orígenes desde mediados de los años setenta y que no ha sufrido mayores alteraciones. No obstante, ese modelo de Estado ha evidenciado fisuras e injusticias que incrementan las brechas de inequidad y, consecuentemente, han provocado un enorme descontento en distintos grupos. En ese contexto, el gobierno ha intentado promover cambios sustantivos en la concepción del rol del Estado y en la generación de mayor equidad social, pero se ha encontrado con condiciones de entorno poco favorables y con sectores muy poderosos que se oponen a los cambios. Este enfrentamiento de visiones de mundo y de Estado ha impedido avanzar de acuerdo con lo consagrado inicialmente en el programa de gobierno. Un claro ejemplo de ello es el anhelo de los sectores populares y la clase media por alcanzar la gratuidad universal en la educación superior, emulando a algunas sociedades como la brasileña y la argentina, y la mayoría de las sociedades europeas. Sin embargo, la implementación del régimen de gratuidad ha enfrentado en los últimos meses una fuerte oposición de los sectores dominantes y algunos grupos de interés, que han propiciado la continuación del Estado subsidiario, cuyos ci-

7 Se entiende por lucro en las universidades, que las utilidades recaudadas en las instituciones no se reinviertan en los proyectos educativos.

mientos fundamentales se mantienen todavía incólumes. Esta situación está generando tensiones al interior de la coalición gobernante y con los sectores más conservadores del país.

Ahora bien, tomando en consideración que la educación superior es un derecho para todos los ciudadanos, esta debería ser universalmente accesible. En consecuencia, debería haber gratuidad para los estudiantes de los IP y CFT que suelen ser más vulnerables que sus pares que concurren a las universidades<sup>8</sup> (Espinoza y González, 2015). Para enfrentar esta situación, el gobierno promulgó en el mes de marzo de 2016 la ley que crea 15 CFT de carácter estatal (uno por región), lo cual se suma a las dos universidades estatales creadas el año 2015. Desde la perspectiva de la gratuidad, esta medida busca generar una oferta estatal de carácter gratuita y a la cual se ingrese por méritos y no por situación económica familiar (Díaz, *La Tercera*, 21 de marzo de 2016).

## 5. Implementación de la gratuidad y reacciones de los actores en el marco del proyecto de reforma a la educación superior

### 5.1 La reforma a la educación superior y el programa de gobierno

En el programa de gobierno de Bachelet hay una intencionalidad de cambiar el modelo económico y social imperante desde 1981, revertir el proceso de generación de desigualdades y lograr mayor equidad en distintos ámbitos. La gratuidad universal en la educación superior se pensó con esa lógica y se podría haber empleado como una acción afirmativa para reducir la inequidad (en el acceso, permanencia y egreso), de haberse implementado con una lógica distinta.

El programa de gobierno de Bachelet planteaba avanzar gradualmente hacia la gratuidad universal y efectiva de la educación superior en un proceso que tomaría seis años. Al final de su gobierno se esperaba que el 70% de los estudiantes más vulnerables de la población estudiantil estuvieran beneficiados por este régimen de financiamiento. Se espera que para el año 2016 alrededor de 180.000 estudiantes que concurren a treinta universidades se vean beneficiados con la gratuidad, lo que representa alrededor del 15% de la población ubicada en los primeros cinco deciles.

El programa buscaba responder al descontento de la ciudadanía y de los estudiantes por la situación extrema que enfrentan con las deudas contraídas

8 Se estima que más de 120.000 estudiantes de CFT podrían acceder a la gratuidad, de los cuales 35.000 corresponden a postulantes a instituciones adscritas a universidades del CRUCH que cumplirían la condición de ser entidades sin fines de lucro. Sería lógico esperar que parte de estos estudiantes se incorporen a la gratuidad a contar del año 2017 (Herrera, *Emol*, 11 de agosto de 2015).

con el sistema universitario y bancario (Fondo Solidario de Crédito Universitario-FSCU y Crédito Con Aval del Estado-CAE). En efecto, a comienzos del presente año la deuda total de morosos del FSCU ascendía a \$533.000 millones, en tanto que el número de deudores morosos superaba los 76.000 (Herrera, Said y Valencia, *El Mercurio*, 6 de febrero de 2016).

La reforma a la educación superior es parte de un conjunto de medidas tendientes a fortalecer un nuevo rol del Estado. Una primera medida orientada a financiar los gastos que implica la reforma al sistema terciario conllevó un cambio en el régimen de tributación a contar del año 2015, según el cual las empresas y los sectores de mayores ingresos aportarían vía impuestos los recursos necesarios para la implementación de la gratuidad. Se esperaba, de esta forma, captar US\$ 8.300 millones de dólares en un plazo de cinco años para sustentar los cambios contemplados. No obstante, la situación económica del país ha afectado al erario nacional lo que hace presumir que no se podrá contar con la totalidad de los fondos que se esperaba recaudar con la reforma tributaria. Sin ir muy lejos, en marzo del presente año, el ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, comunicó que se reduciría el gasto fiscal en el sector educación en un 18%, lo que afectará irremediabilmente la distribución de recursos para implementar la gratuidad.

## 5.2 Reacciones de los actores involucrados

A las dificultades económicas que enfrenta el país, se suman las controversias de intereses que hay entre los tres tipos de instituciones que están involucradas en la reforma. En primer lugar, las universidades estatales, que requieren de una mayor responsabilidad y compromiso del Estado para con ellas. En segundo término, las universidades privadas del CRUCH, que han manifestado tener exactamente los mismos derechos que las universidades estatales por el hecho de haber sido tratadas como tales desde mediados de la década de los sesenta y haber demostrado ser serias académicamente y sin fines de lucro. En tercer lugar, las instituciones de educación superior privadas sin financiamiento directo del Estado, en donde confluyen distintas entidades que proveen formación universitaria (en este grupo encontramos universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica pertenecientes a fundaciones, a grupos familiares nacionales y a controladores internacionales) y no universitaria, y que por sus características institucionales presentan requerimientos diferentes.

La Confederación de Estudiantes de Chile (Confech), por otra parte, ha planteado la necesidad de impulsar la gratuidad universal, pero supeditada a la existencia de una oferta de calidad y de infraestructura apropiada, que sea pluralista y democrática, sin fines de lucro, y en instituciones que reali-



cen las funciones de investigación, docencia y extensión. Indirectamente, a través de esta declaración, la Confech está excluyendo a todo el sector no universitario (IP y CFT), dado que en este nivel no se desarrolla investigación. No hace distinciones entre instituciones de educación superior públicas y privadas (Confech, 2014). La Confech plantea críticamente que la gratuidad continúa con la lógica de las becas en lugar de constituir un aporte basal (Guzmán y Muñoz, *La Tercera*, 2 de octubre 2015).

Por otra parte, la bancada estudiantil parlamentaria, conformada por los ex líderes del movimiento estudiantil universitario (Vallejos, Boric y Jackson), ha apoyado la instauración del régimen de gratuidad y se ha opuesto a la continuidad del sistema de becas como alternativa a la gratuidad, por considerar que este instrumentos perpetúa el sistema de *vouchers* y va en perjuicio del estudiante que por distintas razones abandona sus estudios (*El Mostrador*, 23 de septiembre de 2015).

En el CRUCH, a su vez, ha habido cierta tensión entre las universidades estatales y las privadas, entendiendo que las primeras se consideran representantes del sector público y, por consiguiente, aspiran a tener un trato preferente del Estado. A su turno, los rectores del CRUCH ligados al grupo Cruz del Sur (universidades privadas) se opusieron en un comienzo a las exigencias de la triestamentalidad y del arancel regulado, porque a su juicio vulneraban la autonomía institucional. En el caso del arancel regulado, todos los rectores de las universidades del CRUCH estimaban que dicho arancel no cubriría el costo real de las carreras (Said y Olivares, *El Mercurio*, 5 de octubre de 2015).

Durante la discusión de uno de los primeros borradores de proyecto de ley los rectores de las universidades privadas evidenciaban distintas posturas: algunos se sentían discriminados por los requisitos que planeaba la ley (participación triestamental); otros criticaban que la gratuidad se implementara mediante glosa en la Ley de Presupuestos porque podría infringir el principio de la autonomía; y un tercer grupo que cumplía con los requisitos para participar de este beneficio dudaba en incorporarse por el posible déficit financiero que le pudiese ocasionar su adscripción al sistema de gratuidad (Herrera, *Emol*, 4 de octubre de 2015). Finalmente, tras la aprobación de la glosa presupuestaria, solo cinco IES privadas se integraron al régimen de gratuidad (Universidad Diego Portales, Universidad Alberto Hurtado, Universidad Católica Silva Henríquez, Universidad Autónoma, y Universidad Finis Terrae).

De acuerdo con la ley vigente, los CFT e IP son entidades con fines de lucro. Dado ello, la organización Vertebral, que agrupa a esas instituciones, acusó en algún momento al gobierno de intentar expropiar sus bienes debido a que para postular a la gratuidad no deberían retirar sus utilidades, sino reinvertirlas en el proyecto educativo. Frente a ello, el gobierno argumen-

tó que la decisión de participar en el régimen de gratuidad era voluntaria, pero suponía renunciar a la posibilidad de lucrar (Muñoz, *La Tercera*, enero de 2016).

En relación con los partidos políticos, los sectores de derecha y parte de la Democracia Cristiana criticaron que la gratuidad no considerara a las entidades privadas, porque con ello se discriminaba a los estudiantes de escasos recursos que asistían a este tipo de instituciones. Esta postura derivó en la solicitud de impugnación del proyecto de ley (glosa) ante el Tribunal Constitucional (TC), dado que limitaba el beneficio en comento solo a los estudiantes matriculados en universidades del CRUCH. Tal requerimiento fue, en último término, aprobado por el TC, lo que implicó ampliar el espectro de beneficiarios a cinco universidades privadas (acreditadas por cuatro años o más), pero mantuvo la exclusión de los institutos profesionales, los centros de formación técnica y de otras treinta universidades privadas.

### 5.3 Gratuidad vía glosa en la Ley de Presupuesto 2016

El gobierno de Bachelet, para implementar la gratuidad y dado que no tenía terminado el proyecto de reforma a la educación superior, incluyó una glosa en la Ley de Presupuesto a fines del año 2015 que buscaba beneficiar al 60% de los estudiantes matriculados en las universidades del CRUCH. Sin embargo, la Unión Demócrata Independiente (UDI) apeló al TC argumentando que la glosa excluía a los alumnos vulnerables de las universidades privadas nuevas, lo que para dicho partido era inconstitucional. La decisión adoptada por el TC a favor de la UDI, en última instancia, obligó al gobierno a reducir la cobertura de beneficiarios en las universidades del CRUCH desde el sexto al quinto decil y obligó al gobierno a ampliar el espectro de instituciones, considerando la posibilidad de que las universidades privadas nuevas acreditadas por cuatro años o más pudieran adscribirse al régimen de gratuidad si lo estimaban pertinente. Todo este proceso implicó que el total de beneficiarios se redujera de 208.605 a 178.104 estudiantes. Del mismo modo, los recursos para la educación técnico profesional vía becas Milenio bajaron de \$190.000 millones a \$124.000 millones (Guzmán y Bustos, *La Tercera*, 23 de diciembre de 2015).

Con posterioridad, debido a la frágil situación financiera que afecta al país, el desarrollo del proyecto de gratuidad se vio constreñido por un ajuste fiscal equivalente a una reducción del 18% de los recursos asignados originalmente para su implementación (*El Mostrador*, 21 de marzo de 2016).

Es importante recalcar que para la oposición (Chile Vamos), en contraposición a lo planteado por el gobierno, la gratuidad debería haberse canalizado a través de becas, continuando en ese sentido con el esquema financiero

imperante (*El Mercurio*, 11 de diciembre de 2015). El gobierno, en cambio, ha sostenido que la gratuidad no es un *voucher* sino más bien un mecanismo de aporte basal directo. Paralelamente, ha conservado el esquema de becas y créditos financieros, en el entendido de que estos últimos instrumentos dejarían de operar cuando se alcance la gratuidad universal.

El régimen de gratuidad comenzó a implementarse formalmente a contar del 27 de diciembre de 2015, tras conocerse la decisión del TC. Según estimaciones del Ministerio de Educación (Mineduc), se destinarían \$ 536.000 millones para financiar la gratuidad el año 2016 (Said y Herrera, *Emol*, 14 de diciembre de 2015). En fecha reciente, el ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, informó que se haría un recorte presupuestario de \$ 68.000 millones al Mineduc, de los cuales al menos \$ 50.000 millones serían restados del monto original asignado para gratuidad y becas. Esto supone que un número importante de estudiantes no podrá acceder al beneficio (*El Mostrador*, 21 de marzo de 2016). El ministro justificó esta reducción presupuestaria argumentando que al monto otorgado por gratuidad se deben agregar los recursos asignados para los programas de becas. Con ello sería dable esperar que en el mediano plazo vaya disminuyendo la morosidad en el pago de los créditos bancarios hasta desaparecer (Peñafoorte, 4 de octubre de 2015).

Para implementar el régimen de gratuidad, el gobierno estimó un arancel de referencia que genera un diferencial cuyo monto es de \$418.281 en promedio para las universidades del CRUCH y de \$610.610 para las universidades privadas. Dicha diferencia deberá ser solventada por las instituciones antes mencionadas. Por esta razón, algunas universidades privadas desearon ingresar al sistema de gratuidad (por ejemplo, Universidad Adolfo Ibáñez, Universidad Mayor) (Guzmán y Muñoz, *La Tercera*, enero de 2016).

**5.4 El proceso de postulaciones a los distintos programas de ayuda estudiantil**  
El gobierno, a través de la página <http://www.becasycréditos.cl>, ha llevado adelante el proceso de postulación a todas las ayudas estudiantiles, incluyendo gratuidad, becas y créditos bancarios<sup>9</sup>.

Aun cuando el gobierno actual ha hecho un esfuerzo por distribuir adecuadamente los recursos fiscales para implementar el proceso de gratuidad comprometido en su programa, las exigencias para administrar este régimen de financiamiento superan las capacidades técnicas y humanas requeridas para un resultado eficiente y oportuno.

<sup>9</sup> Al Fondo Solidario de Crédito Universitario pueden postular los estudiantes de las universidades del CRUCH que se ubican en los primeros cuatro quintiles. Por otra parte, el Crédito con Aval del Estado está abierto a todos los estudiantes universitarios independiente de su nivel socio económico.

Al revisar los requerimientos que se hacen en el portal del Mineduc, se constata, en primer lugar, que el documento base que debe ser completado por los postulantes a la educación superior es el FUAS (Formulario Único de Acreditación Socioeconómica), que se viene usando hace varias décadas. En dicho formulario se le pide al postulante entregar información sobre el grupo familiar (número de personas que integran el grupo, los ingresos familiares de distintas fuentes, información previsional, y nivel de enseñanza alcanzado al momento de responder).

Un tema crítico y difícil de implementar es la verificación de los ingresos familiares declarados por los estudiantes (declaración de renta para los años 2014 y 2015) y los ingresos reales, que es un antecedente discriminante para corroborar la veracidad de la información entregada por los postulantes. Por otra parte, los únicos datos para certificar los ingresos personales son las declaraciones de impuestos y o previsionales; a las dificultades para operar con estos datos se suma el hecho de que solo son confiables para empleados y asalariados en el sector formal de la economía. Sin embargo, es muy difícil obtener datos confiables para el sector informal y para las pequeñas empresas y quienes desarrollan trabajos domésticos que imponen por el sueldo mínimo, lo que supone que los datos declarados no corresponden a los ingresos reales. Esta dificultad ha implicado un enorme trabajo para validar la situación socioeconómica de los postulantes a la gratuidad, debido a la alta cantidad de potenciales beneficiarios (supera los 600.000 casos). Ello, además, ha provocado una demora en la entrega de los resultados a los postulantes (Mindecuc, 2016).

En relación con los plazos de postulación a los distintos beneficios, incluyendo la gratuidad, cabe señalar que los postulantes se han visto afectados por varias razones: primero, debido a que el gobierno no pudo enviar el proyecto de ley de reforma a la educación superior al Congreso en los plazos estipulados originalmente; y, segundo, por el retraso en la tramitación de la glosa presupuestaria, debido a la objeción de la UDI, que requirió la intervención del Tribunal Constitucional, el cual obligó a ampliar la cobertura del beneficio a todos los alumnos de IES privadas con cuatro años de acreditación y sin fines de lucro (sin empresas relacionadas).

Consecuencia de lo anterior es la incorporación de algunas universidades privadas al beneficio, en desmedro de estudiantes matriculados en universidades públicas tradicionales. A ello se agrega que hay improvisación y falta de planificación. Además, la principal objeción de la derecha –que era la aprobación de la primera etapa de la gratuidad vía glosa presupuestaria y no mediante proyecto de ley– termina siendo el mecanismo que opera y es aceptado por todos los estamentos. No puede obviarse que la glosa se apro-

bó poco antes de la entrega de los resultados de la Prueba de Selección Universitaria (PSU), lo que también da cuenta de la improvisación previamente comentada. En efecto, no hubo planificación ni socialización del proyecto para llevar adelante el cambio, lo que generó diversos tipos de problemas, incluyendo cambios en la población beneficiaria, modificaciones en los procesos de postulación, etc.

## 5.5 Consecuencias de la implementación acelerada de la gratuidad y dificultades enfrentadas

### 5.5.1 Población beneficiaria de la gratuidad

En el diseño de la reforma se contemplaba que los estudiantes de primer año que obtuvieran el beneficio de la gratuidad no podrían optar a una beca complementaria de mantención para sus gastos personales, lo cual ha sido fuertemente criticado por los estudiantes (*El Mercurio*, 5 de marzo de 2016)<sup>10</sup>.

En el plano de la matrícula la evidencia compilada permite sostener que las universidades que adscribieron al régimen de gratuidad tuvieron mayor demanda de matrícula en comparación con aquellas que no ingresaron a este sistema (Said y Herrera, *El Mercurio*, 24 de enero de 2016). Esta tendencia era esperable dado que los estudiantes más vulnerables y meritorios debieran optar por cursar estudios gratuitos en aquellas entidades incorporadas al régimen de gratuidad. Además, 14 de las universidades gratuitas experimentaron un alza en sus puntajes de ingreso PSU (Said y Herrera, *El Mercurio*, 24 de enero de 2016).

Para entender el proceso de asignación del beneficio de la gratuidad, el Mineduc ha definido el estatus o situación de los potenciales postulantes a las universidades. En ese sentido, identificó a la población que se inscribió para rendir la PSU con el propósito de ingresar a la educación superior el año 2016 (347.623 estudiantes). Para ello los jóvenes debieron completar un formulario que contiene, entre otros, datos socioeconómicos del hogar del estudiante (161.944 estudiantes). Además, consignó el universo de estudiantes que cursaban los niveles superiores (segundo año en adelante) y que no tenían completado el FUAS. A lo anterior se suma el conjunto de estudiantes que postularon al beneficio y que habían llenado el FUAS 2015 (114.115 estudiantes). Ello implica que se deberían acreditar en términos socioeconómicos más de 600.000 casos, de los cuales fue preseleccionado un total de 272.000 casos. A fines de marzo de 2016 se habían asignado 40.000 beneficios para estudiantes que ingresaron a primer año, quedando pendiente la situación de 22.000 jóvenes que apelaron al

10 Para la mantención existe un programa de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) que entrega becas a estudiantes de educación superior para costear gastos de alimentación y otros gastos personales. La beca asciende a \$18.500 mensuales (Espinoza y González, 2015).

dictamen del Mineduc. En los cursos superiores se asignó el beneficio a 80.000 estudiantes de cursos superiores y quedan pendientes más de 67.000 casos que debieron ser resueltos a fines del mes de abril. A lo anterior se suma otro grupo de posibles renovantes (30.000 casos) que tenían alguna ayuda estudiantil el año 2015 y que podrían ser elegibles para acceder a la gratuidad. En consecuencia, a la fecha se sabe que un total de 120.000 estudiantes ha obtenido el beneficio de la gratuidad en tanto que alrededor de 120.000 jóvenes están esperando que se evalúen sus antecedentes (Mineduc, 2016).

### *5.5.2 Implicancias financieras para las universidades adscritas al régimen de gratuidad*

A comienzos de la década pasada, el Mineduc definió un arancel de referencia por carrera sobre la base del cual se asignaron las becas. Las universidades, por su parte, tenían definidos los “aranceles reales”, según los cuales se estimaba el costo efectivo que para cada institución costaba la carrera. Para instaurar la gratuidad existía una brecha entre el arancel real y el arancel diferenciado. Por esta razón, fue necesario estimar un “arancel regulado”, que fue consensuado por una comisión de expertos y por las propias instituciones. Dicho arancel se estimó a partir de un incremento del arancel referencial (que puede llegar al 20%), los años de acreditación institucional, grupos de carreras y cantidad de alumnos matriculados<sup>11</sup>. De acuerdo con lo señalado por algunas universidades, en carreras como Medicina y Odontología este arancel regulado cubriría solo el 45% del arancel real establecido (Herrera y Said, *El Mercurio*, 19 de marzo de 2016)<sup>12</sup>.

La brecha suscitada entre el arancel regulado establecido por el gobierno y el arancel real definido por las universidades produjo en algunas instituciones un rechazo a la incorporación al régimen de gratuidad, dado que, por una parte, argumentaban que tal fórmula les podría generar problemas financieros, y por otra, que requerían de más tiempo para evaluar todos los antecedentes asociados con la medida.

### *5.5.3 Dificultades que ha enfrentado el proceso de reforma*

La implementación del régimen de gratuidad en la educación superior no ha estado exenta de dificultades de distinta índole, ni tampoco ha estado ajena a las críticas de algunos actores. Como ya se ha mencionado previamente, se trata de un proceso que se pretende instaurar de manera gradual y que busca, al culminar el segundo mandato de la presidenta Bachelet, beneficiar al 70% de los estudiantes vulnerables que estudian en la educación superior.

11 Sobre esta base algunas universidades acordaron las condiciones de su ingreso a la gratuidad.

12 El arancel regulado oscila entre 1,0 y 4,5 millones de pesos anuales.

Una primera dificultad dice relación con el cambio de fechas para la presentación de antecedentes personales y familiares que debieron entregar los estudiantes que postulan al beneficio de la gratuidad, lo que generó enorme confusión en un segmento importante de potenciales beneficiarios. A su turno, existe en la actualidad mucha incertidumbre entre los postulantes que están cursando estudios universitarios y que se encuentran matriculados en el segundo año de la carrera y en los cursos superiores, dado que los resultados de sus postulaciones solo se conocerán en el mes de mayo de 2016 (Mineduc, 2016). En este escenario se encuentra un total de 67.000 postulantes a la gratuidad y/o beca. Tal situación preocupa sobremanera a los estudiantes, por cuanto los mantiene en ascuas por un periodo largo. En este caso, se trata de un escenario altamente complejo dado que si no acceden a alguno de los beneficios (gratuidad o beca), deberán solicitar algún tipo de crédito para costear sus estudios.

Otro problema que ha quedado en evidencia en las últimas semanas con ocasión de la asignación del beneficio, apunta a evaluaciones de antecedentes de los postulantes por parte del Mineduc (responsable de asignar los beneficios), que no han contemplado la totalidad de los requisitos exigidos. Ello ha redundado en la asignación del beneficio a estudiantes que no reunían todos los requisitos (por ejemplo, se ha detectado que un número importante de estudiantes -que aún no ha sido cuantificado- presenta atraso en los estudios, inhabilitándolos para acceder al beneficio). Dicha situación, que deja en evidencia la falta de prolijidad del Mineduc para evaluar los antecedentes de los postulantes, ha llevado al gobierno a revisar tales casos de manera de enmendar los errores prontamente (Guzmán y Muñoz, *La Tercera*, 23 de marzo de 2016).

Los problemas antes descritos han generado dificultades para asignar los beneficios al interior del Mineduc y en las direcciones de ayuda estudiantil de las universidades involucradas en el proceso. Por una parte, el Mineduc sostiene que los datos recibidos no fueron del todo precisos, en tanto que las universidades argumentan que entregaron la información solicitada por el gobierno y que no se hicieron los filtros que correspondía.

A partir de esta primera experiencia, el Mineduc (2016) ha señalado recientemente que existe un conjunto de situaciones asociadas con la implementación de la gratuidad para las cuales el gobierno aún no define los criterios o protocolos con que hacerles frente, tales como:

1. Que el estudiante renuncie al beneficio de la gratuidad.
2. Que se produzcan cambios en las fechas previstas para optar al beneficio (extensión de plazos).



3. Congelamiento del beneficio por parte del estudiante por razones justificadas.
4. Que el beneficiario se traslade de institución o carrera
5. Que el estudiante esté cursando más de una carrera.
6. Incorporación de nuevos estudiantes durante el proceso de matrícula del segundo semestre
7. Restitución de la gratuidad en caso de estudiantes que se reintegren a su carrera.

Adicionalmente, un problema relevante para las universidades es conocer con la debida antelación el número de vacantes que serán cubiertas con gratuidad y los recursos asociados a ellas. Empero, estas cuestiones a la fecha están lejos de ser resueltas, pues el Mineduc se encuentra en pleno procesamiento de los datos, y en particular de la acreditación socioeconómica de los postulantes al beneficio (véase Mineduc, 2016).

## 6. Conclusiones y propuestas

Como se ha discutido en los párrafos previos, la gratuidad está referida a una concepción del rol del Estado en educación. En tal sentido, la Unesco y muchos autores concuerdan en que la educación superior es un derecho social y, por tanto, debe ser accesible para todos. No obstante aquello, el financiamiento del Estado se interpreta de diversas maneras en función del rol que ejerce en distintas sociedades. En la concepción del Estado centralista se asume que este planifica, ejecuta y evalúa la actividad educativa que se entiende como un servicio gratuito, dispensado a la población. En el caso del Estado benefactor, este garantiza el acceso a la educación, realiza una planificación y evalúa, pero deja espacios de desarrollo para el sector privado. En dicho caso, la gratuidad puede ser parcial, dado que el Estado financia totalmente sus instituciones pero garantiza la posibilidad de que los privados se autofinancien siempre y cuando cumplan con la planificación nacional y los estándares de calidad preestablecidos. El tercer caso refiere al Estado subsidiario donde este solo participa cuando los privados no se interesan por intervenir en la prestación de los servicios educativos. El Estado, en consecuencia, interviene poco, controla poco y deja la regulación en manos del mercado. Esta visión se conjuga con la idea de que la educación superior genera alta rentabilidad privada y, por ende, no debe ser costeadada por el Estado sino que directamente por los beneficiarios. El Estado debería limitar su intervención a la entrega de un subsidio parcial a la población más vulnerable.

En Chile ha primado, hasta la fecha, la concepción del Estado subsidiario. Esta situación ha traído como consecuencia una segmentación de la oferta



educativa que ha redundado en la generación de una inequidad creciente en el acceso a instituciones, carreras y programas de posgrado de calidad, a los cuales acceden preferentemente los sectores de mayores recursos sociales, culturales y económicos (Espinoza y González, 2015).

Recogiendo las demandas del movimiento estudiantil y de la ciudadanía, el actual gobierno de la presidenta Bachelet ha hecho un esfuerzo por potenciar un nuevo rol del Estado que promueva el bien social y la equidad, y que tenga como norte el desarrollo de una sociedad más cohesionada. El gobierno también está buscando mejorar los cimientos de un sistema de educación superior de calidad, donde la educación pública juegue un rol preponderante. En esta perspectiva, está socavando lenta y gradualmente los pilares del modelo económico neoliberal avalado por el Estado subsidiario vigente desde 1981. Esta transformación está generando muchas tensiones con la oposición e incluso al interior de la coalición gobernante.

En el marco de la reforma al sistema de educación superior en Chile es posible observar en la actualidad, en particular en lo que respecta a las distintas modalidades para financiar los estudios, la coexistencia de tres regímenes de financiamiento estudiantil: gratuidad, becas gubernamentales e institucionales, y créditos bancarios. Esta situación, de acuerdo con el modelo de Estado que se aspira en la presente gestión, debiera tender a poner fin en el corto plazo a las becas y los créditos bancarios. En la actualidad, en ninguno de los niveles educativos existe gratuidad universal, noción que implica que todos los estudiantes reciben educación de calidad y gratuita. En la práctica, como es sabido, existen tres tipos de instituciones: las estatales gratuitas, las privadas subsidiadas por el Estado y las privadas pagadas por los estudiantes y sus familias. Mientras la educación primaria y secundaria son obligatorias, la educación terciaria comenzará a ser gratuita para los estudiantes pertenecientes a los primeros cinco deciles que se encuentren matriculados en las universidades del CRUCH y en las universidades privadas que optaron por adscribirse al régimen de gratuidad a contar del año 2016. En este esquema no se contempla la existencia de IES privadas pagadas, como ocurre en el sistema escolar.

Por lo tanto, estamos en presencia de un régimen de financiamiento en proceso de transición que se está orientando gradualmente hacia la gratuidad universal. No se sabe a ciencia cierta de qué manera se continuará implementando la gratuidad en los últimos dos años del gobierno de Bachelet. El ritmo o la celeridad con que se implemente el proceso está condicionado por la inequidad existente en el país, por la disponibilidad y por la capacidad que tenga la oposición para entrabar este cambio.

Cabe destacar que la implementación de la gratuidad, en rigor, asegura a los beneficiarios el no pago del arancel de la carrera, pero no asegura los

recursos para costear los gastos de movilización, alimentación y materiales que requiere todo alumno para financiar los estudios, en particular aquellos provenientes de hogares más vulnerables. En la actualidad estos beneficios, existentes hasta el año 2015, se han suspendido a los alumnos que accedieron a la gratuidad.

Sin duda, ha habido un avance significativo en relación con lo comprometido en el programa de gobierno, pero los avances logrados a la fecha no satisfacen los requerimientos que ha venido haciendo la Confech, cuya demanda apunta a lograr la instauración de un sistema de educación superior con gratuidad universal para el sector público (Confech, 2014).

Frente a los requerimientos que implica poner en marcha la gratuidad en la educación universitaria, quedan en evidencia las carencias técnicas del Mineduc para implementarla. Ello queda de manifiesto, en el proceso de postulación, en la evaluación de los antecedentes de los postulantes y en los plazos establecidos para definir quiénes podrán, en último término, ser beneficiarios en esta etapa inicial del proceso de reforma de la educación superior.

Se aprecia que aún no hay una conceptualización clara acerca de los alcances de la gratuidad. El gobierno ha venido preparando un proyecto, sin que se haya discutido un marco referencial que lo respalde. No se visualiza una política educativa de mediano y largo plazo, lo cual contribuye a generar acciones improvisadas que denotan, por una parte, la inexistencia de una discusión técnica con amplia participación de distintos actores, y por otra, la falta de diagnósticos en relación con los variados aspectos que pretende abordar el proyecto de reforma de la educación superior.

La gratuidad universal prometida por el gobierno en su programa, y ratificada por la presidenta Bachelet en fecha muy reciente (Herrera y Said, 2016), no tiene un correlato con el proyecto social que desea promover el gobierno. Esto redundo en que no haya una definición clara en el ejecutivo de la población objetivo que se busca beneficiar con la reforma a la educación superior. Tampoco se ha dimensionado de manera adecuada las implicancias económicas y sociales que conlleva implementar la gratuidad en el nivel terciario. Ciertamente, esta medida no forma parte de una estrategia de desarrollo nacional y societal de largo plazo. Se suma a lo anterior, que no hay un consenso acerca de los alcances de la gratuidad entre los sectores más conservadores y más progresistas en algunos de los partidos que forman la coalición de gobierno.

## Bibliografía

- Ahumada, M. J. y Fuentes, V. (2015). Ministros se reúnen hoy para abordar gratuidad a la educación superior en 2016. Santiago, *El Mercurio* (C6), 13 de diciembre.
- Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH). (2014). *Fundamentos para un Sistema Público Gratuito de Educación para Chile*. Santiago: CONFECH.
- Consejo de Universidades Estatales (CUE). (2009). Nuevo Trato con el Estado. Fortaleciendo la Política de Educación Superior Estatal. Documento aprobado por los Rectores del Consorcio de Universidades Estatales. Santiago: CUE.
- Dill, D. (2005). The public good, the public interest, and public higher education. Background paper, Department of Public Policy, The University of North Carolina at Chapel Hill. En <http://www.unc.edu/ppaq/docs/PublicvsPrivate.pdf>
- El Mostrador (2016). Ajuste fiscal: mayores recortes serán en gratuidad y becas para educación superior. *El Mostrador*, 21 de marzo. En <http://bit.ly/29tfDeS>
- Enders, J. & Jongbloed, B. (2006). The public, the private and the good in higher education and research: An introduction. En <http://bit.ly/29joBuL>
- Espinoza, O. González, L. E. (2015). Los movimientos subyacentes de la "reforma" del sector terciario bajo el gobierno de Bachelet: Escenarios y desafíos. En *Barómetro de Política y Equidad, Palabra empeñada. Crisis política y agenda gubernamental*, vol. 10 (junio), 99-119. Santiago: Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. En <http://bit.ly/29ra3fZ>
- González, L. E. y Espinoza, O. (2011). El rol del Estado frente a las universidades públicas y privadas. En J. J. Brünner y C. Peña (Eds.), *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (pp. 249-275). Santiago: Ediciones U. Diego Portales. En <http://bit.ly/29h5JQF>
- González, L. E. y Uribe, D. (2003). La educación superior en Chile: El cambio de una universidad de servicio público a una universidad de servicio particular. Documento presentado en el *Congreso 2003 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*. Dallas, Texas, 27-29 de marzo.
- Guzmán, F. y Bustos, M. (2015). Alza en monto de beca para sistema técnico profesional cubriría el 100% de los gastos a 6.500 alumnos. *La Tercera*, 23 de diciembre de 2015. En <http://bit.ly/29hsNfi>
- Guzmán, F. y Muñoz, D. (2016). Mineduc detecta casos en que se asignó gratuidad por error y Ues. hacen catastro. *La Tercera*, 23 de marzo. En <http://bit.ly/29oi8eQ>
- Herrera, J. (2015). Más de 120.000 alumnos están en carreras técnicas que pueden acceder a la gratuidad. Santiago, *El Mercurio* (C9), 11 de agosto. En <http://bit.ly/29olt1r>
- Herrera, J. (2016). Las dudas sobre las becas y la gratuidad que desvelan a los universitarios que ya iniciaron sus clases. Santiago, *El Mercurio* (C12), 8 de marzo.

- Herrera, J. y Said, C. (2016). Bachelet reafirma que habrá gratuidad universal, pero expertos lo condicionan al gobierno y los recursos de los próximos años. *EMOL*, 3 de marzo, C6. En <http://bit.ly/29olrq5>
- Herrera, J. y Said, C. (2016). Ues advierten que en algunas carreras la gratuidad solo cubre el 45% de su valor real. Santiago, *El Mercurio* (C12), 19 de marzo.
- Herrera, J., Said, C., Herrera, A. y Valencia, P. (2016). Morosos del Fondo Solidario deben más de \$533 mil millones a sus universidades. Santiago, *El Mercurio* (C6), 7 de febrero.
- Herrera, M. (2015). Rectores de principales universidades privadas alzan la voz ante fórmula de gratuidad. Santiago, *El Mercurio* (D8-D9), 4 de octubre. <http://bit.ly/29oIDpx>
- Kwiek, M. (2008). The university and the welfare state in transition: Changing public services in a wider context. En <http://bit.ly/29joNKy>
- Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE). (1990). Publicada en el Diario Oficial el 10 de marzo.
- Marginson, S. (2007). The public/private divide in higher education: A global revision. *Higher Education* 53 (3), 307-333. doi: 10.1007/s10734-005-8230-y
- Marginson, S. and Sawir E. (2005). Interrogating global flows in higher education. *Globalisation, Societies and Education* 3(3), 281-309. doi: 10.1080/14767720500166878
- Ministerio de Educación (Mineduc). (2016). *Gratuidad. Alcances y estado de avances en la implementación*. Santiago: División de Educación Superior, Departamento de Financiamiento Estudiantil, Mineduc, marzo.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Vol. 1. París: OECD. En <http://bit.ly/29ht4Pt>
- Paredes, R. (2014). Reflexiones sobre las propuestas de gratuidad para la educación superior en Chile. *Temas de la Agenda Pública*, 9 (69), agosto. Santiago: Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile. En <http://bit.ly/29eMMsz>
- Peñaforte, M. (2015). Los Cálculos que Hemos Hecho son que las Platas Involucradas dan para Financiar estas Carreras. Santiago, *El Mercurio* (C6), 4 de octubre.
- Said, C. (2016). Mineduc Reduce al 60% la expectativa de cobertura de la gratuidad para este gobierno. Santiago, *El Mercurio* (C11), 16 de marzo.
- Said, C. y Herrera, J. (2015). Gratuidad: Rectores cifran el impacto del fallo del TC en sus presupuestos. Santiago, *El Mercurio* (C5), 14 de diciembre.
- Said, C. y Herrera, J. (2016). Dos universidades privadas con gratuidad tuvieron las mayores alzas en promedios PSU. Santiago, *El Mercurio* (C6), 24 de enero.
- Said, C. y Olivares, L. (2015). Rectores del CRUCH exigen más detalles de la gratuidad y piden que no se vulnere la autonomía. Santiago, *El Mercurio* (C5), 5 de octubre.
- Stiglitz, J. (1998). Knowledge as a global public good. En World Bank, Knowledge for Development. World Development Report. Oxford University Press.



Género



# Los derechos de las mujeres en democracia: la religión como frontera

Pamela Díaz-Romero<sup>1</sup>

El 31 de enero de 2015, la presidenta Bachelet envió al Congreso el proyecto de ley que despenaliza el aborto en tres causales<sup>2</sup>, cumpliendo con ello una de sus promesas de campaña.

Un mes antes, el respaldo al proyecto a través de declaraciones públicas le costaron la salida a la hasta entonces ministra de Salud, Helia Molina, marcando la primera baja en el gabinete presidencial. La frase dicha en una entrevista, transformada en titular de *El Mercurio* "(...) en todas las clínicas cuicas, muchas familias conservadoras han hecho abortar a sus hijas", era respuesta a una consulta sobre el rechazo de los grupos conservadores a una ley de aborto, en un país con una de las normativas más restrictivas del mundo en la materia.

"Las personas con más dinero no requieren de leyes, porque tienen los recursos", complementaba Molina en la entrevista. Dos días después, el gobierno anunciaba la renuncia de la secretaria de Estado.

---

1 Pamela Díaz-Romero. Socióloga y diplomada en Género y Políticas Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Cuenta con publicaciones en temas de inclusión en la Educación Superior, políticas públicas y género. Antes de incorporarse a la Dirección de Bienestar Estudiantil de la Universidad de Chile, se desempeñó como directora ejecutiva de la Fundación Equitas.

2 <http://www.minsepres.gob.cl/wp-content/uploads/2015/01/1230-362-despenalia-interrupcion-emabrazo-3-causales-con-ingreso-camara.pdf>



Las críticas a sus declaraciones por parte de la oposición al gobierno, sectores de la coalición que lo sustentan y personeros de la Iglesia católica dieron pistas de lo que sería el nuevo debate en el Congreso. Asimismo, algunos de los argumentos a favor del proyecto se reflejaron en el apoyo a la exministra, que se transformó en *hashtag* en las redes sociales. Medios electrónicos y numerosos tuiteros/as valoraron la franqueza de Molina al haber hecho público un tema que especialistas en materias de género y salud comentan hace años.

Así lo confirmaba María Isabel Matamala, investigadora de la Universidad de Chile y exconsultora de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en la materia, quien planteó a BBC Mundo<sup>3</sup> que “el mismo fenómeno ocurre en otros países donde el aborto es completamente ilegal, como en Chile: las mujeres buscan una solución clandestina en el sistema público o privado según sus recursos. Incluso, aquellas que pueden, viajan a otros países”.

## El contexto político del proyecto

El debate sobre la despenalización del aborto ha acompañado a los gobiernos desde el restablecimiento de la democracia.

La legislación vigente, a través del Código Penal, artículos 342 A y 245, bajo el título de “Crímenes y Delitos contra el Orden Familiar y la Moralidad Pública”, castiga todo aborto intencional, así como los causados por un acto violento contra una mujer embarazada. La penalización alcanza tanto a quien practica el aborto como a la mujer que voluntariamente busca interrumpir su embarazo. Las penas por este delito son de 3 a 5 años por hacerse un aborto y de 541 días a 3 años por proveer un aborto, siendo la ley chilena una de las con mayores penalidades asociadas.

Hasta 1989, la excepción legal a esta prohibición era el denominado aborto terapéutico, permitido por el Código de Salud para toda mujer cuya vida estuviera en peligro, quedando facultada para solicitar un aborto si contaba con la aprobación de dos médicos.

De acuerdo con el análisis realizado en el marco del Foro Red de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos<sup>4</sup>, la regulación penal del aborto en Chile “considera a la mujer y el valor de su vida como un bien jurídico subordinado al feto en gestación. Esta consideración es reforzada por la Constitución de 1980, en el artículo sobre las Garantías y Derechos de las Personas, en el párrafo que garantiza la protección de ‘la vida del que está por nacer’, separando esta vida de quien la concibe y de su libertad para decidir respecto del embarazo”.

3 [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/12/141231\\_chile\\_ministra\\_salud.shtml](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/12/141231_chile_ministra_salud.shtml)

4 <http://www.forosalud.cl/forosalud/revista/uploaded/abortoenchile.htm>

Las implicancias de esta formulación y su vigencia hasta hoy en día dan cuenta en toda su crudeza de las profundas diferencias ideológicas y valóricas que cruzan a los partidos de la coalición gobernante y la oposición, todas sustentadas en una misma cultura patriarcal presente en las estructuras políticas.

Poco ha contribuido al desmantelamiento de esta cultura hegemónica la aún limitada representación de las mujeres en cargos de poder dentro y fuera del Ejecutivo, situación que ha ido paulatinamente corrigiéndose a partir de la primera administración de la presidenta Bachelet.

La persistente defensa de un proyecto social identificado con una sociedad ideal heredada de la dictadura y cada vez más distante de la realidad nacional, no pudo ser derribada por una Concertación tensionada por los temas valóricos –principalmente referidos al rol de la mujer en la familia y sus derechos sexuales y reproductivos–, situación que se evidenció en los diversos momentos de debate sobre diferentes proyectos de ley presentados por parlamentarios y parlamentarias de la izquierda concertacionista, que enfrentaron la abierta oposición en sus propios partidos (PS – PPD)<sup>5</sup>.

La división en torno a estas temáticas que interpelan un imaginario de familia concebida como una unidad a la vez jerarquizada y armónica, articuladora de la sociedad ideal, ha cruzado el espectro político autodefinido como progresista. Las discusiones en el Congreso y en las instancias partidarias han dado nítida cuenta de cómo en él cohabitaban sectores feministas, que cuestionan la concepción tradicional de la familia y el estereotipo de “lo femenino” fuertemente marcado por la cultura mariana, y sectores más conservadores resistentes al cambio.

Ante la aparente uniformidad de la oposición en estos temas, la coalición gobernante subordinó a la estrategia política de los acuerdos la importancia de llegar al fondo de estas diferencias y construir desde ahí compromisos programáticos. Priorizó avanzar en aquellos temas de rápido consenso, siendo el aborto un permanente foco de conflicto vetado de la agenda oficial. Recién ante la posibilidad de un segundo mandato, el Programa de Gobierno presentado por Michelle Bachelet incorporó como compromiso la despenalización del aborto en causales acotadas.

En cuanto al rol del Congreso, el año 2000 ingresó la primera moción parlamentaria que abordó la necesidad de una ley marco sobre derechos sexuales y reproductivos (Boletín N° 2608-11). Impulsado por el Foro de Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, el proyecto fue presentado por las entonces diputadas María Antonieta Saa, Fanny Pollarolo, Isabel Allende, Rosa González

5 Díaz-Romero Pamela, “El poder y el género”, en: *La democracia frente al poder*, Augusto Varas et al., Editorial Catalonia, Santiago, 2012.

y Marina Prochelle y los diputados Barrueto, Palma, Jarpa, Mulet y Ascencio. El proyecto tenía por objeto establecer las normas jurídicas básicas de rango legal destinadas a respetar y asegurar los derechos sexuales y reproductivos de las personas. El proyecto permaneció en la Comisión de Salud hasta que en octubre de 2008 se solicitó su archivo.

En octubre de 2004, otra moción de parlamentarios PPD planteó “introducir una nueva garantía constitucional, consistente en garantizar a todas las personas y en particular a la mujer, el derecho a la libertad sexual y reproductiva, estableciendo además que ella comprende la libertad y autodeterminación del individuo para determinar y elegir el método anticonceptivo que sea más apropiado de acuerdo a la legislación sanitaria vigente”. El proyecto no prosperó y fue archivado en junio de 2009.

El senador Guido Girardi (PPD) fue uno de los patrocinantes de ese proyecto en su calidad de diputado, y dos años después (2006) la idea matriz del mismo sirvió para ingresar un nuevo proyecto (Boletín N° 4.277-07), esta vez desde la Cámara Alta, junto a los entonces senadores Gómez, Muñoz Barra, Navarro y Ominami, que proponía una reforma constitucional para establecer una nueva garantía constitucional consistente en garantizar a todas las personas, y en particular a la mujer, el derecho a la libertad sexual y reproductiva. Se propuso para esto la introducción de este nuevo numeral al artículo 19 de la Constitución, el derecho a la libertad sexual y reproductiva. “Este derecho corresponde especialmente a la mujer y comprende la libertad y autodeterminación para elegir los métodos científicamente más apropiados para la prevención y planificación del embarazo. Al Estado le corresponde garantizar, promover, informar y orientar acerca del ejercicio de este derecho”. Este proyecto fue remitido al archivo en marzo de 2010 y posteriormente desarchivado a solicitud del senador Gómez en marzo de 2011, con el acuerdo de la sala, estancándose en el primer trámite constitucional.

En julio de 2008, un grupo transversal de diputados, entre ellos Juan Lobos (UDI) y Osvaldo Palma (RN) junto a Accorsi, Rossi, Silber, Robles y las diputadas Adriana Muñoz y Antonieta Saa, presentaron una nueva moción para establecer una ley marco sobre salud y derechos sexuales reproductivos, basada en el proyecto del año 2000<sup>6</sup>. Como el anterior, propuso que se reconozca “el derecho de todas las personas a acceder a todos los métodos anticonceptivos seguros y eficaces de regulación de la fertilidad que cumplan con los estándares internacionales de seguridad y eficacia según la evaluación hecha por la Organización Mundial de la Salud”. Fue archivado.

6 La versión actualizada del proyecto fue 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.

El estancamiento de los proyectos contrastó con la creciente presión internacional para la protección de la salud sexual y los derechos reproductivos de las mujeres a partir de las conferencias de El Cairo y Beijing en las que Chile participó, y en las que estos derechos fueron reconocidos como parte integrante de los derechos humanos.

Más allá de los discursos ideológicos, se hizo cada vez más transversal la conciencia respecto de que la falta de un marco regulatorio básico que otorgue garantías explícitas para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y la censura impuesta a ciertos temas como el aborto, redundan en una profunda brecha de acceso a estos derechos según el nivel de solvencia y autonomía económica de las mujeres, condenando a las más pobres a una enorme precariedad y arbitrariedad en esta materia, generando al mismo tiempo un importante problema de salud pública.

### El actual debate en el Congreso

El proyecto de ley en trámite, en su actual formulación, propone despenalizar el aborto en tres causales: cuando esté en riesgo la vida de la madre, cuando haya inviabilidad fetal y en casos de violación.

En la causa de riesgo vital, “presente o futuro”, se permite la interrupción del embarazo “que evite un peligro para su vida [de la gestante]”. La causal de inviabilidad se asocia a situaciones en que “el embrión o feto padezca una alteración estructural, congénita o genética, incompatible con la vida extrauterina”. Por último, se propone la despenalización cuando el embarazo sea resultado de una violación “siempre que no hayan transcurrido más de 12 semanas de gestación y no más de 18 en el caso de menores de 14 años”.

En los tres casos, se establece la intermediación de profesionales de la salud: en los dos primeros, el diagnóstico médico ratificado por el de un par de las mismas características; y en el de violación, un informe de un equipo de salud que confirme la ocurrencia de esta. A pesar de tales restricciones, el proyecto establece que “en estos casos extremos, no se puede imponer una decisión a las mujeres ni penalizarlas, sino entregar alternativas respetando su voluntad. Ya sea si desean continuar con el embarazo u optar por interrumpirlo”<sup>7</sup>.

Esta formulación, propuesta por el Ejecutivo, se instala sobre las siete mociones anteriores acerca del tema sometidas a tramitación por parlamentarios/as<sup>8</sup> afines al gobierno, en lo que se asume fue una estrategia política para neu-

7 <http://www.lanacion.cl/noticias/infografias/pais/infografia-revise-el-proyecto-sobre-despenalizacion-del-aborto-por-3-causales/2015-02-02/185625.html>

8 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/01/674-614895-9-despenalizacion-del-aborto-los-siete-proyectos-de-ley-que-han-ingresado.shtml>

tralizar parcialmente los reparos de la Democracia Cristiana a una iniciativa suscrita en el Programa de Gobierno que llevó al poder a la hoy Nueva Mayoría<sup>9</sup>.

Con esto asume un liderazgo que contrasta con la falta de injerencia del Ejecutivo en las iniciativas parlamentarias al respecto y acumuladas en el Congreso a partir del año 2000, dando un rol preponderante al Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) en la tramitación.

De hecho, previo a la votación en la Cámara, la ministra del Sernam, Claudia Pascual, intervino en la sesión, enfatizando que “las mujeres no pueden seguir esperando, el país no puede seguir esperando”. Agregó que este proyecto “repone derechos que antes fueron negados” a las mujeres y con él “nos hemos hecho cargo como Estado de una realidad que no podemos seguir ignorando”<sup>10</sup>.

Sus argumentos refuerzan la línea central apoyada por el Ejecutivo. En la ceremonia de firma del proyecto para su envío al Congreso, la presidenta se hizo cargo de los debates que levantó desde el primer día la voluntad de legislar al respecto<sup>11</sup>. Con intensidad variable, la discusión se ha sostenido en el tiempo tanto con los sectores más conservadores como con quienes se oponen al proyecto dentro de la propia coalición de gobierno<sup>12</sup>. Además de recalcar que la actual legislación atenta contra la dignidad y arriesga la vida de las mujeres, se refirió a la deuda que tiene la democracia con sus ciudadanas:

El Estado como garante de los derechos de las personas y del bien común está obligado a crear las condiciones en las cuales esta decisión pueda tomarse para favorecer el despliegue de la vida humana en su más amplio sentido. Sin embargo, la normativa vigente sobre interrupción del embarazo que lo prohíbe sin excepciones no responde al trato digno que el Estado de Chile debe otorgar a sus ciudadanas en estas situaciones<sup>13</sup>.

El trámite legislativo ha sido largo (el proyecto entró sin urgencia). En el comienzo de la tramitación, a cargo de la Comisión de Salud de la Cámara, los parlamentarios de la Alianza acusaron al Ejecutivo de “disfrazar la discusión” y “de querer hablar solo de derechos reproductivos de las mujeres”<sup>14</sup>, argumen-

9 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/01/674-614672-9-aborto-dc-cuestiona-proyecto-del-gobierno-y-pide-que-causales-se-voten-por.shtml>

10 <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/03/17/793580/Diputados-aprueban-en-general-el-proyecto-de-aborto-terapeutico.html>

11 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/01/31/701722/bachelet-presenta-proyecto-sobre-despenalizacion-del-aborto-la-normativa-vigente-no-responde-al-trato-digno-que-el-estado-debe-otorgar-a-sus-ciudadanas.html>

12 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/01/674-614857-9-ps-y-ppd-critican-postura-de-la-dc-y-la-emplazan-a-cumplir-compromiso.shtml>

13 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2015/01/674-615019-9-presidenta-bachelet-presenta-proyecto-sobre-despenalizacion-del-aborto.shtml>

14 <http://www.biobiochile.cl/2015/03/17/congreso-inicia-debate-sobre-legalizacion-del-aborto-en-3-causales.shtml>

tos similares a los levantados a propósito del nuevo Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Como era de esperar, también desde las bancadas de diputados UDI (Melero) y RN (Monkeberg) se levantaron voces cuestionando la constitucionalidad del proyecto, lo que anuncia el requerimiento al Tribunal Constitucional (TC) en cuanto sea oportuno.

Pero el debate también enfrentó a sectores de la DC, donde un documento elaborado por los dirigentes Eduardo Saffirio y Sergio Micco<sup>15</sup> establece que la colectividad adoptó una postura contraria a cualquier fórmula de interrupción del embarazo en el último Congreso Ideológico del partido y que esto estaría recogido por una supuesta “cláusula de objeción” que la DC habría dejado en el marco de la discusión del Programa de Gobierno de Bachelet, durante la campaña previa a las elecciones de 2013. Según *La Tercera*, a través de su representante en el equipo programático, el abogado Patricio Zapata, “la DC dejó constancia por escrito de sus reparos frente a la idea de legalizar el aborto. Dicha reserva, advierten los dirigentes de ese partido, deja al partido en libertad de acción a la hora de votar el proyecto”<sup>16</sup>.

Este intento por alinear a sus legisladores generó la inmediata reacción de la bancada parlamentaria y del presidente del partido, Ignacio Walker, en defensa del “derecho a votar en conciencia” y en libertad el proyecto<sup>17</sup>. El debate al interior de la DC ha seguido en desarrollo, pero el propio vicepresidente del partido, Fuad Chaín, aseguró que la mayoría de los parlamentarios de la bancada está por aprobar la despenalización del aborto al menos en dos de las tres causales establecidas en el proyecto de ley enviado por el gobierno<sup>18</sup>.

Justamente respecto de la causal más discutida, la violación, que establece plazos y exige además la autorización del responsable legal en menores de 14 años y la información a este hasta los 18, los senadores Fulvio Rossi (PS) y Guido Girardi (PPD) abrieron la negociación política al plantear la posibilidad de eliminar parte de las condiciones fijadas por el proyecto del Ejecutivo:

En materia de aborto terapéutico no debe haber plazos, y de hecho no los hay en casi ninguna legislación a nivel mundial. Sí se establecen plazos para las legislaciones de aborto libre, que en la mayoría son 12 semanas. Pero para casos de interrupción terapéutica, que es lo que estamos discutiendo en Chile, esos plazos no existen porque no tiene sentido. (Guido Girardi, presidente de la Comisión de Salud del Senado)<sup>19</sup>.

15 <http://www.cooperativa.cl/noticias/site/artic/20150208/asocfile/20150208100654/2071443.pdf>

16 <http://diario.latercera.com/2015/02/08/01/contenido/reportajes/25-183166-9-la-objecion-de-conciencia-de-la-dc.shtml>

17 [http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/salud/aborto/aborto-diputados-dc-defienden-libertad-para-votar-frente-a-documento-doctrinario/2015-02-08/100654.html#vtxt\\_cuerpo\\_T2](http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/salud/aborto/aborto-diputados-dc-defienden-libertad-para-votar-frente-a-documento-doctrinario/2015-02-08/100654.html#vtxt_cuerpo_T2)

18 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/03/16/708225/vicepresidente-dc.html>

19 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2015/03/03/706303/parlamentarios-por-aborto.html>

La decisión de presentar una indicación a este respecto es fundamentada en la necesidad de corregir un obstáculo “impuesto por razones políticas” (Rossi) y que se presume debía facilitar la adhesión de la DC. Las discrepancias al interior de ese partido y la evidencia de que esta concesión no garantiza su aprobación reabrió el debate al interior de la Nueva Mayoría.

Se discute también la naturaleza misma del proyecto en términos jurídicos, ya que si bien apunta a despenalizar el aborto, “eliminando el carácter penal de lo que constituía delito”, en el mismo proyecto el gobierno compromete acceso oportuno, seguro y accesible a las mujeres que cumplan con las especificaciones de las causales que se propongan, lo que correspondería a su legalización<sup>20</sup>. El carácter elitista de una despenalización que no garantice el acceso a quienes no pueden optar por un aborto seguro en el sistema privado ha sido materia de controversia al interior de la DC, sin que sea posible anticipar por ahora cómo votarán finalmente sus representantes en el Senado<sup>21</sup>.

Como precedente, en la Cámara baja, la aprobación en general del proyecto tardó un año, terminando con 66 votos a favor y 44 en contra.

Al rechazo, transversal en las bancadas de la derecha, se sumaron los diputados de la DC Marcelo Chávez, Iván Flores, Jorge Sabag y Mario Venegas. Estos nombres se repiten al revisar la aprobación de la sala en cada una de las tres causales propuestas en la iniciativa del Ejecutivo. Todos ellos alinearon su voto a la oposición. La causal de “riesgo vital” de la madre recibió 67 votos a favor y 43 en contra y la de inviabilidad fetal obtuvo 62 respaldos y 46 rechazos. Lo mismo sucedió con la causal de violación, frente a la cual la incertidumbre era mayor. Esta fue aprobada por 59 votos a favor y 47 en contra, con 3 abstenciones, siendo la condición que mayor debate generó en la discusión previa de la votación. Finalmente, al voto contrario de Marcelo Chávez, Iván Flores, Jorge Sabag y Mario Venegas se sumaron Yasna Provoste y Matías Walker, todos de la DC.

A pesar de la oposición interna al proyecto, desde el gobierno manifestaron su conformidad con la decisión tomada por la Cámara de Diputados, tal como lo planteó la ministra Claudia Pascual<sup>22</sup>: “Sentimos que estamos avanzando en un debate que la ciudadanía esperaba que se diera con altura de miras. Tenemos la convicción de que esto es un avance”. La ministra de Salud, Carmen Castillo, hizo énfasis en que con esta legislación se les da la posibilidad a las mujeres de decidir si seguir adelante con su embarazo, sin tener la obliga-

20 <http://www.latercera.com/noticia/opinion/correos-de-los-lectores/2015/02/896-615573-9-despenalizar-versus-legalizar-el-aborto.shtml>

21 <http://www.eldinamo.cl/pais/2015/02/24/quiebre-en-la-dc-disidencia-acusa-de-elitista-la-posicion-de-ignacio-walker-sobre-aborto/>

22 Diario Uchile | jueves 17 de marzo 2016, 16:45 hrs.



ción de hacerlo si están en alguno de los tres escenarios: “Es una decisión de la mujer, libre y soberana. Es establecer reglas del juego claras y que signifiquen que cuando se tome una decisión, esté informada la persona”.

El diputado PPD y hasta ese momento presidente de la Cámara, Marco Antonio Núñez, dijo esperar que lo aprobado se respete en el Senado, incluso si es necesaria una Comisión Mixta. “El Senado tiene la palabra y si ellos no aprueban una de las tres causales habrá una Comisión Mixta. Nos vamos a preocupar de que los integrantes de esa instancia puedan ratificar lo que hemos logrado hoy, en función de la libertad y dignidad de las mujeres de Chile”.

El destino de la iniciativa en el Senado sigue siendo incierto. La conflictividad del tema ha sido agudizada por una oposición principalmente ubicada en la derecha y los sectores conservadores en la Iglesia católica. La movilización contra un proyecto que cambia la posición de las mujeres frente al embarazo, dejando de ser la maternidad un destino incuestionable para transformarse en una decisión, al menos en ciertas circunstancias, cuenta con apoyos transversales en al menos uno de los partidos de gobierno, agudizando las tensiones en el oficialismo. Posiblemente esto incidió en la ausencia del tema en la última cuenta pública, donde la presidenta declinó hacer mención a los avances en la tramitación del proyecto de despenalización del aborto en tres causales y/o respaldar su avance en el Senado.

Analizando la tramitación del proyecto en el Congreso, se confrontan diferentes marcos interpretativos: el primero de ellos, sobre la base de la formulación del proyecto y sostenido por los sectores políticos más progresistas, se plantea que es la mujer “el bien jurídico que se ha de proteger”, y se interpreta la penalización total del aborto como una expresión de situaciones globales de discriminación y autoritarismo que ella sufre en la sociedad. La posición contraria fija como sujeto de protección al feto, planteando una mirada instrumental del cuerpo de la mujer ante un fin superior, la maternidad. Subyace a esta visión un marco interpretativo menos explícito, que considera a la familia como el bien que el Estado debe resguardar, por cuanto ella garantiza el mantenimiento y la salud del cuerpo social, invisibilizando a la mujer como sujeto de derechos.

La defensa del ideal familiar y el rol que en este se le asigna a la mujer-madre se sustenta en convicciones religiosas que se superponen sobre cualquier argumento científico o técnico, estableciéndose desde ahí los patrones morales con los que se pretende normar la convivencia social y el cuerpo de las mujeres<sup>23</sup>.

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



Esta actitud doctrinaria por parte de la mayoría de los parlamentarios de la Alianza (y de un sector de la Democracia Cristiana), ha quedado expuesta en el debate parlamentario. La intervenciones en la sala dan cuenta de la forma acrítica en que muchos de ellos ponen sus convicciones personales como hechos irrefutables fuera de toda discusión<sup>24</sup>. Desde esta supuesta superioridad *a priori* de los principios morales del catolicismo, quienes suscriben esta posición confían en que el Senado rechace las tres causales.

Tanto líderes de la derecha como autoridades eclesiásticas han llamado abiertamente a los senadores a oponerse a la iniciativa. Especialmente relevante es el rol de los senadores de la DC, cuyo apoyo es crucial para que el proyecto del Ejecutivo se convierta en ley. Tres de ellos han manifestado, hasta ahora, sus reparos a una o más causales. A favor de la iniciativa estarían el presidente del partido, Jorge Pizarro, y Marco Antonio Matta e Ignacio Walker. Los que aún no han marcado una posición son Patricio Walker y Carolina Goic. Se suma a ellos el independiente Pedro Araya. En tanto, Andrés Zaldívar se opondría a los casos de despenalización por violación.

Como era de esperar, la Conferencia Episcopal de la Iglesia católica emitió una declaración para abordar la aprobación del proyecto en la Cámara. En el texto se calificó como una “grave ofensa a la dignidad del ser humano” la aprobación de las tres causales, además de “una agresión contra la vida del más inocente de todos los seres: el concebido y no nacido”. “Es una trágica expresión de la ‘cultura del descarte’, en que los excluidos son considerados desechos ‘sobrantes’ de la sociedad”.

En la conferencia de prensa, el encargado de leer la declaración fue el obispo de Melipilla y secretario general de la Conferencia Episcopal, Cristián Contreras. Consultado por la postura que deberían adoptar los senadores de la Democracia Cristiana, dijo: “No puedo estar haciendo un llamado a los parlamentarios y menos a un partido político en concreto”. Sin embargo, ante la insistencia periodística sobre la condición de “partido cristiano” comentó: “Así se llama, Democracia Cristiana. Yo diría que se estudie en profundidad lo que se está proponiendo. Aquí se ha hecho, de lo que se llama el programa, una especie de ídolo al cual se le quema incienso. Creo que las personas que han sido elegidas para el Senado de la República, ellos son políticos, palabra que viene de la ‘poli-etica’, que es ‘los primeros éticos de la ciudad’. Lo que pedimos los obispos es que sean coherentes, los que son cristianos, con la fe cristiana y con la doctrina de la Iglesia, que enseña que el ser humano que está en gestación tiene derecho a ver la Luz”<sup>25</sup>.

24 <http://www.eldinamo.cl/nacional/2016/03/16/las-10-frases-mas-criticadas-que-se-escucharon-en-la-discusion-de-aborto/>

25 <http://papeldigital.info/lt/2016/03/19/01/paginas/018.pdf>

La declaración motivó la inmediata respuesta del gobierno. A través de su vocero, Marcelo Díaz, se señaló que “sabemos lo que opina la Iglesia”. “El Gobierno expresa su punto de vista en el proyecto, y el Congreso, como corresponde en democracia, le ha entregado su apoyo mayoritario a un proyecto de ley que cuenta con un amplio respaldo de los ciudadanos”. Agregó: “Creo que todos los diputados fueron consecuentes con sus principios y votaron de acuerdo a aquello, analizando en su mérito el proyecto luego de más de un año de discusión”.

Por su parte, el senador gremialista Juan Antonio Coloma afirmó que “probablemente esta es la legislación más significativa de un país, yo creo profundamente dañina para los derechos de la vida de las personas, que marca un eje clave en el tipo de país que se construye y por eso espero que actúen pensando en el bien mayúsculo del país y en la defensa de los derechos de las personas”.

En este contexto, poco afortunadas fueron las declaraciones del entonces ministro Jorge Burgos a la prensa: “Si fuera parlamentario, respecto a la tercera causal (de violación) estaría en un momento de duda”. La expresión pública de su opinión, contraria a la promovida desde el Ejecutivo, levantó críticas en oficialismo, pero dio cuenta de las tensiones al interior de su partido, la Democracia Cristiana. “El ministro Burgos ha expresado –lo que es lógico y natural para cualquier parlamentario– que en la causal de violación es donde más cuesta formarse convicciones”, fue la reacción de presidente de la DC.

### **Consideraciones finales**

Si bien el proyecto en debate está lejos de permitir al país dar cumplimiento a las convenciones internacionales suscritas por Chile, que reconocen los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos, referidos a todas las condiciones que permiten el desarrollo de una sexualidad libre y sana, y a un proceso reproductivo informado y planificado, es un primer paso fundamental para avanzar en esta dirección.

A la fecha, a pesar del consenso internacional y de que Chile ha ratificado los diversos instrumentos de Naciones Unidas que consideran la salud sexual y reproductiva como derecho, tales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – CEDAW (1989), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995), ha sido persistente el estancamiento en esta materia.

La influencia de Iglesia católica en la elite política chilena, el marco político-institucional que ha dado a los sectores conservadores un poder de veto insoslayable hasta ahora, y también el sistema de coaliciones que llevó a la

conformación de bloques que en su interior tienen posturas divergentes en los temas valóricos, no han contribuido al avance.

Tampoco ha ayudado la concentración de la propiedad de los principales medios de comunicación, cuyas líneas editoriales han favorecido las posturas contrarias a la despenalización del aborto en los debates, minimizando, silenciando e incluso ridiculizando las críticas a las mismas.

Sin embargo, la igualdad efectiva entre hombre y mujeres tiene en los derechos sexuales y reproductivos su expresión más clara. La realización de la plena autonomía como personas depende de la protección que el Estado otorgue a estos derechos, tal como lo hace con otros individuos y grupos, sin someter a las mujeres a la tutela de terceros que pretendan imponer normas derivadas de un sistema de valores hegemónico, que legitima la subordinación de la voluntad y el cuerpo femenino.

No es trivial que la Secretaría de las Naciones Unidas haya subrayado la importancia de la despenalización del aborto como parte de la puesta en acción de los Derechos de la Mujer. Desde ahí se ha reiterado la solicitud al conjunto de naciones que, para ello, deben brindar acceso a las mujeres al aborto y garantizar el correcto proceso sanitario que ello conlleva, en condiciones de igualdad para todas.

En palabras del redactor de uno de los más recientes informes sobre este tópico, Anand Grover<sup>26</sup>:

Las leyes penales que sancionan y restringen el aborto inducido son ejemplos paradigmáticos de barreras inaceptables para la realización del derecho de las mujeres a la salud y deben ser eliminadas[...] Los Estados deben tomar medidas para garantizar que los servicios de aborto legal y seguro sean asequibles, accesibles y de buena calidad<sup>27</sup>.

El informe se plantea que la penalización del aborto en cualquier situación es expresión de situaciones globales de discriminación y autoritarismo, que subordina a las mujeres en nuestra sociedad y constituye un atentado a los derechos humanos universales.

La posición de Naciones Unidas se sustenta en evidencia internacional, de la que se deduce que la despenalización del aborto podría incluso contrarrestar los efectos negativos que cualquiera de las causales que hoy se proponen tienen sobre la salud física y psicológica de las mujeres, ya que en los hechos

26 Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ver <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Health/Pages/SRRightHealthIndex.aspx>

27 Interim report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (2011) A/66/254 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UN-DOC/GEN/N11/443/58/PDF/N1144358.pdf?OpenElement>

estas se suman al drama de una intervención en condiciones de ilegalidad, sin resguardos sanitarios, arriesgando la vida y una penalidad que incluso puede llevarlas a la cárcel.

Es justamente en la criminalización del aborto en cualquier circunstancia donde se manifiestan en toda su crudeza las profundas diferencias ideológicas y valóricas que cruzan las convicciones de representantes de los distintos partidos, todas sustentadas en la referida cultura patriarcal que aún permea las estructuras políticas.

Afortunadamente, la progresiva secularización de nuestra sociedad ha contribuido al debilitamiento de los grupos de veto (grupos religiosos, sectores conservadores en los partidos y "derecha fáctica") que habían logrado silenciar reiteradamente el necesario debate sobre este tema en el espacio público deliberativo.

Considerar las implicancias de la penalización total para las mujeres y particularmente para las más pobres, debería contribuir también a revertir la persistente ausencia de estadísticas que midan la cantidad de abortos naturales y provocados en Chile (solo se cuenta con los egresos hospitalarios por aborto), posibilitando al gobierno desarrollar políticas de prevención y acompañamiento mejor focalizadas y eficaces.

Es de esperar que la discusión en el Senado no se centre en las convicciones personales respecto del aborto, sino sobre la legitimidad democrática de la hegemonía que han ejercido –con el aval del Estado– quienes adscriben a un determinado marco valórico, condenando potencialmente a la muerte o a la cárcel a quienes no comparten sus convicciones. Entendemos que esto es lo que se debe zanjar en el Congreso, a través de los representantes populares que debiesen expresar la postura mayoritaria de la ciudadanía –y en particular la de las propias mujeres–, que se muestra favorable a la despenalización en las causales propuestas por el Ejecutivo<sup>28</sup>.

El discurso criminalizador con el que se ha intentado frenar cualquier debate sobre el aborto (como antes sucedió con el divorcio o la píldora del día después) deja en evidencia lo que Bonnie Shepard<sup>29</sup> describía el 2009 como "doble discurso": "el discurso de las políticas oficiales que plantean normas restrictivas fundadas en la doctrina religiosa" a la vez que se asume que

las prácticas que transgreden la norma se encuentran generalizadas, al igual que los mecanismos sociales y políticos ilegales o informales que las hacen posible. Estos

28 Ver Décima Encuesta Nacional "Percepciones de las Mujeres sobre su situación y condiciones de vida en Chile 2014." <http://www.humanas.cl/?p=14017>

29 Shepard, B.L. *La salud sexual y reproductiva: una carrera de obstáculos*. Santiago, Chile: FLACSO y Editorial Catalonia, 2009.

mecanismos constituyen una válvula de escape que amplía las opciones sexuales y reproductivas de las/los ciudadanas/os (...) Las peores consecuencias de las políticas restrictivas recaen sobre las/los pobres, las/los postergadas/os, las/los discriminadas/os y las/los marginadas/os de cualquier manera. (Shepard 2009, p. 47)

Dada la concentración de la propiedad de los principales medios de comunicación y su cercanía a los sectores más conservadores, esta realidad ha sido invisibilizada y la discusión en torno al aborto se ha planteado bajo la lógica moralizante, considerando como “homicidas” a los promotores de despenalizar el aborto bajo determinadas circunstancias, sin existir una oposición importante a este discurso.

Las otras aristas del tema, como son las muertes a causa de abortos, los juicios contra las mujeres denunciadas por abortar y las evidentes desigualdades que conlleva su penalización han figurado en menor medida en el debate. Porque es un hecho que quienes se exponen a riesgos de salud, a la criminalización y a la sanción social son las más pobres o aquellas muy jóvenes para tomar los resguardos provistos por los mecanismos sociales informales disponibles.

Más visibilidad han adquirido en el último tiempo los argumentos relativos al derecho a la autonomía personal de la mujer y el derecho a la salud. En estos han basado su argumentación las organizaciones que han apoyado la necesidad de que nuestra legislación no atente contra los derechos de las mujeres. “A la luz de derecho internacional, se considera una violación a los derechos humanos de las mujeres, equivalente a una tortura”.

Y si consideramos como respetable la decisión de una mujer violada que opta por llevar a término su embarazo, no puede el Estado imponer esa obligación a otra mujer que decida lo contrario, y en este sentido, ambas merecen la misma protección.

Así lo ha sido expresado por el Comité CEDAW, que en su última sesión hizo pública su preocupación por la penalización total del aborto e hizo un llamado a revisar la legislación para suprimir las disposiciones punitivas aplicables a las mujeres que se someten uno.

En concreto, en palabras de Carolina Carrera, “lo que el Comité le dijo en la sesión a la delegación y a la ministra del Sernam fue que Chile aparecía como un país fundamentalista en términos de las restricciones y la penalización total que tenía el aborto y que les parecía (a las comisionadas) que aquello no se condecía con la lógica de este país”, aunque probablemente sí con la de los “doble discursos” antes referidos.

Justamente respecto de estos “doble discursos”, llama la atención el que se exhibe al sostener que la despenalización del aborto cuando está en riesgo la vida de la gestante es innecesario, dado que –en teoría– el código sanita-

rio permitiría actualmente al/la médico tratante interrumpir el embarazo para salvar a la mujer, aun teniendo como consecuencia indirecta la muerte del feto. Sería una buena oportunidad para “sincerar” el procedimiento y regular las condiciones generales en que este se realiza (plazos, requerimientos, consentimiento informado de la gestante, etc.), formalizando una situación que hoy expone a las mujeres a la discrecionalidad del/la facultativo/a tratante y a éste/a a la eventual penalización de su intervención.

Es de esperar que el debate en el Senado ofrezca la oportunidad para enfrentar estas disociaciones en discursos y prácticas, resolviendo las discrepancias por la vía del diálogo y la reflexión, dejando de considerar las convicciones personales como hechos irrefutables fuera de toda discusión y debatiendo abiertamente sobre esta supuesta superioridad *a priori* de los principios que hasta hoy se nos imponen, y que permiten al Estado desconsiderar la voluntad de la mujer exigiéndole conductas “moralmente heroicas”<sup>30</sup>, o al menos ajustadas a los patrones morales del catolicismo.

En opinión de las organizaciones sociales que han acompañado la tramitación del proyecto, el escenario en la Cámara Alta no parece muy auspicioso, aunque el mismo entró al Senado el 17 de marzo de 2016, luego de pasar por las comisiones de Salud, Constitución y Hacienda de la Cámara de Diputados. Tres meses después de su ingreso, no hay fechas definidas para su votación y la Comisión de Salud del Senado no se ha fijado un número límite de sesiones, ni ha acotado el número de invitados, los que son ordenados por la presidenta de la Comisión y de la Democracia Cristiana, Carolina Goic. Ella ya ha declarado que “*nosotros* somos contrarios al aborto, entendemos que aquí más bien la discusión es sobre causales excepcionales, donde nuestras aproximaciones de principios son bien distintas a los que se plantean por algunos sectores”. Según sus primeras intervenciones, la senadora apoya versiones restrictivas de las causales de inviabilidad fetal y peligro de la vida de la madre, pero rechaza el aborto terapéutico en caso de violación. “Creo que podemos hacer cosas para generar condiciones para evitar y no tener que llegar a un aborto”<sup>31</sup>.

En contraste, pese a ser supernumerario del Opus Dei y haber votado contra la distribución de la píldora del día después cuando fue ministro del Tribunal Constitucional, las primeras declaraciones del nuevo ministro del Interior, Mario Fernández, fueron para cuadrarse con el proyecto y las tres causales, asegurando que “no lesiona mis convicciones religiosas”.

Además de la dilatación, existe preocupación por modificaciones introducidas al proyecto durante la tramitación parlamentaria que limitan los

30 [http://www.elmercurio.com/blogs/2012/03/18/1446/el\\_aborto\\_no\\_siempre\\_es\\_pecado.aspx](http://www.elmercurio.com/blogs/2012/03/18/1446/el_aborto_no_siempre_es_pecado.aspx)

31 <http://www.eldesconcierto.cl/pais-desconcertado/2016/06/14/aborto-en-tres-causales-como-el-senado-metio-al-congelador-la-aplaudida-promesa-de-campana/>

derechos de las mujeres que se proponía cautelar: el caso del derecho a la confidencialidad de la información médica de las mujeres, alterado al otorgar al equipo autonomía para denunciar una violación contra la voluntad de una mujer adulta; la restricción en los plazos en que las niñas y adolescentes pueden acceder a una interrupción del embarazo y la prohibición de la publicidad de los centros de salud donde se realicen este tipo de procedimientos médicos.

La falta de resguardo a los derechos de las mujeres, persistente hasta nuestros días, ha sido también motivo de debates en el marco del proceso constituyente iniciado por el ejecutivo.

En octubre de 2015, la presidenta Bachelet anunció la propuesta del gobierno para instalar las bases de una nueva Constitución: diálogos ciudadanos a nivel local, regional y nacional; entrega de las bases ciudadanas para un posterior proyecto de ley; discusión parlamentaria del mecanismo constituyente y un plebiscito de ratificación son hasta ahora los pasos propuestos por el Ejecutivo.

Este proceso constituyente, ahora en su fase inicial, caracterizada como “la etapa participativa”, busca recoger las diferentes visiones que conforman la identidad del país y bases de una nueva Carta Fundamental. Originalmente, hasta el 23 de junio se llevaría a cabo la etapa local, donde se contempla la participación de la ciudadanía a nivel individual a través de una plataforma web y una encuesta, además de diferentes encuentros autoconvocados<sup>32</sup>.

Para que los diálogos se realicen de manera libre y transparente, el Ejecutivo estableció un Consejo Ciudadano de Observadores cuyo fin principal es velar por el correcto funcionamiento de todo el proceso constituyente participativo. La entidad, conformada por 15 personalidades del mundo empresarial, social y político, solo integró a dos mujeres.

Apuntando a esta mala señal y dada la común ausencia de mujeres en las discusiones académicas sobre cambio constitucional, y en las altas esferas del poder formal, que contrasta con su fuerte presencia en las organizaciones sociales, las mujeres chilenas han comenzado paulatinamente a aglutinarse en torno a la discusión de una nueva Constitución. Así lo ha planteado Carolina Carrera, de Corporación Humanas: algunas iniciativas, como el Cabildo Mujeres y Nueva Constitución son relevantes, pero su impacto será discreto si quienes conducirán este proceso constituyente no incorporan la perspectiva de género. “No sabemos todavía el procedimiento. Sí que en la perspectiva de género respecto del debate constitucional importa hacerse cargo de preguntas sobre la representación (o subrepresentación) de las mujeres en las instancias consultivas (no es posible que se organicen seminarios

32 <http://www.observatoriorigenereoyequidad.cl/index.php/reportajes2/8325-reportaje#francisca>

constitucionales sin mujeres expertas) y decisorias (escaso número de parlamentarias, asambleístas o participantes de los cabildos, según el caso)”<sup>33</sup>.

La responsabilidad del gobierno de incorporar la perspectiva de género en la construcción de una nueva institucionalidad es insoslayable, más si se asume que para una efectiva redistribución del poder importa reconocer las desigualdades estructurales, lo que ha sido reiteradamente asumido por la presidenta. Es fundamental que la voz de las mujeres no quede circunscrita a los temas que la afectan directamente; también tiene que considerarse en los llamados “temas país”. “Queremos que nuestra participación sea “realmente incidente” y para eso, tenemos que estar decidiendo. Con salir en la foto, no será suficiente” (Carolina Carrera).

Avanzar hacia un proceso constituyente representativo, en el que tengan espacio las demandas históricas de las mujeres es sin duda un desafío asumido por las organizaciones feministas y de mujeres; sin embargo, este difícilmente podría prosperar sin contar con el apoyo abierto del Ejecutivo. Asegurar que los derechos consignados en la nueva Constitución Política no solo dejen atrás el sello abiertamente conservador respecto del rol y posición social de las mujeres, sino que incorporen la perspectiva de género para favorecer el fin de las discriminaciones arbitrarias exige, entre otras cosas, explicitar la definición de Chile como un Estado laico –y no solo como “república democrática”–, terminando con la supuesta primacía de los preceptos de la religión hegemónica por sobre los derechos humanos de las mujeres. La posición que en esto debe asumir la autoridad política no puede ni debe ser neutral.

---

33 <http://www.observatoriogeneroyequidad.cl/index.php/reportajes2/8325-reportaje#francisca>





# Medios de comunicación



# Medios y comunicación: un largo entretiempo

Elisabet Gerber<sup>1</sup>

Transcurrida esta primera mitad del gobierno de Michelle Bachelet, constatamos tendencias registradas desde los primeros meses del gobierno: la articulación entre medios y encuestas de opinión pública, ya no recogiendo percepciones ciudadanas, sino incidiendo en la generación misma de climas de opinión. En el caso de Chile, las principales iniciativas del gobierno pasan, necesariamente, por este filtro en donde la perspectiva en que se sitúe a la ciudadanía dependerá, en gran medida, de la forma de plantear la pregunta y el titular que se desprenda de ello. A esto se suman los casos que ponen sobre la mesa las cuestionables relaciones entre dinero y política, que han llegado a la justicia y ocupan gran parte de la agenda mediática. El protagonismo de los casos de corrupción en la política no es exclusivo de Chile y afecta a varios países de la región, con el consiguiente costo para la vida democrática de nuestros países. Más allá de la labor informativa que le compete a la prensa, la cobertura de los distintos casos es muy dispar, no guarda relación con la gravedad de los –en algunos casos, supuestos– delitos cometidos, sino con otros factores que quedan al arbitrio, en muchos casos, de los editores o propietarios de los medios. Frente a este escenario en el

---

1 Elisabet Gerber. Licenciada en Tecnologías de la Comunicación, maestría en Análisis de la Opinión Pública, diploma en Comunicación y Políticas Públicas. Directora del Programa de Opinión Pública de la Fundación Chile 21, asesora en comunicación política en el Senado de Chile; docente del curso de Comunicación Política en el Magister Gerencia y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile.

que, nuevamente, gobiernos progresistas parecen cautivos de conglomerados *mass media*, ¿en qué estado están las políticas de comunicación? ¿Qué grado de avance presentan las principales propuestas del programa de gobierno de Michelle Bachelet en esta materia?

Una mirada panorámica sugiere que, finalizado este primer tiempo del gobierno, nos encontramos en una especie de entretiem po en materia de políticas de comunicación, con la expectativa de que se reanude el juego. El debate en torno a la nueva Constitución implica cuestiones clave de la concepción de la libertad de expresión que inciden directamente en la posibilidad de avanzar hacia escenarios comunicacionales más democráticos; sin embargo, a lo sumo tendremos en lo que resta de este periodo gubernamental algunos esbozos de lo que podría proponer un nuevo texto. En el ámbito de los medios públicos, se han postergado por ahora las definiciones en torno al modelo de financiamiento de TVN y la puesta en marcha de un canal público cultural. Finalmente, la posibilidad de avanzar hacia una ley de medios acorde a los nuevos contextos de convergencia parece anhelo exclusivo de algunos pequeños grupos vinculados a organizaciones de la sociedad civil y al mundo académico, que ocasionalmente dialogan con instancias gubernamentales, sin que se vislumbren articulaciones efectivas.

## 1. Los medios y lo que “quiere la gente”

Un 84% de la ciudadanía estaría de acuerdo con que todos los chilenos tengan derecho a acceder a una educación gratuita y de calidad; un 69% comparte que colegios y escuelas no tengan fines de lucro y un 62 % considera que las escuelas no deben seleccionar a sus alumnos. En lo que respecta al mundo laboral, un 90% considera que la huelga es un derecho de los trabajadores que debe respetarse y un 83% está de acuerdo con que, para resguardar los derechos de los trabajadores, es necesario fortalecer a los sindicatos. Por su parte, un 78% de los encuestados cree necesaria una nueva Constitución y el 69% de ellos considera que el mecanismo para elaborarla debe ser una asamblea constituyente. En otro orden de cosas, siete de cada diez chilenos consideran que si una mujer queda embarazada como consecuencia de una violación, tiene derecho a decidir acerca de la interrupción de su embarazo. Una mayoría abrumadora considera que el sistema previsional y el sistema de salud requieren cambios profundos, y esta opinión atraviesa tanto a quienes se identifican con el gobierno, como a quienes se sienten parte de la oposición, sea de centroderecha ó de centroizquierda. Estos datos relevados por las encuestas realizadas por Chile21/Critería “Otra mirada ciudadana”<sup>2</sup> en octubre de 2015 y enero de 2016 resultarán desconcertantes para quienes siguieron en

2 <http://www.chile21.cl/22319/> y <http://www.chile21.cl/22951/>

el último año la prensa tradicional, dedicada a medir reiteradamente el supuesto rechazo a las reformas impulsadas por el gobierno. Desde esos territorios se recomienda moderar el ritmo de las reformas en curso, e incluso hubo quienes afirmaron que la impronta de cambios sociopolíticos sustantivos era exclusiva de grupúsculos pretendidamente esclarecidos, pero no representativos de la sociedad chilena. ¿Cómo se explica tanta contradicción? En primer lugar, se debe distinguir la gestión de las reformas de sus contenidos. Cuando se solicita evaluar específicamente las reformas impulsadas por el gobierno en una escala de 1-7, la reforma tributaria recibe una calificación promedio de 4,1; la laboral, 4,2 y la educativa solo 3,7. Se constata, entonces, un claro desacople en la percepción ciudadana respecto de la necesidad de reformas y la evaluación de su gestión. Pero también esto da cuenta de una distorsión en la escucha de cierta élite política que insiste en interpretar desde su perspectiva a una ciudadanía que desconoce. La demanda mayoritaria por transformaciones estructurales no debería sorprender tanto y mucho menos negarse cuando ya el Informe del Desarrollo Humano del PNUD 2015 ha dado cuenta de las brechas existentes entre élites y ciudadanía, señalando que casi la mitad de los chilenos considera necesario que las cosas cambien radicalmente, mientras que solo un 20% de las élites opina de esta manera.

¿De dónde surge, entonces, el clima adverso frente a las reformas y la imagen del gobierno y el quehacer político en general? ¿Qué papel juegan los medios en ello? La prensa tradicional ha sido vocera de encuestas que reiteran el rechazo a las reformas. En este sentido resulta paradigmática la encuesta Cadem que se publica cada lunes y, aun con una metodología cuestionable, es replicada por varios medios y se ha constituido en referente, constatando casi cada lunes la caída de la imagen de la presidenta y del gobierno, así como la mala evaluación de sus principales iniciativas. A esto se suman titulares apocalípticos de los casos de dudosos manejos y relaciones dinero/política que llegan a los tribunales de justicia. Todo ello aporta a un clima de aversión hacia la política, más precisamente hacia la élite política, aunque la élite económica tampoco escapa a esta percepción negativa desde la ciudadanía<sup>3</sup>. A su vez, la cobertura de la prensa tradicional de los más importantes debates políticos tiene un sesgo evidente que se desprende de los columnistas invitados y editoriales. Basta un recorrido rápido del debate en torno a la despenalización del aborto o de la reforma educacional para constatar que figuras como Soledad Alvear y Mariana Aylwin han contado con espacios que no guardan ninguna proporción con el otorgado a otras figuras de la Nueva Mayoría.

Ahora bien, ¿es posible una cobertura plural, con un sistema de medios sumamente concentrado?

3 Chile 21, Encuesta Otra Mirada Ciudadana, enero 2016. <http://www.chile21.cl/22951/>

## 2. Concentración y pluralismo: ¿dicotomía insuperable?

Como lo hemos señalado en reiteradas ocasiones, Chile registra altos índices de concentración en la propiedad de medios, alarmante en términos de agregación medial, convergencia y concentración si se mira la prensa escrita, las radios, la TV de libre recepción y el entorno digital.

Así, el 82,8% de la inversión en avisaje en diarios de alcance nacional se lo reparten los grupos El Mercurio y Copesa, que a su vez concentran el 80% de la lectoría. A su vez, el grupo El Mercurio posee dos radios, 23 diarios, más de 15 revistas y 33 medios digitales en web. Copesa, por su parte, tiene seis radios, cuatro diarios, más de diez revistas y 22 medios digitales, sumada la concesión de una señal de TV aún no operativa. Ambos grupos están presentes en otros sectores de la economía. Los principales dueños de ambos conglomerados no se limitan a las industrias infocomunicacionales: Agustín Edwards Eastman, dueño de El Mercurio también tiene, entre otras, inversiones en los sectores agrícola e inmobiliario; Álvaro Saieh, de Copesa, es propietario de bancos, empresas de seguro, cadenas de supermercado, servicios de distribución, empresas agroindustriales y de marketing directo.

También en la industria televisiva están presentes algunos de los grupos económicos más poderosos de Chile. Andrónico Luksic controla el 67% de la propiedad de Canal 13, incluyendo TV, radios y webs y, como es de público conocimiento, tiene importante presencia en los sectores financiero, minero, naviero e industrial. Carlos Heller es, desde hace tres años, dueño del canal Mega y tiene capitales en el *retail*, la hípica, el fútbol y el rubro de la industria vitivinícola y del agro. A ellos se suma el conglomerado transnacional Time Warner, propietario de Chilevisión y además de CNN Chile en la plataforma de pago<sup>4</sup>. Una perspectiva interesante para analizar la concentración que propone el Observatorio Fucatel parte desde la inversión publicitaria. En este contexto, desde la institución se llama la atención sobre la actual configuración de la industria de TV generalista, en donde se observa la confrontación por la “hegemonía en la inversión publicitaria a la Asociación Nacional de Canales de Televisión (Anatel), que integra a siete canales de alcance nacional) con la Asociación Regional de Canales de Televisión (Arcatel), con un centenar de cadenas de corte regional y/o local”. En todo caso, la omnipresencia de conglomerados mediáticos y las relaciones cruzadas con los megagrupos económicos es evidente y según Manuela Gumucio, directora de Fucatel, “da cuenta de la inexistencia de una ley de medios que regule e impida la tenencia de canales de TV, radios o medios de prensa escrita cuando se tienen posiciones dominantes en la participación publicitaria”<sup>5</sup>.

4 Manuela Gumucio, “Audiencias, escenario mediático y concentración de mercado en Chile: La transparencia ilusoria”, ponencia presentada en el IV Seminario Iberoamericano de Defensorías/Ouvidorias de Medios, 20/4/2016, Buenos Aires.

5 Ibid.

### 3. El Programa de Michelle Bachelet: balance de entretiempo

A todo esto, ¿qué respuesta se da desde la política pública? ¿Qué proponía el programa de gobierno de MB y qué balance podríamos hacer ya en la mitad de esta administración gubernamental? Si retomamos el programa de gobierno de Michelle Bachelet, son varias las propuestas atinentes al ámbito de las comunicaciones. Las más relevantes se refieren al nuevo marco constitucional y la libertad de expresión; las modificaciones a la TV pública, la creación de un canal educativo y la reducción de la brecha digital.

#### 3.1 Televisión pública: TVN y canal cultural-educativo

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. (Programa de Gobierno de Michelle Bachelet)<sup>6</sup>.

La crisis que atraviesa Televisión Nacional (TVN) es de público conocimiento y ha sido objeto de varias notas en los medios; sin embargo, la situación de TVN no es un caso aislado en la industria televisiva, ni mucho menos. Ya en el Barómetro de Política de noviembre de 2014 consignábamos que se lo había caratulado como “año negro” para la industria televisiva, marcado por la baja en la inversión publicitaria y las caídas en la audiencia de la TV abierta. Los canales de televisión chilenos, en términos de cifras, tuvieron un 2014 en rojo registrando \$36.000 millones en pérdidas<sup>7</sup>. Solo Mega obtuvo utilidades en 2014; algo similar sucedió en 2015, ya que solo un pequeño canal perteneciente a la Universidad Católica de Valparaíso se sumó a Mega en el logro de cifras positivas. En este contexto, a TVN no le fue mejor. Todo el año 2015 se anunciaron, una y otra vez, pérdidas y despidos del canal. Hasta enero de 2016, la estación habría registrado 25 millones de dólares de pérdida en el periodo marzo 2015-enero 2016, además del vaciado de la “caja chica” (\$ 33 mil millones). A esto se sumaría “una serie de errores en las decisiones editoriales y falta de liderazgo”<sup>8</sup>. A principios de febrero, en medio de la fuerte baja de audiencia y las pérdidas, la directora ejecutiva del canal, Carmen Gloria López, renunció a su cargo<sup>9</sup>. Aunque se habrían barajado distintos nombres para cubrir el difícil cargo, finalmente este quedó en manos de quien había asumido la dirección interina y fuera durante 14 años gerenta comercial y general de TVN<sup>10</sup>, Alicia Hidalgo.

6 Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, p. 135.

7 <http://bit.ly/29bZHuul>

8 <http://www.elmostrador.cl/cultura/2015/12/03/la-teleserie-financiera-de-tvn/>

9 <http://www.emol.com/noticias/Espectaculos/2016/02/03/786722/Carmen-Gloria-Lopez-renuncia-a-TVN.html>

10 <http://bit.ly/29eGQ3r>



A todo esto, la llamada “Ley Larga” de TVN, n° 19.132, que remplazaría a la actual que data de 1992, sigue en carpeta. Según informa *La Tercera* en su edición del domingo 15 de mayo pasado, tanto este proyecto como el del canal cultural “están listos desde el verano”, pero se encuentran detenidos porque implican inyección de dinero al canal público. Los costos asociados a estos proyectos serían el obstáculo para que Hacienda dé su aprobación<sup>11</sup>.

### 3.2 Canal cultural y salvataje financiero

En el nuevo escenario de TV digital, el canal público debiera desarrollar a los menos dos frecuencias abiertas y gratuitas adicionales. Una, la del canal 24 horas, actualmente solo en plataformas de pago, y otra para un canal educativo - cultural. (Programa de Gobierno de Michelle Bachelet)<sup>12</sup>.

En el discurso del 21 de mayo de 2015, la presidenta Bachelet anunció la creación del canal cultural, señalando que este sería “de recepción libre y gratuita, sin publicidad, para hacer de la TV un instrumento que dé cuenta de la diversidad cultural y de la diversidad geográfica de Chile; que apoye al mundo de la cultura y que esté al servicio de todos los compatriotas”<sup>13</sup>.

Este ambicioso proyecto conllevaba algunas interrogantes que no ha resultado fácil despejar, al menos no a la luz de la escasa información pública referida a este tema: quién lidera el proyecto institucionalmente, cómo se financiará, en qué señal funcionaría. Sobre la primera cuestión, se puede vislumbrar que el tema está en manos de la Secretaría General del Gobierno, en especial de la Secretaría de Comunicaciones (Secom), algo que no estaba tan claro desde el comienzo, cuando también la Secretaría de Cultura aspiraba a tener un papel relevante en el proceso. Ahora bien, sobre su diseño y contenidos poco se sabe y esto extraña, dada la centralidad que tienen para la ciudadanía cuestiones como el sentido y objetivos de un canal cultural público. Frente a este vacío, lo que sí ha trascendido son algunas aristas polémicas sobre aspectos financieros. Así, se barajaría la idea de recurrir al Canal Cultural para inyectar dinero fresco a TVN, que lo requiere con urgencia<sup>14</sup>. Dado que TVN no puede recibir dinero del Estado, según consigna *El Mostrador*, se habría pensado que el nuevo Canal Cultural pagara por sus servicios de señal a TVN “permitiendo por esta vía que ingrese un flujo de dinero estable a la estación pública”<sup>15</sup>. También en la línea de los meros trascendidos, según recoge *La Tercera* de fuentes

11 *La Tercera* REPORTAJES, 15/5/2016 La tensa espera de TVN, R2.

12 Op. cit., p. 135.

13 <http://www.24horas.cl/politica/presidenta-bachelet-anuncia-creacion-de-canal-de-tv-cultural--1669360>

14 <http://www.elmostrador.cl/cultura/2015/12/03/la-teleserie-financiera-de-tvn/>

15 Ibid.

que supuestamente “conocen el tema”, el canal cultural debería ir acompañado de una propuesta de financiamiento de 28 millones de dólares anuales<sup>16</sup>. A esto se suman los posibles costos que implique la “ley larga” de TVN, ya que esta incluiría alguna propuesta sobre el financiamiento. ¿Estaremos frente a un cambio de modelo en el financiamiento de la TV pública chilena? ¿Es posible que se abra la posibilidad, rechazada por décadas, de financiar aunque sea parcialmente el canal público con fondos ídem?

### 3.3 Nueva Constitución: la esperanza de romper el chaleco de fuerza

Tal como sucede en otros ámbitos, también en lo que respecta a libertad de expresión y derecho a la comunicación, la posibilidad de avanzar hacia escenarios más pluralistas y diversos tiene un límite infranqueable hasta ahora en la Constitución vigente. La perspectiva individualista y centrada en el derecho de propiedad del medio, afecta derechos y deberes de los medios de comunicación y de su rol social, según la abogada Lorena Donoso del Observatorio Fucatel<sup>17</sup>. Como resultado de esta visión, se hace primar el derecho de propiedad por sobre los demás derechos bajo la excusa de que sin propiedad, las libertades públicas serían una ilusión. Según Donoso, el texto constitucional padece de una errada concepción de la libertad de expresión, en cuya interpretación y aplicación se aprecia una permanente lucha de los propietarios de los medios contra toda regulación ya que consideran que “el derecho de propiedad sobre el medio prima respecto de la función social de estos, como agentes al servicio del derecho de las personas a informarse, cultivarse, entretenerse y a formarse una opinión”. Aunque el texto del artículo 19, n° 12 reconoce la libertad de expresión, esta no contempla el derecho igualitario de acceso a los medios a través de los cuales habría de ejercerse. Mientras los tratados de Derechos Humanos exigen que los Estados adopten medidas para prohibir restricciones directas o indirectas a la libertad de expresión, el texto de la Constitución de 1980 solo prohíbe el establecimiento de monopolios estatales de los medios de comunicación. Donoso destaca:

El texto constitucional vigente no considera el derecho de las personas a informarse, sino que 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, que implica el derecho a investigar, recibir información, que es el derecho a ser informado de manera veraz y oportuna de los hechos noticias, opiniones, ideas, etc., que le permitan formarse una opinión, a través de cualquier medio y/o procedimiento que implique tomar conocimiento, formarse una opinión y difundirla,

16 *La Tercera*, op. cit.

17 Donoso, Lorena (2016), “La Libertad de Expresión en el derecho internacional de los Derechos Humanos”, documento para la discusión en el contexto de los debates sobre Nueva Constitución.

esto es acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir, etc. (...). En efecto, la Constitución sólo reconoce la dimensión individual, que asegura la posibilidad de utilizar cualquier medio idóneo para difundir el pensamiento propio y darlo a conocer a los demás, pero olvida la dimensión social del derecho, que asegura a los receptores actuales o potenciales, el derecho a recibir mensajes provenientes de múltiples vocerías. Tan trunco es el desarrollo constitucional nacional que no advierte que ambas dimensiones deben ser protegidas simultáneamente y que cada una de ellas sólo adquiere sentido y plenitud en función de la otra<sup>18</sup>.

En el contexto del proceso constituyente impulsado por el gobierno, organizaciones de la sociedad civil comprometidas con la democratización de las comunicaciones han organizado espacios de debate. El Colegio de Periodistas de Chile acordó realizar encuentros locales autoconvocados en todos sus regionales desde Arica a Punta Arenas. Tras una sesión ordinaria realizada el 7 de mayo pasado en Copiapó, el organismo insistió en la urgencia de incidir en el debate constituyente, con el objetivo de “modificar la estructura heredada por la dictadura y mantenida por los gobiernos posteriores, la cual agudizó el monopolio y la concentración medial, en detrimento de la diversidad y el pluralismo necesario (...)”<sup>19</sup>. También el Observatorio de Medios Fucatel inició una serie de reuniones de debate a fines de abril y prevé su segunda reunión para el 20 de mayo.

### 3.3.1 Veto del CNTV: el proceso constituyente no es de interés público

A principios de mayo, el Consejo Nacional de Televisión rechazó difundir un spot del gobierno con el que buscaba promocionar el proceso constituyente. Esto abrió el debate sobre qué resulta material de “interés público”, que es el que califica para su avisaje gratuito en TV. Aunque el acta de la sesión del Consejo Nacional de Televisión (CNTV) no estaba disponible aun al cierre de esta publicación, su argumentación apuntaría a que el proceso constituyente “es un asunto de gobierno y no de Estado”<sup>20</sup>. La decisión implica dos debates sumamente relevantes para la vida democrática: por una parte, si es que el proceso constituyente en marcha es, como se señala, una iniciativa de esta administración gubernamental, o lo trasciende. La segunda tiene que ver con la definición de “interés público” o “utilidad pública”. En la ley, esta cualidad se vincula con “proteger a la población y difundir el respeto y promoción de los derechos de las personas”. Este planteo es sumamente amplio, y aunque hubo un intento de veto al respecto, el Tribunal Constitucional ha eludido interpretar el concepto de “interés público”. Diego Lovera, profesor de Derecho

18 CIDH, CR, 75 y 76; HU, 108; CPO p. 30.

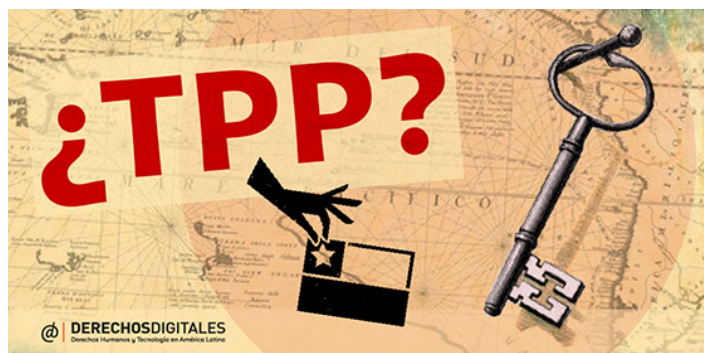
19 <http://www.colegiodeperiodistas.cl/2016/05/colegio-de-periodistas-se-suma-debates.html>

20 *La Tercera*, 14/5/2016 ¿Son materia de interés público los anuncios televisivos sobre el proceso constituyente?, p. 10.

Constitucional de la Universidad Diego Portales (UDP), cuestiona la decisión del CNTV señalando precisamente que la norma apunta a que el Consejo califique si una campaña tiene como objeto “difundir el respeto y promoción de los derechos de las personas”, y no si es un asunto de gobierno o de Estado. Pero, además, objeta la idea de que el proceso constituyente y la participación ciudadana interese solo al gobierno. “Lo que está en juego es la definición de la forma política del Estado y, junto con ello, la de nuestros derechos”, agrega el abogado<sup>21</sup>.

#### 4. El TPP, la propiedad intelectual y derechos digitales

A principios de febrero pasado, Chile suscribió el Acuerdo Transpacífico (TPP) culminando un proceso que estuvo signado por un secretismo burlado, en parte, por la filtración del capítulo sobre propiedad intelectual que difundió Wikileaks en noviembre de 2013<sup>22</sup>. Este capítulo merece un apartado especial en el análisis del TPP dadas las fuertes controversias que genera entre el público especializado. Organizaciones y expertos reiteran que el hermetismo con que se llevaron a cabo las negociaciones, obstaculizó el acceso a la información en sus temáticas específicas a las organizaciones especializadas.



Puntos polémicos han sido las extensiones de plazos de protección de derechos de autor y la homologación con el sistema estadounidense. La preocupación de organizaciones especializadas ha apuntado a que estas disposiciones podrían impedir que una valiosa producción cultural pasara a ser parte del patrimonio común. Así, los *holders* de *copyright* cosecharían una nueva victoria “a expensas de creativos, innovadores y usuarios corrientes”<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> <https://www.derechosdigitales.org/6395/todo-lo-que-tenes-que-saber-del-capitulo-filtrado-del-tpp-en-wikileaks/>

<sup>23</sup> <https://www.derechosdigitales.org/9536/threats-to-creativity-in-the-digital-environment/>

Finalmente quedó estipulado que los derechos de autor se protegen durante la vida de los mismos y hasta 70 años después de su muerte (artículo 18.63). Como contraparte a lo que podría interpretarse como un resguardo de intereses privados, los artículos 18.65 y 18.66 establecen que cada país “procurará alcanzar” un equilibrio para establecer excepciones en materia de “crítica; comentario; cobertura de noticias; enseñanza, becas, investigación”. En cuanto a contenidos que infringen derechos de autor en internet, el TPP establece su retiro [artículos 18.81 y 18.82]. Se obliga a compañías como Google, Facebook –o sus equivalentes nacionales– a retirar contenido que “infrinja” derechos de autor en cuanto tengan conocimiento efectivo de ello. Al respecto, organizaciones especializadas advierten sobre la necesidad de establecer salvaguardas judiciales, ya que este sistema habría llevado a numerosos actos de censura bajo la amenaza de responsabilidad sobre el intermediario<sup>24</sup>. Las disposiciones referidas a la responsabilidad de prestadores de servicio de internet han generado alarma en los relatores de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la OEA. También existen perspectivas contrastantes en lo que respecta a disposiciones que podrían afectar la neutralidad en la red. Por ejemplo, en lo que respecta al comercio electrónico, el artículo 14.11 establece que los países deberán permitir las transferencias transfronterizas de información por medios electrónicos, incluyendo la información personal. En tanto, el artículo 14.10 establece varios derechos para los consumidores, entre ellos acceder y utilizar los servicios y aplicaciones de su elección disponibles en internet, sujeto a una administración razonable de la red. Sin embargo, el pie de página establece que si un proveedor ofrece a los suscriptores *exclusividad* en cierto contenido, no se viola este principio de “administración razonable”.

En síntesis, el debate sobre la libertad de expresión en las tecnologías digitales en el contexto del TPP es sumamente complejo; la discusión que debería seguir en el Congreso abre una valiosa oportunidad para profundizar al respecto. Un desafío importante en este sentido será “traducir” contenidos que exigen gran *expertise* a lenguajes accesibles para los parlamentarios y público interesado, aunque no necesariamente experto en estas materias. El quid de la cuestión es si existe genuino interés en una mayor participación en este campo, que ha sido manejado con gran recelo.

24 <https://www.derechosdigitales.org/9709/tpo-la-lucha-recien-comienza/>

# Ciudad y reconstrucción



# La vivienda y la ciudad en la nueva Constitución

Alfredo Rodríguez  
Paula Rodríguez<sup>1</sup>

## Introducción

Durante el año 2015, los problemas con las políticas y el mercado del suelo tuvieron gran presencia en los medios. El detonante fue el caso Caval, el cual ya revisamos en el último Barómetro, en el segundo semestre de 2015<sup>2</sup>.

En este número queremos examinar las propuestas de políticas urbanas, especialmente la política de suelo urbano; también las que plantean que los temas de territorio y de ciudad sean considerados en el debate constitucional que se inicia en abril de este año, desde la perspectiva de los derechos humanos.<sup>3</sup> Para ello, partimos de la constatación de varios hechos:

- 
- 1 Alfredo Rodríguez. Arquitecto, investigador en SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación. Paula Rodríguez. Doctora Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Investigadora en SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.
  - 2 Véase Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez, "La planificación urbana importa", en *Barómetro de Política y Equidad 10: Palabra empeñada. Crisis política y agenda gubernamental* (Santiago de Chile: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert, junio 2015), cap. VIII. Artículo disponible en Café de las Ciudades, en [http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia\\_politica\\_151\\_152.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/economia_politica_151_152.htm) (19/04/2016).
  - 3 Véase Rosario Álvarez, "Conoce cómo participar en los cabildos del proceso constituyente", *La Tercera* digital, Política, 13/04/2016, en <http://goo.gl/2iEEyM>



- a) Actualmente están muy poco desarrollados los temas habitacionales y de ciudad en relación con las obligaciones de cumplimiento de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), suscritos por Chile en 1969 y ratificados en 1989.
- b) Con la Reforma Tributaria aprobada en 2014, el suelo se regala<sup>4</sup>. Actualmente no se cuenta con la posibilidad de gravar la generación de plusvalías y crear mecanismos que permitan la redistribución de la renta urbana. Para que esto hubiera ocurrido, se debió actuar sobre el precio del monopolio (sobre la tierra y sobre la inversión en capital) y regular fuertemente las acciones de los agentes privados del suelo, como las inmobiliarias y constructoras, la Cámara Chilena de la Construcción, los desarrolladores y especuladores inmobiliarios.
- c) Las actuales propuestas sobre políticas de suelo se centran en incrementar la transparencia del mercado por medio de la entrega de información confiable, pertinente y en un lenguaje accesible a la mayoría. La propuesta debía ser otra, y así fue trabajada por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), creado en 2014 para 'operacionalizar' la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). La correcta propuesta debe incluir puntos como el derecho de adquisición preferente del Estado, el establecimiento de zonas prioritarias de desarrollo, la posibilidad de congelar los precios cuando se anuncie un proyecto, la contribución por mejora (gravar a las propiedades por el beneficio que se obtiene de la acción del Estado en el entorno donde se emplazan). Una política de suelo es una herramienta muy importante para la redistribución de la renta urbana. No es, de ninguna manera, un manual para hacer "más transparente" la circulación de información relativa a cómo unos pocos lucran con un bien común que es escaso (el suelo urbano), que no comparten ganancias ni plusvalías y que creen que no tienen ninguna obligación hacia el conjunto de la sociedad y el Estado.

Para elaborar este número del Barómetro se revisaron documentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), de 2013; documentos del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU); medios de comunicación, documentos legislativos, estudios urbanos, entre otros.

Este informe se ordena de la siguiente manera: una primera sección dedicada a examinar las políticas urbanas como un insumo para las discusiones que se llevarán a cabo para definir la nueva Constitución. Una segunda sección

4 Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez, "La ciudad, la casa de los amigos y la reforma tributaria", en *Barómetro de Política y Equidad 8: Primer tiempo* (Santiago de Chile: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert, 2014), cap. VII.

referida a las discusiones que se realizan en el Colegio de Arquitectos sobre el tema; este apartado fue escrito por Ana Sugranyes (puesto CA). El tercer y último capítulo está dedicado a una revisión de lo que ha ocurrido en materia de reconstrucción y suelo. En los comentarios finales que cierran este informe se plantea cuáles deben ser los temas de discusión en materia de ciudad y suelo.

## 1. La ciudad en la discusión pública

Hasta el momento, en materia de ciudad, planificación y suelo urbano, la discusión se había canalizado en el diseño y puesta en marcha de la nueva PNDU, publicada en 2013. Uno de sus primeros productos fue el documento del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano “Propuestas para una política de suelo para la integración social urbana” (mayo 2015), que se entregó a la presidenta Bachelet. Posteriormente el Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados un proyecto de ley sobre Transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano<sup>5</sup>. En los siguientes subcapítulos revisaremos, primero la PNDU, luego la propuesta del CNDU y el proyecto de ley gubernamental.

### 1.1 La nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano

Durante trece años, en el país se vivió una situación insólita: no se contó con una PNDU. Este vacío legal comenzó el año 2000, luego de la derogación de la PNDU de 1985<sup>6</sup>.

En el año 2000 se creó una Comisión de Reforma Urbana, a fin de diseñar una nueva PNDU; pero esto no ocurrió. El resultado fue que durante trece años las agencias sectoriales estatales se rigieron por sus propios reglamentos y leyes sectoriales, sin una visión integradora de las acciones de las agencias ni de los actores sociales, entre ellos los agentes del suelo (constructoras, inmobiliarias, etc.). Este vacío legal comenzó a ser subsanado con el diseño y promulgación de la nueva PNDU de 2013, la que se basa en el concepto de “desarrollo sustentable”, comprendiendo por este el incremento de las posibilidades que tienen las personas de llevar a cabo sus proyectos sin comprometer los recursos de las siguientes generaciones.

5 Véase documento del CNDU en <http://bit.ly/1GZu1oA>; y proyecto de ley, en *Boletín 10163-14*, Cámara de Diputados, Sesión 41.ª, 01/07/2015, en <https://www.camara.cl/sala/verComunicacion.aspx?comuid=15114&formato=pdf>

6 Véase Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), *Antecedentes históricos. Hacia una nueva Política Urbana para Chile*, eds. Pilar Giménez y Gonzalo Gazitúa (Santiago de Chile: PNUD / Minvu, 2012), en <http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/Antecedentes-Hist%C3%B3ricos1.pdf>

Si bien la PNDU 2013 supone un avance, porque corrige el vacío legal que la precedió, tiene algunas limitaciones. Por ejemplo, no tiene carácter vinculante, es un documento indicativo; por lo mismo, no considera presupuestos ni indicadores de éxito. Debe ser comprendida como un marco de acción, principios y orientaciones, que permite establecer un problema social y hace visibles a un conjunto de actores sociales (ministerios y agencias sectoriales estatales), los que deben traducir los principios de la PNDU en acciones puntuales<sup>7</sup>.

Los resultados que se pueden señalar desde la publicación de la PNDU de 2013 se relacionan con la creación del único instrumento de la Política, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

El CNDU, cuya misión fue definida como el estudio de políticas sectoriales, la revisión de la normativa nacional, la propuesta de reformas, entre otros propósitos, cuenta con el respaldo operativo de una Secretaría Ejecutiva, dependiente del Secretario Ejecutivo del CNDU e integrada por asesores en áreas vinculadas con la PNDU. En el CNDU se han conformado tres Grupos de Trabajo en torno a temas definidos como prioritarios: Política de Suelo e Integración Social, Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Urbano, y Planificación Urbana Integrada. Estos Grupos de Trabajo están constituidos por los miembros del Consejo o sus representantes, y funcionan con el respaldo de la Secretaría Ejecutiva del CNDU.<sup>8</sup>

De acuerdo con la estructura de la PNDU, le corresponde al CNDU proponer un conjunto de medidas y definiciones institucionales en las cuales se traduzcan los principios de la PNDU. Estas propuestas son enviadas a la Presidencia de la República, la cual las reenvía a los ministerios sectoriales.

Hasta septiembre de 2015, el Consejo había hecho llegar a la Presidencia una proposición de medidas referidas a *suelo para la integración social en las ciudades*, y está en elaboración un segundo envío de medidas sobre *la gobernanza de la planificación urbana*. El resultado de estas propuestas se relacionará con la capacidad de los ministerios sectoriales para presentar proyectos de ley al Congreso, a fin de que se legisle y financie las medidas elaboradas por el CNDU. Existen algunas condiciones objetivas que permiten señalar que estos procesos tendrán un resultado favorable, las cuales están relacionadas con la inclusión de la PNDU en las agendas políticas de los gobiernos de los últimos cinco años.

7 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), *Política Nacional de Desarrollo Urbano. Hacia una nueva política urbana para Chile. Ciudades sustentables y calidad de vida*, eds. Pilar Giménez y José Ramón Ugarte (Santiago de Chile: PNUD y Minvu, 2014), en <http://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2014/10/L4-Politica-Nacional-Urbana.pdf>

8 Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), "Qué es el CNDU" (2014) [en línea], en <http://cndu.gob.cl/en-que-estamos/>

## 1.2 La propuesta de Política de Suelo del CNDU

La propuesta original del CNDU consideraba una Política de Suelo para la Integración Social,<sup>9</sup> en la que se planteaban veinte medidas para mejorar el acceso al suelo de los sectores de menores ingresos, como cumplimiento de los objetivos del programa de gobierno (también expresados en la PNDU).

Entre estas medidas están aquellas relacionadas con:

- a) La regulación de la equidad urbana. Por ejemplo, el establecimiento de estándares urbanos que se puedan aplicar a la planificación territorial; el ordenamiento territorial en zonas rurales con bajos estándares de urbanización; la eliminación de exenciones de impuestos territoriales, a fin de frenar la especulación e incrementar los estándares de la urbanización y la planificación urbana.
- d) La integración social. Por ejemplo, la ampliación de lo que se comprende por vivienda social a “vivienda de interés público” y la reducción de la especulación que afecta la producción de suelo urbano, por medio de la eliminación de las rebajas de impuestos que actualmente se asocian a la producción y gestión de suelo urbano.
- e) La institucionalidad para la regeneración urbana por medio de la creación de nuevos Servicios Regionales de Desarrollo Urbano (SRDU), destinados a la realización de gestiones urbanas, y que tengan la capacidad de asociarse con otros actores institucionales.
- f) La regeneración de la ciudad segregada, a través del establecimiento de planes y proyectos urbanos de remodelación y regeneración urbana en zonas públicas prioritarias, de planes de movilidad para sectores vulnerables y un programa nacional de espacios públicos.
- g) La gestión pública del suelo, con la creación de un “Banco de suelo público urbano”, cuyo propósito sea el fomento social del desarrollo urbano, el establecimiento de criterios de integración social, el impulso a la vivienda de interés público en arriendo, y la creación de un programa de subsidios para los gastos comunes en viviendas de interés social.

## 1.3 Ley sobre transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano

La propuesta que el gobierno envió al Congreso, a fines del año pasado, fue distinta a la señalada en el acápite anterior: el proyecto de ley sobre Trans-

9 Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), *Propuestas para una Política de Suelo e Integración Social. Informe final* (Santiago de Chile: CNDU, mayo 2015), en <http://cndu.gob.cl/politica-de-suelo-e-integracion-social/>

parencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano,<sup>10</sup> cuyos objetivos son:

- a) Actuar sobre la transparencia del mercado del suelo.
- h) Perfeccionar el impuesto territorial.
- i) Establecer un mecanismo tributario específico para los casos en que el incremento del valor del suelo se deba a su cambio de uso (de agrícola a urbano) y a la acción urbanizadora del Estado.

En esta propuesta se dejó fuera lo planteado por el CNDU en materia de regulación de la equidad urbana, integración social y gestión pública del suelo, entre otros. En lo relativo a transparencia del mercado del suelo, queda claro que el interés es actuar sobre la “opacidad” del mercado, para lo cual se propone “facilitar el acceso a la información” (p. 3) y crear mecanismos para “generar mayores simetrías de información entre los agentes que participan en el mercado” (p. 3). Estos puntos se refieren a la publicación, por parte del Estado, de información pertinente, adecuadamente sistematizada y con un lenguaje claro.

En cuanto a las propuestas para perfeccionar los mecanismos de tributación, la propuesta es aplicar un impuesto de un 10% para gravar el incremento del valor de un terreno (“el mayor valor obtenido por ampliaciones de los límites urbanos”, p. 6), cuando esté involucrado un cambio en un Plan Regulador (específica y únicamente se refiere a la ampliación del límite urbano). Sin embargo,

El impuesto que se propone crear no se aplicará a aquellas enajenaciones en que el precio o valor asignado a ellas no exceda, a la fecha de la enajenación, del equivalente a 5.000 unidades de fomento.<sup>11</sup>

Este límite en los montos se podría traducir en la fragmentación de los proyectos inmobiliarios en unidades que no superen o que sean equivalentes a 5.000 unidades de fomento (UF).

También se propone un nuevo mecanismo tributario para los sitios eriazos, un pago de una “sobretasa del 100% respecto de la tasa vigente del impuesto” (p. 10)<sup>12</sup>. Con esta indicación se modifica el art. 8 de la Ley 17235 sobre impuesto territorial, en lo que se refiere a la aplicación del impuesto en áreas de extensión urbana; y el art. 58 del Decreto Ley 3063 sobre Rentas Municipa-

10 Véase Michelle Bachelet Jeria, Rodrigo Valdés Pulido, Paulina Saball Astaburuaga y Víctor Osorio Reyes, “Proyecto de Ley sobre Transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano”. Santiago de Chile: Presidencia de Chile, 2015.

11 Véase Cámara de Diputados de Chile, Proyectos de Ley, Transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano, Primer trámite constitucional, 30/06/2015, Ingreso del Proyecto, p. 11, en [https://www.camara.cl/pley/pley\\_detalle.aspx?prmID=10582](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=10582)

12 “La tasa anual del Impuesto Territorial de los bienes raíces no agrícolas, no habitacionales es de 1,2%”. Servicio de Impuestos Internos.

les: “Las propiedades abandonadas, con o sin edificaciones, ubicadas en áreas urbanas, pagarán, a título de multa a beneficio municipal, el 5% anual calculado sobre el avalúo fiscal total de la propiedad”.

Sin embargo, este impuesto sería insuficiente, en palabras de la alcaldesa de la comuna de Santiago:

En nuestro sistema, el tener casas o sitios abandonados tiene una sobretasa en el pago de las contribuciones, sin embargo eso no alcanza a ser suficiente para desincentivar esta conducta. Por eso, lo que hemos pedido es que se amplíe esta sobretasa y que llegue al 30% del avalúo o al 300% de las contribuciones, de manera de que realmente las personas que son propietarias de inmuebles, los usen, y si no los vendan o los traspasen<sup>13</sup>.

El tema de los sitios eriazos es importante, desde el momento en que son prueba de que existe suficiente suelo urbano, que no es necesario ampliar el límite urbano de las ciudades y que muchos de estos sitios eriazos son “terrenos en engorda” (a la espera de que se incremente su valor).

En Santiago, por ejemplo, en 2012 los sitios eriazos bordeaban las 5.000 hectáreas, de acuerdo con un estudio encargado a la Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica<sup>14</sup>. Según la fuente citada, las comunas con un mayor porcentaje de sitios eriazos son Peñalolén, Quilicura, La Florida y Puente Alto; y las comunas con mayor cantidad de este tipo de terrenos son las periféricas, como Lo Barnechea, San Bernardo, Pudahuel, Puente Alto, Peñalolén y Huechuraba. En cuanto al uso de suelo de los sitios eriazos, la mayoría tiene uso residencial.

En el año 2015, y con otro tipo de medición, Atisba estableció que en Santiago se contaría con 2.359 hectáreas de sitios eriazos, de los cuales un 49% sería apto para negocios inmobiliarios. El “problema”, de acuerdo con Atisba, es que se trataría de terrenos ubicados en municipios que regulan la construcción en altura y la densificación extrema, por lo que no constituirían un buen negocio inmobiliario<sup>15</sup>.

La propuesta de Techo-Chile (2013) es otra: destinar los sitios eriazos para fines sociales, de manera de incrementar las cuotas de vivienda social e invertir en la regeneración de barrios. Con estos objetivos se debería, por ejemplo, acceder a los terrenos fiscales que están sin uso:

13 *La Tercera* digital (12/04/2016), “Buscan aumentar las multas para los dueños de sitios eriazos”, en <http://fw.to/Uyy61jj>

14 Véase Gobierno de Chile, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos / P. Universidad Católica de Chile (PUC), Observatorio de Ciudades, *Investigación para la caracterización y valorización de predios eriazos de Valparaíso y Santiago* [Informe final y Anexos. Versión final corregida] (Santiago de Chile: Minvu / PUC, 2012), en [http://www.observatoriohabitacional.cl/openseite\\_20080317172111.aspx](http://www.observatoriohabitacional.cl/openseite_20080317172111.aspx).

15 Atisba, “Catastro y consumo de suelo. Eriazos” (2015), en <http://goo.gl/LzK3tg>

Abandonados o subutilizados, que gozan de buena localización y están en manos de distintas reparticiones públicas –como la Inmobiliaria Nueva Vida (INVIA) de la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE), o el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA) dependiente del Ministerio de Agricultura o el Ministerio de Bienes Nacionales–. Por ejemplo, en la provincia de Arauco (región del Biobío) hay terrenos EFE bien localizados, que atraviesan Contulmo, Cañete, Los Álamos, Curanilahue y Arauco. El sector Piedra Azul, en Puerto Montt, también podría ser considerado para viviendas sociales. En la Región Metropolitana, los casos más emblemáticos son el ex aeródromo de Cerrillos, la maestranza San Eugenio (en la comuna de Santiago) y el predio La Platina (en La Pintana). El primer paso en la gestión de terrenos para viviendas sociales debería ser la utilización de estos terrenos<sup>16</sup>.

Con estas medidas también se podría eliminar otros de los conflictos relacionados con los sitios eriazos, como los que se producen cuando las personas los utilizan como microbasurales ilegales; o el abandono de estos sitios eriazos en algunas comunas con una gran deficiencia de metros cuadrados de áreas verdes por persona.

## 2. Territorio y ciudad en la nueva Constitución

Por Ana Sugranyes, del Comité de Hábitat y Vivienda del Colegio de Arquitectos de Chile<sup>17</sup>

En octubre de 2015, tal como lo preveía el programa de Gobierno, se abrió el proceso de elaboración de la nueva Constitución, para proponer una base de entendimiento entre todos los componentes de la sociedad y tomar distancias de la Carta Magna vigente, dictada en tiempos de la dictadura.

Es evidente que la Constitución ha pasado por muchas revisiones y adaptaciones; sin embargo, ahora, la sociedad chilena desea repactar un acto fundacional que corresponda a las aspiraciones democráticas y a las necesidades actuales.

La Constitución, como ley de leyes, permite, desde un acuerdo social, plantear las bases sobre las cuales se construye la sociedad. Estas bases rigen el desarrollo de directrices, roles, responsabilidades y derechos que permitan un desarrollo equilibrado, sustentado en una ética y unos principios determinados. En este sentido, desde la perspectiva territorial y urbanística, debiera la Constitución definir los criterios de acción y regulación que guiarán el desarrollo y, con ello, las atribuciones necesarias para dicho fin.

La actual Constitución no establece principios ordenadores del territorio y las ciudades, al menos de manera explícita. A la luz de la Constitución vigente y de las leyes de urbanismo, redactadas en dictadura, y considerando los resulta-

16 Techo. Un techo para Chile, *Hacia un país con ciudades integradas. Diagnóstico y propuestas para las políticas de vivienda social* (Santiago de Chile: Techo, 2013), en <http://bit.ly/1M5O9LZ>

17 Véase Maricarmen Tapia y Ana Sugranyes (2015), "El territorio y la ciudad en la nueva Constitución de Chile", *Biblio3W* 20, 1.141 (15 diciembre 2015), en <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1141.pdf>



dos en las ciudades en todo el país, no cabe duda de que esta omisión fue intencionada. El hecho es que en Chile la regulación del desarrollo territorial y urbano es escasa; por ejemplo, no se cuenta con una Ley de Suelo, y las disposiciones en cuanto al Ordenamiento Territorial son de carácter indicativo y no vinculante; del mismo modo, la Ley de Costas se basa más bien en una cuestión geopolítica.

Sobre los contenidos de la nueva Constitución aún no existen propuestas acabadas, sino puntos clave y cuestiones específicas detectadas como necesarias de reformular. Si bien hay grupos que ya han planteado contundentes argumentaciones en sus temas y ámbitos, la cuestión de desarrollo territorial y urbano aún no forma parte de la discusión pública de los contenidos<sup>18</sup>.

## 2.1 Hacia un orden territorial basado en la Declaración Universal de Derechos Humanos

Ante la realidad segregada y fragmentada del territorio y de las ciudades, el Estado de Chile pone énfasis en la aspiración de espacios integrados, normalmente analizados desde los guetos o las concentraciones homogéneas de pobreza en las ciudades, o los ensayos de programas de integración social. Pensando en términos de derechos humanos y de la función social de la propiedad y del suelo, más valdría tener en cuenta las modalidades de acumulación por desposesión y analizar cómo los sectores de poder inmobiliario, con el apoyo del Estado, van configurando y protegiendo el territorio en contra de los principios de los derechos humanos.

Las acciones sobre el territorio y las ciudades afectan directamente a las personas, no en un sentido abstracto sino en el sentido de la dignidad con que ellas se desenvuelven: el nivel de dignidad con que se trabaja, se mueve y la forma de acceso a los equipamientos e infraestructuras.

En el contexto chileno, el enfoque de los derechos humanos desde la especificidad territorial se centra en el derecho de propiedad, la propiedad privada del suelo; esta aproximación limita la posibilidad de debate sobre la función social del territorio, entre otros, como el rol activo del Estado para facilitar el acceso al suelo y a la vivienda y, por lo tanto, en materia de política de ordenamiento territorial; la recuperación y redistribución de las externalidades y

18 Dos muestras de ello: la reciente publicación del libro *Propuestas para una nueva constitución (Originada en democracia)*, eds. Eduardo A. Chia y Flavio Quezada (Santiago de Chile: Instituto Igualdad / Facultad de Derecho, Universidad de Chile / Friedrich Ebert, 2015), que recoge los trabajos de 33 autores (en <http://bit.ly/1XMzUwT>); y el ciclo de discusiones "Proceso Constituyente y Nueva Constitución Política" (agosto-noviembre 2015), organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, con las ponencias publicadas en *Una gran conversación por Chile. Proceso constituyente y nueva constitución política* (Santiago de Chile: Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2015), en [http://web.derecho.uchile.cl/documentos/unagranconversacion\\_web2015.pdf](http://web.derecho.uchile.cl/documentos/unagranconversacion_web2015.pdf)



plusvalías; la posibilidad de armonizar los derechos individuales, los derechos de incidencia colectiva y los derechos sociales; pistas para mitigar conflictos y desigualdades; alternativas de regulación para formas colectivas de producción agrícola y del hábitat.

Los derechos humanos forman parte de un largo aprendizaje y legado de nuestra cultura, que plantea unos principios básicos necesarios para la vida en común y la vida en el planeta. Son estos principios los que se deben “territorializar” para alcanzar la dignidad humana de todas y todos.

## 2.2 Los derechos ambientales

Aunque no explícitos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los derechos ambientales se desprenden de los derechos a la alimentación adecuada, a la salud, y como un derecho necesario para el cumplimiento de un “nivel de vida adecuado”.<sup>19</sup>

El avance en la protección y el desarrollo sostenible del medioambiente lleva su propio camino. La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972) ya definía en su principio 1: “El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”.

La relación entre desarrollo y medioambiente se precisa en diversos instrumentos, como el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992; el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II, de 1996; el Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (2002); y el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2012).

## 2.3 Los derechos económicos, sociales y culturales

A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1966, se elaboraron dos pactos internacionales cuyo fin era que los Estados se comprometiesen y adoptasen en su legislación estos principios: el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Chile suscribió ambos en 1969, los ratificó en 1972, durante el gobierno de Salvador Allende, y los mismos fueron promulgados en 1989, un año después del plebiscito que inició la transición a la democracia.

<sup>19</sup> Artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En 1991, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas precisó el derecho a una vivienda adecuada, el derecho humano más cercano a los temas territoriales y urbanos, definiéndolo como “el derecho de toda persona a un lugar donde vivir en paz y dignidad”.

En julio de 2015, el mismo Comité DESC, en sus observaciones al cuarto informe periódico de Chile, indicó, en el apartado “Principales motivos de preocupación y recomendaciones”, que “reitera su preocupación sobre la falta de reconocimiento constitucional de algunos derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, le preocupa que el recurso de protección establecido en la Constitución deje fuera de la protección jurídica algunos de los derechos contenidos en el Pacto, limitando su aplicabilidad directa por los tribunales nacionales”.

Considerando los distintos temas que surgen de la interrelación entre los derechos humanos y el desarrollo territorial y urbano, aspecto sintetizado gráficamente en figura 1, la campaña “Dignidad humana en el territorio y la ciudad”, del Comité Hábitat y Vivienda del Colegio de Arquitectos de Chile, propone incorporar esos principios en el debate para una nueva Constitución de Chile como medio para alcanzar el pleno ejercicio de los derechos humanos.

Figura 1 Interrelación de los derechos humanos en el territorio y la ciudad

### PARA LA NUEVA CONSTITUCIÓN: Dignidad humana en el territorio y la ciudad.



COMITÉ HÁBITAT Y VIVIENDA. COLEGIO DE ARQUITECT

Fuente: Comité Hábitat y Vivienda del Colegio de Arquitectos de Chile (2016).

Una de las primeras conclusiones que surgieron de este ejercicio de síntesis gráfica se refiere a la responsabilidad del Estado de velar por estos derechos. Cuatro razones lo justifican.

La primera de ellas es que Chile suscribió y ratificó los Pactos Internacionales y debe cumplir con el compromiso adquirido, acercarse cada vez más a su ejercicio y judicializarlos.

La segunda es que solo el Estado, con todas sus instituciones, es capaz de responder de manera integral a estos derechos universales, indivisibles e inalienables.

En tercer lugar, el Estado debiera estar guiado por el propósito de responder al pleno ejercicio de estos derechos. La barrera que hoy existe en cuanto a creer que no se pueden asegurar derechos porque no se tiene la capacidad de garantizar su cumplimiento, no solo es una falacia, sino que es un error o falta de conocimiento de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ya que los derechos son inherentes a la naturaleza humana, no son otorgados, existen, aunque no se declaren. Por otra parte, la misma declaración y sus respectivos pactos indican que este compromiso se realiza a través de medidas progresivas, y específicamente, en el caso de los PIDESC, a través de respetar, proteger y realizar los derechos económicos, sociales y culturales.

Finalmente, para que el Estado pueda ejercer un orden social justo y acorde con los principios de los derechos humanos, debe contar con las atribuciones, instituciones e instrumentos necesarios para ello. En este sentido, el Estado necesita estar dotado de competencias exclusivas para ordenar, regular y planificar el territorio y las ciudades. Esta condición es fundamental si se quiere asegurar un desarrollo sostenible y justo.

### 3. Qué pasa con el suelo con las reconstrucciones

No hay catástrofes naturales, hay fenómenos naturales, que serán catastróficos dependiendo del contexto en el que ocurren.

Jon Sobrino, S.J.

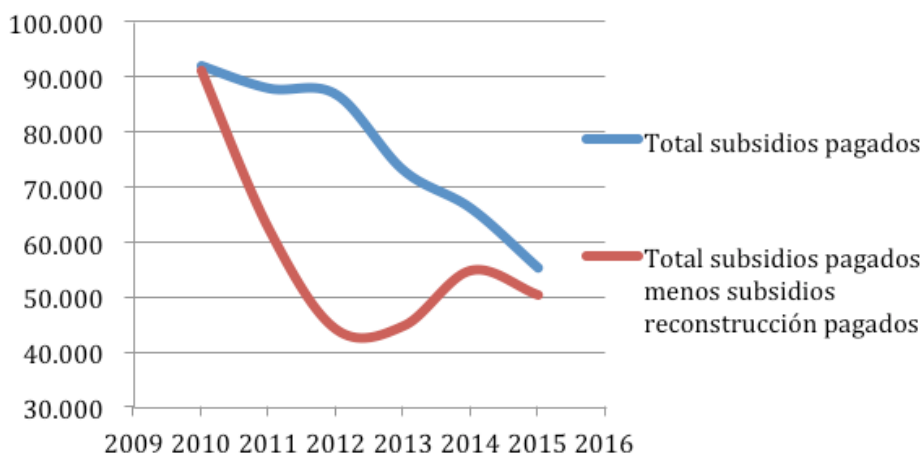
De acuerdo con Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), Chile es uno de los países que, en el ámbito mundial, más dinero gasta debido a terremotos, inundaciones y erupciones volcánicas, entre otros fenómenos naturales:

Según estimaciones del BID, en 20 años, el Fisco ha desembolsado en estos desastres más de US\$200 millones en promedio al año y debió ayudar a más de 350 mil damnificados, convirtiéndonos así en el país que más gasta al año en emergencias en Latinoamérica<sup>20</sup>.

20 Hernán de Solminihaq, "Desastres naturales: un gran problema para la población y sustentabilidad económica", *Diario Financiero* [en línea], 7/4/2015, en <http://bit.ly/1rd25KW>

En materia de construcción de vivienda social, el megaterremoto de 2010 y los posteriores eventos de 2014 y 2015, han tenido un efecto negativo en la cantidad de nuevas viviendas sociales. Como se observa en el siguiente gráfico, entre los años 2010 y 2015 disminuyó el número de subsidios pagados de 92.096 a 55.352. Si a estos se restan los subsidios de reconstrucción pagados, los subsidios pagados por nuevas viviendas se reducen de 91.054 en 2010, a 50.262 en 2015.

Gráfico 1. Total subsidios habitacionales pagados (2010-2015)



Fuente: Elaborado sobre la base de datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Equipo de Estadísticas de la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU): "Subsidios pagados programa regular y reconstrucción período 1990 - diciembre 2015, por año y programa", *Estadísticas históricas*, en [http://www.observatoriahabitacional.cl/aopensite\\_20080122171314.aspx](http://www.observatoriahabitacional.cl/aopensite_20080122171314.aspx)

Desde el megaterremoto y tsunami de febrero de 2010, ha ocurrido una gran cantidad de fenómenos naturales, los cuales, debido a la falta de políticas urbanas, han tenido graves consecuencias sociales: el terremoto en Iquique (2014), con una magnitud de 8,2°; el terremoto en Coquimbo (2015), que afectó a las provincias de Elqui, Limarí y Choapa, incluyendo las localidades costeras de Peñuelas, Baquedano, Tongoy y Los Vilos; la erupción del volcán Calbuco (2015); y las inundaciones en el norte (2015). A este conjunto sumamos el incendio en Valparaíso (2014), aunque no como fenómeno natural.

Frente a tales circunstancias, las acciones del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) han sido de tres tipos:

- a) Entrega de subsidios para la reparación (tarjetas de banco para materiales, para la autoconstrucción asistida); la reparación de daños

menores y mayores (con asistencia técnica y supervisión de obras); la reposición de la vivienda en el sitio residente; y la adquisición de viviendas (nuevas y usadas).

- j) Medidas para la financiarización (bancarización) de los derechos de las personas en caso de catástrofes; por ejemplo, aquellas implementadas en conjunto con el Banco Estado; y medidas tributarias para ayudar a las personas damnificadas en el norte de Chile.

Entre las medidas bancarias, se promovió la agilización del cobro de seguros de créditos hipotecarios y de los créditos que aseguran los contenidos de las casas, y la postergación de las cuotas de crédito y dividendos de los clientes del Banco que fueron afectados por las inundaciones del norte del país.

Entre las medidas tributarias está la postergación del pago de cuotas de bienes raíces, la condonación de deudas en el pago de las contribuciones e impuestos y la ampliación de los plazos para pagar impuestos, entre otras.

- k) Elaboración de planes maestros de reconstrucción. Una revisión de estos planes (hay varios en el sitio web del Minvu)<sup>21</sup> permite concluir que se trata de estudios con una gran cantidad de propuestas cada uno. Los problemas radican en que no toman en cuenta la necesidad de incorporar políticas de suelo que aseguren la redistribución de la renta urbana y que impidan que las personas de menores ingresos sean expulsadas hacia la periferia, como ocurrió en Talca después del megaterremoto de 2010<sup>22</sup>.

### 3.1 Planes maestros y políticas de suelo

Ni en los planes maestros ni en los ejes del programa de reconstrucción diseñado durante el periodo del presidente Piñera se consideró necesario actuar sobre o regular la acción de los agentes del suelo, como los especuladores inmobiliarios. Esto ha continuado de la misma manera durante el gobierno de la Nueva Mayoría.

En el plan de reconstrucción 27F se tocan otros asuntos, como los tipos de subsidios necesarios para la reconstrucción (todos los cuales siguieron siendo aplicados por el Minvu en todas las siguientes catástrofes), la escala territorial y aproximación integral a los planes de reconstrucción, la participación ciudada-

21 Consultar página web [http://www.minvu.cl/opensite\\_20131008122013.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20131008122013.aspx)

22 Patricia Boyco Chioino, María Elvira Valdivieso, Francisco Letelier Troncoso, "Familias desplazadas del centro histórico a la periferia de Talca", en *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile* (pp. 95-110), eds. Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Ana Sugranyes (Santiago de Chile: Ediciones SUR, 2015).

na y la posibilidad de elegir el modelo de vivienda, focalización de los recursos en las familias más vulnerables y construcción en el sitio propio para evitar la expansión urbana.

Más allá de la lectura crítica que se puede hacer de estos puntos como ejemplos de políticas subsidiarias, que niegan los derechos universales desde el momento en que promueven la focalización de las soluciones, lo que queremos remarcar es que no incluyen indicaciones en materia de políticas de suelo para promover y asegurar los derechos de las personas.

Sin embargo, en el caso de las inundaciones del norte, que afectaron a la región de Atacama en 2015, el Minvu sí estableció que no se construiría en zonas de riesgo con subsidios estatales:

Al respecto, la titular de la cartera, Paulina Saball, comentó que “al igual que en Valparaíso, nosotros no vamos a permitir la construcción de ninguna vivienda con apoyo del Estado en zonas de riesgo”.

En conversación con *La Tercera*, Saball precisó que en el caso de la región de Atacama, “vamos a tener que generar una oferta de nuevas viviendas, porque hay varias localidades o sectores donde no se va a poder reconstruir, porque quedaron arrasados por el agua y el lodo y son zonas de riesgo”<sup>23</sup>.

En este caso, se trata de la aplicación “post” del artículo 60 de la Ley General de Urbanismo y Construcción (1976), que señala que en los planes reguladores se definirán los terrenos que no sean edificables, debido a posibles riesgos que se puedan producir por el tipo de terreno y su emplazamiento.

Se trabajará en la adecuación normativa urbana vigente como la modificación Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC: 2.1.17) que reglamenta áreas de riesgo tales como demarcación de zonas inundables o potencialmente inundables, debido entre otras causas a proximidad a lagos, ríos, esteros, quebradas naturales, canales y acequias de regadío, vertientes y napas subterráneas de poca profundidad, pantanos, sectores amagados por aguas lluvias, y terrenos situados en la zona de protección costera; y zonas próximas a pendientes elevadas de terrenos o en pendientes peligrosas, tales como, terrenos propensos a avalanchas, rodados, aluviones, aludes o erosiones acentuadas<sup>24</sup>.

### 3.2 Políticas de reconstrucción

En las políticas de reconstrucción de los territorios afectados, basadas en la bancarización de la resolución de las necesidades de las personas, lo que se observa es cómo por medio del dinero “se reterritorializan y se fijan los flujos de trabajo en el consumo, la familia, el empleo y las obligaciones (obrero, pro-

23 María José Jarpa “Minvu define lugares que no volverán a ser habitados tras aluviones”. *La Tercera* digital, Nacional (03/04/2015), en <http://goo.gl/wkFEkm>

24 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, “Minvu presenta estrategia para reconstrucción de la región de Atacama” (22/04/2015), en [http://www.minvu.cl/opensite\\_det\\_20150422130517.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_det_20150422130517.aspx)

fesor, hombre, mujer, etc.)”.<sup>25</sup> El dinero actúa en la creación de financiamiento, que también es elección y decisión, y ello en lo que se refiere no solo a las producciones que se financian, sino también a las relaciones sociales que lo sostienen. Como dice Lazzarato (2013, p. 85): “La moneda como capital se arroja un derecho preferencial sobre el futuro”.

El futuro es incierto en las economías neoliberales, en las cuales el Estado cumple el rol de hacer política pública de los intereses privados. En el caso de los estudios y planes de reconstrucción, no se trata —como está dicho— de documentos vinculantes. Son tan solo insumos para (eventualmente) ser incorporados en los planes de acción de actores gubernamentales y privados en los territorios que han sido afectados por las catástrofes naturales, de acuerdo con sus intereses en desarrollar proyectos inmobiliarios:

Los Planes Maestros consideraron estudios técnicos y propuestas preliminares de obras de mitigación, diseño urbano, infraestructura, vivienda e instancias de participación ciudadana, para aquellas localidades costeras que requerían integración y coordinación de proyectos interministeriales (obras de mitigación, caletas, bordes fluviales y costeros, aguas lluvia, obras sanitarias, vialidad, parques, equipamiento, etc.) generando un banco de proyectos que permitiera evaluar y calendarizar las obras de reconstrucción<sup>26</sup>.

#### 4. Comentarios finales

Queremos terminar este informe sobre ciudad y reconstrucción señalando dos cosas:

- las políticas de financiamiento de viviendas sociales han demostrado su incapacidad para incorporar los atributos del derecho a la vivienda y para asegurar el derecho a la ciudad;
- el subsidio no es una herramienta de planificación urbana, es una herramienta de financiarización (bancarización) de la necesidad de vivienda de las personas.

En el libro *Con subsidio, sin derecho. La situación del derecho a una vivienda adecuada en Chile* (citado n. 21) se señala que los atributos del derecho a la vivienda adecuada son:

- otorgar una tenencia segura a quienes la habitan, que evite el temor a ser expulsados arbitrariamente sin aviso previo; en caso de indispen-

<sup>25</sup> Maurizio Lazzarato, *La fábrica del hombre endeudado*. Buenos Aires: Amorrortu, 2013, p. 96.

<sup>26</sup> Dirección de Reconstrucción Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile, *Reconstrucción urbana post 27 F. Instrumentos de Planificación y Gestión Territorial* (Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2013), p. 34.

sable erradicación, indemnizar todos los daños personales, sociales y físicos;

- proveer el acceso a servicios básicos para una vida saludable, tales como agua potable, alcantarillado, retiro de basuras;
- ubicar las viviendas en un lugar libre de contaminación y sin riesgos medioambientales; su ubicación debe abrir oportunidades para el acceso a bienes, servicios y oportunidades sociales, económicas y culturales; en sus alrededores debe existir equipamiento e infraestructura acorde a las necesidades de su población (cobertura y calidad);
- tomar en cuenta la identidad cultural de las personas que habitan la vivienda;
- proveer del espacio suficiente para el desarrollo de actividades como dormir, comer, descansar, estudiar, entre otros;
- dar seguridad estructural y medioambiental en términos de proteger de los efectos negativos del clima; la vivienda se debe poder ventilar, asolear e iluminar acorde a estándares de salud y habitabilidad humana;
- incluir mecanismos que garanticen la asequibilidad a la vivienda, sea mediante compra, arriendo, comodato, cesión u otro modelo, para todas las personas, y en especial para quienes tienen más dificultades o vulnerabilidades.

Además, se indica que el cumplimiento de estos atributos generalmente se produce paulatinamente. Por lo mismo, hay otras tres consideraciones que deben acompañar el derecho aludido:

- Las personas deben ser protegidas frente a la discriminación y tener igualdad de acceso a una vivienda asequible y adecuada a sus necesidades, en particular considerando los grupos más vulnerables, como los adultos mayores, las personas con capacidades diferentes, entre otros.
- Las personas deben ser incluidas en los procesos vinculados a su vivienda, su barrio y su ciudad; deben poder participar en las políticas públicas, programas y proyectos que las afecten e incidir en los cambios que impactan su entorno.
- Las personas deben contar con información suficiente y oportuna, en particular cuando se trata de materias que implican modificaciones a las condiciones de su hábitat.



En ausencia de una política de suelo que asegure y promueva la integración y la redistribución de la renta urbana, sería imposible hablar del cumplimiento de gran cantidad de los atributos del derecho a la vivienda. Lo que se envió al Congreso solo asegura que los agentes del suelo dispondrán de información confiable, entregada oportunamente y en un lenguaje que podrán entender fácilmente. Esa es la información que se discutirá, posiblemente, en los cabildos preparatorios para la nueva Constitución. La propuesta debiera ser otra. Debiera ser la discusión en torno a cómo conseguir que se cumplan y aseguren los atributos que se despliegan en la siguiente tabla:

Cuadro 1 Criterios mínimos, descripción, dimensiones e indicadores asociados a la definición de vivienda adecuada según la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), de la ONU

Criterio	Descripción	Dimensión	Indicador
Seguridad de la tenencia	La vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.	Tenencia legal o segura	N.º de hogares o familias en situación de tenencia segura (incluyendo, por ejemplo, hogares propietarios, arrendatarios con contrato, usufructuarios o titulares de la tenencia de la vivienda con un respaldo legal).
Disponibilidad de servicios	Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.	Disponibilidad de agua apta para consumo humano	N.º de viviendas con acceso regular y adecuado a fuentes de agua apta para consumo humano.
		Disponibilidad de sistema sanitario adecuado	N.º de viviendas con sistema de eliminación de excretas adecuado (conexión a alcantarillado y/o fosa séptica o sanitaria, con disponibilidad de servicio sanitario privado).
		Disponibilidad de energía eléctrica	N.º de viviendas con acceso regular y adecuado a energía eléctrica.
Asequibilidad económica de la vivienda	La vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.	Disponibilidad de vivienda social o económica	N.º de viviendas adecuadas que se encuentran disponibles para albergar a hogares o familias requirentes de vivienda a bajo costo.
		Gasto en vivienda	% de los ingresos o del presupuesto familiar destinado al pago de vivienda (sea por concepto de dividendo, hipoteca, alquiler o arriendo).

Criterio	Descripción	Dimensión	Indicador
Habitabilidad	La vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.	Hacinamiento	N.º de personas que residen habitualmente en la vivienda/ dormitorios de uso exclusivo en la vivienda.
		Tipología aceptable	N.º de viviendas ocupadas de tipo aceptable (viviendas de tipo permanente, como casas, departamentos u otras residencias que habilitan el alojamiento permanente de personas).
		Materialidad	N.º de viviendas ocupadas con materialidad aceptable (viviendas cuyos materiales de construcción se consideren adecuados y durables).
		Conservación	N.º de viviendas ocupadas cuyos materiales de construcción presenten un estado de conservación adecuado (sin fallas ni daños severos y/o estado de conservación bueno o aceptable).
		Acondicionamiento lumínico, térmico, acústico y ventilación	N.º de viviendas ocupadas que cumplen con estándares técnicos o subjetivos en materia de acondicionamiento térmico, lumínico, acústico, ventilación u otro aspecto.
Accesibilidad	La vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.	Accesibilidad universal	N.º de viviendas que dispone de facilidades que permiten el acceso de toda persona a la vivienda y el uso de todas sus funcionalidades y comodidades, con independencia de su condición física o mental.
Ubicación	La vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.	Accesibilidad a transporte, fuentes laborales, equipamiento urbano y/o servicios sociales	Distancia o tiempo de traslado desde la vivienda al punto más cercano en el que está disponible.
		Mitigación de riesgos naturales y/o antrópicos	N.º de viviendas emplazadas en zonas expuestas o adecuadamente protegidas frente a riesgos de origen natural y/o antrópico.
Adecuación cultural	La vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.	Adecuación cultural	N.º de viviendas que incorporan (en su diseño, materialidad y funcionalidad) características que resaltan, favorecen o permiten la libre expresión de la identidad cultural de sus residentes.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Hábitat (Autor principal: Juan Cristóbal Moreno Crossley), *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y hábitat* (Nairobi: ONU-Hábitat, 2015), p. 17, en <http://unhabitat.org/books/deficit-habitacional-en-america-latina-y-el-caribe/>

Los indicadores presentados en esta tabla constituyen insumos para un análisis macro de las tendencias que en un momento y un lugar dados operan en el cumplimiento del derecho a la vivienda, y son una buena herramienta si se quiere trabajar la especificidad económica, social y cultural de cada conflicto en su entorno territorial o urbano.

Y en este marco, se debiera discutir en torno a cómo controlar efectivamente la especulación inmobiliaria y con el suelo urbano, privilegiando su adquisición por parte del Estado; estableciendo zonas prioritarias de desarrollo con urbanización consolidada y cerca de las fuentes de trabajo de las personas; creando zonas de protección de terrenos rurales; congelando precios cuando se anuncien proyectos; estableciendo contribuciones por mejora (tributo a los beneficios que obtiene una propiedad por la urbanización en la que emplaza). Se trata de medidas que deben permitir que el Estado y el conjunto de la sociedad –no el propietario (como ocurre actualmente)– recuperen la plusvalía.

La ciudad no puede ser pensada y propuesta como el lugar donde se genera plusvalía debido al trabajo de una gran cantidad de personas, las mismas que son expulsadas hacia la periferia por falta de una política de suelo que considere, promueva y logre incrementar el valor de uso de las ciudades y no su valor de cambio.

La ciudad debe ser el lugar donde las personas puedan ejercitar plenamente su ciudadanía (sus derechos humanos y libertades), producir y gestionar socialmente el espacio. Hablamos de ciudades en las cuales se establece y asegura la función social de la propiedad; es decir, una ciudad en la que se privilegia el interés común por sobre el derecho individual de propiedad, para producir espacios socialmente justos y democráticamente gestionados.

# Políticas culturales



# Cultura, desarrollo asimétrico

Marcia Scantlebury<sup>1</sup>

A partir de la recuperación de la democracia y después de muchos años de inversión estatal, en nuestro país se observa un creciente dinamismo en el quehacer cultural, fenómeno que responde a la ampliación de la oferta y la demanda en campos como la arquitectura, el cine, la literatura, la plástica y las artes escénicas. Estamos asistiendo a una explosión de creatividad y a un aumento del interés del público por visitar exposiciones, montajes teatrales, lanzamientos de libros y cine nacional. Y si bien hay que admitir que el financiamiento a los proyectos culturales sale fundamentalmente del bolsillo del Estado a través de fondos concursables, también es posible constatar que algunas empresas privadas –pocas aún– han comenzado a destinar recursos a las actividades artísticas, convenciéndose de que ello no es un gasto sino una inversión.

El desarrollo del sector no ha sido simétrico. El teatro incrementa su público al galope y cada verano la gestora cultural Carmen Romero, con su *Teatro a Mil*, convierte a nuestra geografía en un gigantesco escenario de las artes escénicas que convoca importantes elencos de diversos países del mundo, potencia la creación y captura el interés del público, que abarrota boleterías en Santiago y regiones para ver obras chilenas, francesas o coreanas. Simultáneamente, hoy pareciera que la punta de lanza del quehacer artístico chileno pasara por la arquitectura, que alcanza altos niveles de excelencia mientras sus exponentes obtienen una catarata de premios en el extranjero.

---

1 Marcia Scantlebury. Periodista. Se ha desempeñado en tareas de redacción y dirección en diversos medios de Chile y el extranjero. Fue directora de Cultura y actualmente integra los directorios de TVN, el Museo de la Memoria, Fundación Henry Dunant, la Asociación Nacional de Mujeres Periodistas y Fundación Equitas.

Aunque sigue cosechando éxitos a nivel internacional –este año en el género documental–, el cine local solo en algunos casos logra revertir sus anóxicas cifras de taquilla. Y la industria editorial, si bien tiene dificultades para incrementar sus cifras de lectores, ha dado en el clavo con la literatura infantil. Este año asistimos al boom de la no ficción y al despegue de editoriales independientes que ofrecen atractivas alternativas de publicación y capturan a los escritores más jóvenes.

A un año de la puesta en marcha de la “Ley del 20%”, destinada a dar más espacio en las radios a la música chilena, la percepción del público es que aún se escucha a pocos músicos locales en el dial.

Por otro lado, y contrastando con el momento estelar que vive en el mundo el mercado del arte –las obras baten records de ventas– los artistas y galevistas de la escena local no atraviesan por un buen momento. La falta de recursos para los museos es una de las razones para que muchas exposiciones no lleguen a puerto y el país no logre insertarse con éxito en los circuitos internacionales del arte, como Argentina o Brasil. Esta persistente precariedad parece contribuir también al modesto aumento de la asistencia a los museos, incluso luego de que en 2015 se estableciera la gratuidad en el acceso.

A fines de 2015, el gobierno envió una indicación al Congreso para sustituir la propuesta de un Ministerio de Cultura ingresada por la administración del presidente Sebastián Piñera. Pero la nueva iniciativa desató la ira de los funcionarios de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Dibam), que se consideraron pasados a llevar porque el texto no incluía sus opiniones sobre el diseño de su estructura e iniciaron una huelga bastante prolongada.

## **La lleva la arquitectura**

La brillante carrera del arquitecto Alejandro Aravena culminó este año con su obtención del Premio Pritzker, el galardón más prestigiado de esta disciplina, y su designación como el primer Curador General de América del Sur de la Bienal de Venecia.

Consultado sobre su plan para enfrentar este desafío, el profesional, que trabaja con su equipo Elemental, recordó a la arqueóloga María Reiche y su estudio de las líneas de Nazca: “Miraba desde una escalera para tomar distancia. Y espero que esta Bienal ofrezca un nuevo punto de vista como el que Reiche tenía desde la escalera. Dada la complejidad y variedad de los desafíos que la arquitectura debe responder”.

Aravena informó que la Bienal abordará temas contemporáneos como la segregación, las inequidades, las periferias, los desastres naturales y la migración.

Sin embargo, en esta disciplina él no ha sido el único galardonado de nuestros compatriotas. Hugo Palmarola y Pedro Alonso obtuvieron el León de Plata en ese mismo certamen. Smiljan Radic inauguró en el Hyde Park de Londres el famoso pabellón Serpentine Gallery y en los últimos dos años Matías Klotz, Cazú Zegers, Teodoro Fernández, Pezo von Ellrichshausen –la oficina conformada por el chileno Mauricio Pezo y la argentina Sofía Von Ellrichshausen– y Gonzalo Mardones han recibido premios muy importantes.

Hace una década, el cine chileno atravesó por una crisis muy profunda, y aunque en los últimos años ha cambiado el panorama, las películas chilenas siguen sin alcanzar ni el diez por ciento de la taquilla nacional. En la televisión estas realizaciones brillan por su ausencia y los cineastas siguen dependiendo, fundamentalmente, de los fondos concursables que ofrece el Estado.

Hasta noviembre de 2015, la industria cinematográfica local había reunido en las multisalas Hoyts, Cinemark y Cineplanet a 920 mil espectadores, cifra bastante exigua considerando que ese mismo año las visitas al cine superaron los 26 millones (crecieron más del doble en diez años). Es posible concluir que el público ve poco cine chileno, con excepciones como *El bosque de Karadima* de Matías Lira, que llevó 300 mil espectadores, y *Alma*, la comedia de Diego Rougier que reunió el elenco del sitcom de *Casado con hijos* y convocó a 200 mil almas.

A fines de 2015 y en poco más de 30 días se estrenaron nueve películas que, obviamente, compitieron por espacios y audiencias y el resultado no fue alegre. Frente a este panorama poco halagüeño, muchos protagonistas de esta disciplina artística optan por mirar hacia afuera. Y los resultados conseguidos en el exterior por *La Nana*, la nominación al Oscar de *No* o la distribución internacional de *Gloria*, que ayudaron a promover las carreras de Pablo Larraín, Sebastián Lelio, Pedro Peirano, Paulina García o Sebastián Silva, son argumentos categóricos de que en extramuros “se puede”. Después de ganar el Oso de Plata en el Festival de Cine de Berlín con *El Club*, Larraín terminó la filmación de *Neruda* y se dispone a dirigir el remake de *Cara cortada*.

Frente a esta compleja situación hay quienes se preguntan si es primero el huevo o la gallina y si no habrán sido nuestros propios cineastas quienes, por estar mirando más allá de nuestras fronteras, han dejado de esforzarse por sintonizar con la audiencia local. Argumentan que esta reacciona positivamente cuando algo la convoca. Y mencionan como ejemplo a *El Chacotero sentimental*, *Machuca*, *Kramer vs. Kramer*, *La Nana*, *Gloria*, *Violeta se fue a los cielos* y *No*, que en algunos casos han superado la barrera de los cien mil boletos cortados, obteniendo suculentas recaudaciones. Tampoco les ha ido nada de mal a comedias como *Barrio universitario*, *Qué pena tu boda* o *Grado 3*.

Los cineastas califican como una de las medidas más positivas del último tiempo el subsidio a la exhibición que se aplica desde hace más de un año.



Este contempla programas de promoción como el de Cinema Chile, que asegura un mínimo de dos semanas de exhibición en las multisalas a las películas nacionales.

Un panorama más optimista reina en el cine chileno documental y de no ficción. *El botón de nácar* de Patricio Guzmán ganó el Oso de Plata al mejor guión en el Festival de Berlín. Y en el último Sanfic, los premios a mejor película, dirección y valoración del público correspondieron a los documentales *Surire*, de Bettina Perut e Iván Osnovikoff, *Chicago Boys*, de Carola Fuentes y Rafael Valdeavellano, y *Allende mi abuelo Allende*, de Marcia Tambutti.

Un momento especial de este boom se vivió cuando el cortometraje de animación de Gabriel Osorio, *Historia de un oso*, obtuvo el Oscar. Además, Maité Alberdi sigue ganando hasta hoy premios en diversos festivales de Chile y el extranjero con *La Once*, trabajo que muestra a cinco amigas que llevan sesenta años reuniéndose una vez al mes a tomar el té. Este documental se ha llevado también los elogios de la crítica y ha sido visto por la cifra nada despreciable de 25 mil espectadores.

Tarea pendiente para los documentalistas chilenos es la difusión. Y un paso adelante en este terreno es el que dio la Corporación Cultural de Documentalistas Chilenos al decidir estrenar todos los meses una de sus obras en 17 ciudades y 22 salas de cine desde Arica a Punta Arenas.

## Apogeo de la no ficción

El informe que realiza la Cámara Chilena del Libro con los datos de la Agencia Chilena del International Standard Book Number (ISBN) consignó en 2014 que, por segundo año consecutivo, nuestra industria editorial había sufrido una baja. Y en este cuadro poco alentador las más afectadas son siempre las pequeñas editoriales. Es la opinión de Marcelo Montecinos, presidente de la Cooperativa Furia del Libro, quien sostiene que ello sucede porque estas empresas se ven especialmente perjudicadas por sus tirajes limitados y sus libros pequeños de no más de cien páginas. Este es el caso de más de la mitad de la producción editorial chilena.

Este año, sin embargo, el mundo editorial respiró aliviado ante el diez por ciento de incremento que experimentó el sector con respecto al año anterior, revirtiendo así la tendencia a la baja. Esta cifra corresponde al informe estadístico elaborado por la Cámara Chilena del Libro sobre la base del registro de inscripción de títulos. Según el mismo informe, la literatura es la materia más editada, con el 39,12% de los registros y, en esta área, la literatura infantil ocupa el primer lugar, seguida de la narrativa y la poesía. El estudio consigna también 872 autoediciones y, contra todo diagnóstico futurista, solo 560 registros de libros electrónicos.

Entre los motivos del aumento del número de inscripciones, el presidente de la Cámara, Alejandro Melo, menciona la literatura infantil. En el año 2000 los libros para niños eran apenas el 2,60% de la producción total y en el 2015 alcanzan al 10%.

Melo acusa un atraso en los rangos de producción advirtiendo que el 50,22% de los libros registrados durante el año pasado no supera los 500 ejemplares.

El estudio arroja otro dato interesante: el 91,83% de los títulos registrados corresponde a primeras ediciones. Y agrega una noticia bastante alarmante referida a la concentración editorial en la Región Metropolitana, que acapara el 84,22% de los registros, unos 4.802 libros.

Un caso superlativo de anorexia literaria es Chillán que, a pesar de ser la capital del Ñuble en la región del Biobío, hasta el año pasado no contaba con ninguna librería (ahora se anuncia la llegada de una de ellas a la ciudad).

Los últimos dos años han estado marcados en el mundo y en Chile por el apogeo de la no ficción. Emmanuel Carrère bate records de venta y la bielorrusa y premio Nobel, Svetlana Alexiévich, captura a público y crítica con su narrativa testimonial.

En el país, *Un veterano de tres guerras*, de Guillermo Parvex, que recoge las memorias del abogado y oficial del Ejército José Miguel Varela, estuvo 37 semanas en la lista de los libros más vendidos, y *Logia* (sobre la logia lautarina) de Francisco Ortega va en su novena edición. La popularidad de Jorge Baradit, conocido autor de ciencia ficción, sigue sumando público. Su *Historia secreta de Chile* contiene crónicas que abordan desde la faceta espiritista de Arturo Prat hasta la historia del cadáver perdido de Manuel Rodríguez, o Zynco, el proyecto cibernético de Salvador Allende.

Revelaciones de nuestra narrativa contemporánea han sido Paulina Flores con su libro de cuentos *Qué vergüenza* (Hueders), Camila Gutiérrez y Gonzalo Eltesch, autor de la novela *Colección particular* (Laurel). Estos últimos integran el grupo de una veintena de escritores que bordean los treinta y han conseguido animar el panorama de la literatura local. Aprovechando el boom de las editoriales independientes, sus obras hablan de sus vidas de clase media santiaguina, la sexualidad adolescente, el fracaso, historias de vidas mínimas, conflictos sociales o trampas de la memoria.

El pitazo de partida lo dieron Alejandro Zambra con *Bonsai* en el año 2006 y Álvaro Bisama con *Caja negra*. Pero de estos escritores, formados casi todos ellos en la década de los noventa, la mayoría son amigos y tienen un solo libro publicado. Entre ellos, además de Eltesch (1981), se destaca Camila Gutiérrez, quien en la actualidad cursa una maestría en escritura creativa en Nueva York y fue un éxito de crítica y ventas el año pasado. Luego de *Joven y alocada* (lleva-

da al cine) lanzó el año pasado la novela *No te ama*, que muestra la contradictoria intimidad de los jóvenes de hoy.

Otras promesas son Simón Soto (1981), Felipe Becerra, Matías Celedón, Daniel Hidalgo (1983), Diego Zúñiga (1987), Pablo Toro (1983), Cristián Geisse (1977), Juan Manuel Silva (1982), Nancy Bruno y Juan Pablo Roncone (1985).

Capítulo aparte en el tema editorial merece Hueders, cuyos propietarios, Marcela Fuentealba y Rafael López, partieron con tres títulos (entre estos, *Compases al amanecer* de Germán Marín) y en el año 2015 publicaron 28. Comenzaron distribuyendo libros españoles y mexicanos y, a partir de 2010, se convirtieron en una editorial que “la lleva” en nuestra escena local. Hoy publican a Rafael Gumucio, Marcelo Mellado, Roberto Merino, César Aira, Horacio Castejano, Carlos Peña y Alejandro Zambra.

También su área infantil ha conseguido verdaderos *best sellers*, como *Mira tú* o *El libro gordo de 31 minutos*. Ganó dos de los premios a la edición de la Feria Internacional del Libro de la Estación Mapocho (Filsa): *Amor*, de Gian Berto Vanni, y la medalla Colibrí de Ibbby Chile a la mejor labor editorial, por el relato gráfico de Carlos Reyes y Gonzalo Elgueta, *Los años de Allende*.

La Feria del Libro cumplió 26 años en la Estación Mapocho y cada primavera continúa convocando a autores y lectores. El año pasado sus invitados fueron los países nórdicos, contó con 500 actividades en sus 18 días y la visitaron 280 mil personas.

Este año todo indica que aumentará el público. Porque, hace pocos días, en una reunión entre la Cámara del Libro y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), en la que participaron el presidente de la asociación gremial, Alejandro Melo, y el ministro de Cultura, Ernesto Ottone, se resolvió que el ingreso a las actividades culturales específicas de la Filsa –en noviembre y con México como país invitado– será gratuita.

Sin embargo, mientras el Festival Puerto de Ideas, el ciclo “La ciudad y las palabras” de la UC y la Cátedra Bolaño de la Universidad Diego Portales traen todos los años a Chile a grandes figuras de la literatura universal, en la Filsa no brillan las estrellas. Y hay quienes sostienen que uno de los grandes problemas que enfrenta este evento, y que limita sus posibilidades de desarrollo, es el conflicto que se arrastra por años entre los editores independientes y la Cámara Chilena del Libro.

Creada en 1950, la Cámara del Libro reúne a 80 socios entre distribuidores, editoriales y librerías, y su finalidad es organizar ferias y encuentros literarios. Pero para sus detractores, esta instancia se concentra fundamentalmente en la Feria, donde sus socios e intereses ocupan un lugar hegemónico. Por ello, a pesar de que sus dirigentes anunciaron que para la última versión las edito-

riales independientes tendrían mayor presencia porque el espacio había sido distribuido en forma más equitativa, la sangre ya había llegado al río.

Los integrantes de otros organismos vinculados al mundo editorial, como Editores Asociados de Chile –que reúne a cerca de 30 editoriales, entre ellas Cuarto Propio y LOM– y Editores de La Furia, compuesta por más de 50 sellos independientes –como Sangría o la Calabaza del Diablo–, ya habían creado nuevos eventos, como La Primavera del Libro, en Providencia, y La Furia del Libro, que el año pasado celebró su novena versión en el Centro Cultural Gabriela Mistral (GAM).

“El mundo del libro se hace con editores, distribuidores y libreros y la Cámara es la única que cumple ese requisito en el país. Somos una organización inclusiva”, reclamó el presidente del cuestionado organismo, Alejandro Melo. Pero pareciera que esta vez la ruptura no tiene vuelta. Al menos por ahora.

## Más música

Luego de ocho años de acalorado debate, que involucró a autores, auditores y radiodifusores, la presidenta Michelle Bachelet firmó la denominada Ley del 20%, que reserva un espacio del 20% en la programación musical de las radios para lo local y de este porcentaje destina un 25% a la música emergente.

Para el presidente de la Sociedad Chilena de Derechos de Autor (SCD), Álvaro Scaramelli, es indudable que esta medida ha derivado en que hoy se escuche más música nacional y que se estén dando a conocer nuevos artistas. Pero, según el “Estudio de música chilena 2016”, encargado por la SCD a Adimark, el 78% de los encuestados considera que todavía se toca poca música chilena en las radios y más del 80% estima que se debería programar un porcentaje mayor a lo que exige la ley. Sin embargo, así como la gente pide más programas culturales en televisión, cuando estos se presentan en pantalla no los consume: el 60% de los consultados escucha poco o nada de música chilena.

En la actualidad, según la Asociación de Radiodifusores de Chile (ARCHI), todas las emisoras cumplen con creces con el porcentaje fijado por la legislación, y desde mayo de 2015 el promedio de música nacional ha estado por sobre la cuota mínima de la ley, empujándose por sobre el 23%. Pero, de acuerdo con los registros de la SCD, solo lo hace el 56% (de 300 radios monitoreadas), cosa que los radiodifusores desmienten.

Explican que la SCD no registra toda la música chilena y hay casos en que canciones que suenan en las radios, especialmente emergentes e independientes, no están inscritas en los registros de esta institución porque los autores desconfían de sus sistemas de medición, reparto y administración, que califican de “un tanto opaca” y sin ningún organismo independiente que audite.

Las multas van desde las cinco hasta las 50 UTM (Unidad Tributaria Mensual), pero aún no hay emisoras sancionadas. Sin embargo, en los próximos días la SCD pondrá en funcionamiento un nuevo software que tendrá una base de datos con 100 mil canciones chilenas de todo tipo y a la que los programadores radiales tendrán acceso.

Promulgada la ley, las radios apostaron por artistas conocidos, como Los Prisioneros, Los Tres, Chico Trujillo y Los Vásquez. Sin embargo, poco a poco el panorama comenzó a cambiar y se asomaron al éxito nombres como los de Francisca Valenzuela con *Prenderemos fuego al cielo* y Gepe, que lidera el listado de canciones más populares, con *TKM*. Estos dos autores han sido los grandes ganadores con la entrada en vigencia de la norma, porque calzan con la parrilla de radios de muy distintos perfiles.

En febrero de 2015, ninguna canción local alcanzaba las 600 reproducciones en el dial, pero después de un año diez temas superan esa cifra. Esto trae consigo un aumento de la recaudación por concepto de derecho de autor. Y hoy, en que las ventas de discos están en bancarrota y solo los show en vivo generan mayores ingresos, esta nueva situación es estimulante para los músicos independientes.

Uno de los grandes asuntos pendientes es la música emergente que, según la norma, debería ocupar un cuarto del 20% de la programación.

Otro de los datos que arroja el informe de Adimark es que en el ranking de los chilenos más tocados siguen apareciendo los artistas tropicales de alcance masivo, como Américo y Noche de Brujas, solistas consagrados como Francisca Valenzuela y bandas históricas como La Ley y Los Prisioneros. Honrosas excepciones de voces nuevas son Augusto Schuster con su último single, *Lloré*, e Iván Alejandro con *Una nueva vida*, el tema de la teleserie *Pobre Gallo*.

Al aumento de la música en el país ha contribuido también el incremento de la infraestructura para la música clásica y la consolidación de algunos escenarios establecidos. Un aporte importante ha sido el teatro de Corpartes (CA660) y el Teatro Municipal de Santiago, que ha incrementado su audiencia, fundamentalmente gracias a un ciclo dedicado a Tchaikovsky y a la presentación del pianista ruso y ganador del Grammy, Evgeny Kissin. Otro ruso imperdible fue el violinista Maxim Vengerov, que se presentó en el Teatro de Frutillar. El Teatro Municipal de Las Condes volvió a recibir con éxito de público la temporada Fernando Rosas de la Fundación Beethoven. Otros espacios que han contribuido a esta buena racha son el Teatro Nescafé de las Artes y el de la Universidad de Santiago, mientras que el GAM implementó con éxito y a tablero vuelto un sistema de entradas gratuitas.

## Auge mundial, depresión local

Para el 1% más rico de la población mundial, el arte se ha transformado en el sector más atrayente para invertir. Su primer mercado es Estados Unidos (39%), y segundo, en empate, se ubican China y el Reino Unido, ambos con 22%.

Mientras tanto, en nuestro país, la generación de artistas sub 40 promete, pero la mayoría de las grandes muestras del circuito internacional –y del eje São Paulo-Buenos Aires– no llegan a nuestro territorio. En el intento de Argentina por consolidarse como punto fundamental de las artes plásticas en la región, en noviembre del año pasado su Museo de Arte Latinoamericano (MALBA) abrió una espléndida muestra de los mejores trabajos de la última década del belga-mexicano Francis Alys (1959). También se exhibió la escultura *Bailarina* del célebre artista estadounidense y súper ventas, Jeff Koons (1955). Otra muestra importante en la capital argentina fue la exposición de la famosa libanesa británica Mona Hatoum (1952), inaugurada el año pasado.

“Lo que veo es que en Chile hace falta institucionalidad cultural que funcione más vinculada entre ellos y afuera”, dice el director artístico del MALBA, Agustín Pérez Rubio. “Nosotros no tenemos contacto con ninguna institución pública en Chile, nunca se nos han acercado, no sabemos cuáles podrían ser nuestros *partners*”. Asegura que trabajan mucho con México, Brasil, Perú y sostiene que no se entiende por qué Chile está fuera del circuito, sobre todo considerando su solvente economía.

Lo grave es que, para los críticos, el público depende muchísimo de las exposiciones internacionales. Y como en nuestro país no hay un presupuesto estatal adecuado, la situación es compleja. Galeristas, curadores, teóricos del arte y exdirectores de museos comentan la escasez de muestras de calidad internacional que llegan a nuestro país. Sus hipótesis sobre la inercia del sector son varias. Acusan falta de gestión, un mal manejo del Estado, la carencia de una infraestructura adecuada y de buenos programas de mediación.

El profesor de la Universidad Católica de Chile, Pablo Chiuminatto, estima que el problema es la falta de espacios adecuados. El director del Museo de Arte Contemporáneo (MAC), Francisco Brugnoli, considera indispensable construir nuevos edificios porque los existentes datan de fines del siglo XIX, “una incongruencia a la vista”. Para otros, la clave está más bien en la gestión o en la oferta, que dejan mucho que desear.

En carta a *El Mercurio*, el ex secretario ejecutivo del Consejo de Monumentos, Oscar Acuña, comentó: “No hay muestras de calidad, no hay gestión cultural y, obviamente, tampoco hay público”. Según la galerista Isabel Aninat, “la gestión es deficiente a nivel país, del Estado, de los empresarios y de la prensa, que poco o nada cubre las escasas muestras de relevancia que se han traído”.

Y la pregunta queda en el aire: “¿Hace cuánto tiempo no aparece una muestra en la televisión?”

Justo Pastor Mellado advierte categórico que los museos de Bellas Artes y de Arte Contemporáneo dejaron de ser museos y se comportan como galerías de arte, razón por la cual su política de exposiciones es errática y arbitraria. Asegura que, con honrosas excepciones, las exposiciones que se están montando no están a la altura. Las de Joseph Beuys y Marcel Duchamp que trajo el MAC el año pasado no le parecen de primera categoría y califica la muestra fotográfica de David La Chapelle en el MAC como “kitsch de retaguardia”. El galesta Tomás Andreu advierte que no se puede caer en una cultura mendicante que acepte lo que venga. Y, a su juicio, ello sucedió en el caso de la muestra de La Chapelle, que es moda, provocación y no arte.

Para Mellado, los museos buscan recursos en forma improvisada, no presentan proyectos sólidos y tienen una relación fóbica con las empresas que podrían ser fuentes de financiamiento. En su último libro, Mellado critica también el hecho de que la escena del arte se concentre desde Santiago hacia el sur.

No cabe duda de que el público aún no ha sido capturado por la oferta del sector. Y según la última Encuesta Nacional de Participación y Consumo Cultural, mientras un 45,2% de los chilenos había ido al cine, solo un 23,6% había visitado un museo en el año 2012. En el caso de los museos regionales la situación es algo distinta, porque han aumentado sus visitas.

Entonces, ¿cómo lograr que los museos atraigan más público? En el Ejecutivo se pensó que la solución sería eliminando el cobro de la entrada y la presidenta Michelle Bachelet anunció que a partir del 1 de marzo de 2015 la entrada a los 26 museos de la Dibam sería gratuita. La apuesta del director de esa institución, Ángel Cabeza, fue que se incrementarían las visitas en un 30%. Pero a un año de vigencia de la medida, los logros son relativos. Algunos museos han recibido más público, otros el mismo y algunos menos. En el caso del Museo Nacional de Bellas Artes (MNBA), a pesar de contar con exhibiciones exitosas como la del Mulato José Gil de Castro (71.277 asistentes) y la de Sergio Castillo (63.885), disminuyó en un 14% su convocatoria.

El director del Museo de Bellas Artes, Roberto Farriol, hace mención a dos exposiciones record en visitas del año 2014: la de Raimundo Larraín y la de Christian Boltanski, patrocinada por la Fundación Mar Abierto, pero que tuvo una anoréxica difusión sobre los méritos del artista y su obra.

El académico, que llegó al cargo por concurso a través del Sistema de Alta Administración Pública, responde a las críticas a su gestión iniciada en el 2011, tras la renuncia de Milan Ivelic, que llevaba 18 años en el cargo. Argumenta que luego de hacer un diagnóstico y entregar un plan de desarrollo estratégi-



co, buscó cambiar la imagen “anquilosada” del museo, modificando el logo y lanzando una llamativa campaña en el Metro. A su juicio, debía cambiarse la idea de “un museo que estaba instalado en la historia y no en la revisión de la historia, lo que es distinto”. A esta apreciación responde también su rechazo a quienes califican la nueva muestra permanente de desordenada y pretenciosa, porque mezcla períodos y autores. Afirma que su idea fue romper el modelo cruzando autores clásicos con fotos e instalaciones modernas. Agrega que el presupuesto de adquisiciones se triplicó desde su llegada y se refiere a la adquisición de más de 80 obras de artistas chilenos; entre estas, la colección completa del Grupo CADA, colectivo clave del arte chileno de los ochenta, y las de autores como Sergio Larraín y Pedro Lira.

A juicio de la exdirectora de la Dibam, Magdalena Krebs, y del exdirector del Museo de Bellas Artes, Milan Ivelic, la asistencia a los museos no depende solo de la gratuidad sino de la falta de recursos para ampliación, mantención y mejoramiento. Este es un diagnóstico ya instalado en el mundo del arte, que considera que los museos administrados por la Dibam disponen de paupérrimos recursos.

Ivelic afirma que cuando el MBA quiere traer una exposición desde el extranjero tiene que financiar el flete del avión, seguros, embalaje o la contratación de un comisario. Son costos que fluctúan entre los 200 mil y el millón de dólares para una institución cuyo presupuesto actual es de solo 1.700 millones de pesos. De allí que montarla requiera una alianza con el sector privado. Y el compromiso de las empresas con el arte es todavía incipiente. Pioneros en esta materia han sido en el último tiempo la Fundación Itaú, que permitió la llegada de las obras de Beuys y de Duchamp. O la Minera Doña Inés de Collahuasi, empresa que financió una exposición de grabados de Picasso en el Museo Baburizza.

Excepción a este panorama preocupante ha sido la muestra de Yoyoi Kusama, artista pop que presentó el año 2014 un espectacular montaje en CA 660 de Corpartes. Tuvo un gran éxito de público (superó las 160 mil visitas en tres meses) y obtuvo el premio de la crítica a la mejor exposición llegada desde el extranjero.

A fines de los años setenta, los artistas de oposición a la dictadura se concentraron en un arte efímero y poco comercial, como las instalaciones e intervenciones. Entre ellos, Alfredo Jaar, Carlos Lepe, Eugenio Dittborn, Voluspa Jarpa, Iván Navarro, el Grupo CADA, Paz Errázuriz, Las Yeguas del Apocalipsis, todos los cuales siguen siendo artistas muy cotizados en el arte local e internacional.

Con menos trayectoria que los anteriores pero también muy cotizados, figuran José Pedro Godoy y Guillermo Lorca (éxitos de venta), representados por Yael Rosenblut, Alejandra Prieto, Patricio Vogel y Gian Franco Foschino.



Entre los emergentes aparecen Manuela Vieragallo, María Edwards, Carolina Illanes y Javier Toro-Blum. Sus representantes son galerías locales como las de Isabel Aninat, Patricia Ready o Isabel Croxatto.

Paralelamente, existe un mercado de arte autogestionado o independiente en que artistas de más de 40 años venden sus obras a precios moderados. Es el caso de Bruna Truffa, Rodrigo Cabezas o Marcela Trujillo.

Los artistas de los ochenta y noventa, como Sammy Benmayor y Bororo, representados por la Galería Trece, Gonzalo Cienfuegos y Carmen Aldunate siguen manteniendo su prestigio y un público fiel. Entre los más jóvenes se perfilan algunos fenómenos de venta como José Pedro Godoy, quien vende grandes obras entre los 3 y 17 millones de pesos, o Guillermo Lorca, cuyos trabajos parten en los 14 millones. Ambos son representados por Yael Rosenblut.

### **La Dibam en pie de guerra**

Desde la administración de Sebastián Piñera, el proyecto de creación de un Ministerio de Cultura ha caminado a paso de tortuga. Iniciativa estrella del ministro Luciano Cruz Coke, ingresó al Congreso cuando finalizaba ese gobierno. Luego, al asumir la presidenta Michelle Bachelet, la ministra Claudia Barattini anunció un nuevo proyecto en los primeros cien días de su mandato, pero solo en enero pasado este ingresó a la Cámara de Diputados, de la mano del nuevo titular, Ernesto Ottone.

El proyecto presentado por Luciano Cruz Coke contemplaba una subsecretaría y dos servicios equivalentes, pero en la actual versión figuran dos subsecretarías (Artes, industrias culturales y culturas populares, y Patrimonio Cultural) y un servicio del Patrimonio que sería el heredero de la Dibam y del Consejo de Monumentos Nacionales.

Apenas conocido el contenido del proyecto, sus detractores pusieron el grito en el cielo, señalando que mientras la iniciativa anterior perseguía una administración central mínima y el refuerzo de los servicios que atienden a la ciudadanía, este generaría una abultada burocracia, pródiga en nuevos funcionarios, oficinas y autos fiscales.

La exjefa de la Dibam, Magdalena Krebs, pronosticó una nueva duplicación de funciones al interior del Estado y sostuvo que las subsecretarías son por definición entes de confianza del gobierno; por tanto, aumentaría el riesgo de utilización de la cultura con fines políticos.

Krebs, que fue la cabeza más visible de las críticas, agregó que la creación de dos subsecretarías consolida una división arbitraria entre políticas de fomento a la creación y las de protección del patrimonio. Y añadió que la propuesta de sustituir la denominación Ministerio de Cultura por "Ministerio

de las Culturas, las Artes y el Patrimonio”, haciendo un reconocimiento de los pueblos originarios –consultados durante la gestión de Claudia Barattini–, le parecía “alambicada”. “Una extraña mezcla de plurales y singulares, conceptos generales y parciales, como si las artes y el patrimonio no fuesen parte de las culturas que se busca promover”.

Krebs sostiene que la propuesta, tal como está formulada en la actualidad, deja en una situación desmejorada el sector patrimonial y, debido a su intrincado organigrama, generará discrepancias, disputas de poder y descoordinación.

El rechazo al proyecto del futuro ministerio que había sido firmado por la presidenta Michelle Bachelet para ingresar al Congreso fue el detonante para que en diciembre del año 2015 la Asociación de Funcionarios de la Dibam decretara una huelga que se prolongó por 26 días. El 23 de ese mes, los dirigentes entregaron a la presidenta una carta donde se pedía la restitución del proyecto original y se solicitaba la salida del director, Ángel Cabeza.

Durante la huelga, los museos de Bellas Artes, Histórico Nacional, de Historia Natural, la Biblioteca Nacional, el Archivo Nacional y la Biblioteca de Santiago permanecieron cerrados. Y en regiones solo el Museo Regional de Atacama y la Coordinación de Bibliotecas Públicas se bajaron del paro. El desenlace fue la firma de un protocolo de acuerdo para crear mesas de trabajo.

Finalmente, el 3 de mayo se le puso suma urgencia al proyecto y desde entonces los diputados tienen un plazo de 15 días para despacharlo.

Según el Observatorio de Políticas Culturales y la Ley de Presupuesto de 2016, la Dibam, de la que dependen 26 museos, recibe algo más del 30% del presupuesto que el país destina a la cultura. El resto, un 69%, está destinado al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), además de los distintos fondos para proyectos artísticos.

Llevado a pesos, el Consejo tiene asignados \$119.672.202.000 mientras la Dibam recibe \$53.779.685.000, que se reparten entre la Dirección de Bibliotecas, el Consejo de Monumentos y los museos. Según parlamentarios, la Dibam, en su condición de apéndice del Ministerio de Educación (Mineduc), sería una especie de “pariente pobre” en la discusión presupuestaria.

Restablecido el diálogo y mientras las mesas de trabajo hacen lo suyo, la Dibam recibió hace unos días la colección más grande y relevante de los últimos años: cerca de 120 libros, primeras ediciones en perfecto estado que reconstruyen la obra esencial del Neruda vivo y que pertenecían al poeta y bibliófilo César Soto. Entre ellos, *La canción de la fiesta* (1921) y el discurso de Estocolmo con motivo de la entrega del premio Nobel en 1971. A ello se agregan 4.500 fojas de documentos históricos de la Colonia y la República, incluido un manuscrito de 1480 firmado por los reyes católicos.

Una linda guinda para esta torta algo pobretona fue que, tras dos décadas de espera, en el año 2010, el Estado incluyó en su presupuesto una inversión de más de mil millones de pesos para construir el Museo Violeta Parra. El 4 de noviembre pasado, cuando se cumplieron 98 años del nacimiento del poeta, se abrieron los 1330 metros cuadrados de superficie y dos niveles del edificio ubicado en Vicuña Mackenna 37, a pasos de la plaza Baquedano.

Sin embargo –y qué duda cabe–, para los protagonistas de la escena cultural chilena, en este sector existen dos fastidiosos cuellos de botella. Primero, la escasez de recursos, aunque están conscientes de que, en los últimos veinte años, estos han aumentado en forma sustantiva. En segundo lugar, apuntan a la inercia legislativa, que sería la causa de que en el año 2015 el 83% de los proyectos de cultura haya dormido en el Congreso el sueño de los justos.

Una vez más, el Observatorio de Políticas Culturales (OPC) concluyó que hasta el 31 de enero pasado el 74% de los 65 proyectos de ley sobre cultura no experimentó en el Congreso ningún movimiento. Y de los 17 que fueron tramitados, cinco fueron solo ingresados. Esto implica que el 83% de las iniciativas ni siquiera se discutió.

Para muchos gestores culturales, esta inercia –los proyectos pasan un promedio de cuatro años sin experimentar avances– es la causa de que el Poder Legislativo no sea visto como determinante en el desarrollo cultural del país, a diferencia de los fondos concursables y otras iniciativas del Ejecutivo.

Con excepción de la Ley del 20% de la música, leyes como la de Monumentos Nacionales o la de Premios Nacionales esperan una oportunidad.

Hoy los ojos están puestos en una iniciativa del senador Alfonso de Urresti para crear una Comisión de Cultura en el Senado, porque la que existe abarca Educación y Cultura y el primer tema acapara la atención. De allí que el mundo cultural espera que esta se arme antes de que ingrese al Senado el esperado proyecto de ley que crea el Ministerio de las Culturas. Afirman que si esto sucede aumentan las probabilidades de que este sea tramitado antes de que concluya la administración de la presidenta Michelle Bachelet.

Este 21 de mayo la prensa dio seguimiento a los compromisos adquiridos el año anterior por la mandataria. Y constató que en lo que concierne a la cultura, esa misma semana Bachelet firmó el proyecto destinado a la creación de un nuevo canal de televisión cultural y educativa, de recepción gratuita y sin publicidad, que entrará a trámite legislativo en junio. Anunció también que en el segundo semestre se iniciará la construcción de la esperada segunda etapa del Centro Cultural Gabriela Mistral y que, desde septiembre, el antiguo Aeródromo de Los Cerrillos albergará al Centro Nacional de Arte Contemporáneo.

Medio ambiente



# Chiloé: el fracaso de un modelo

Flavia Liberona<sup>1</sup>

La reciente crisis socioambiental que ha afectado a la Región de Los Lagos y particularmente a Chiloé, durante el mes de mayo, nos da cuenta de un modelo en crisis. Pues más allá de las causas que originaron esta catástrofe ambiental, sanitaria y social y que tiene su origen en la llamada “marea roja”, no se puede desconocer que existen otros factores que han contribuido a la intensidad con que este fenómeno natural se hizo presente, ocasionando múltiples pérdidas a los diversos sectores productivos que intentan convivir en este territorio.

Sin duda, lo ocurrido en Chiloé es un síntoma de un modelo que ha potenciado el desarrollo de una industria por sobre otras actividades productivas, sin siquiera intentar establecer adecuadas condiciones de convivencia para la utilización del borde costero, regulaciones ambientales y sanitarias. Pase lo que pase en Chiloé, hoy existe un gran perdedor y esa es la industria salmonera, que por más de 25 años ha operado en la zona, haciendo y deshaciendo a su antojo y con el beneplácito de las autoridades. Poco importa lo que digan las autoridades o científicos contratados por el gobierno para emitir informes sobre el origen de la catástrofe que azotó a este territorio en los primeros meses de 2016, pues la gran mayoría de los habitantes de Chile piensa que la industria salmonera es la

---

<sup>1</sup> Flavia Liberona. Bióloga, Pontificia Universidad Católica de Chile. Docente y coordinadora en redes de trabajo sobre bosque nativo, institucionalidad ambiental, biodiversidad, transgénicos, entre otros. Directora ejecutiva de Fundación Terram, a cargo del trabajo en líneas temáticas como salmonicultura, cambio climático, contaminación atmosférica, minería y energía, institucionalidad ambiental y biodiversidad.

gran culpable. Y esto significa solo una cosa: la industria salmonera ha perdido prestigio y credibilidad. Puede que Chiloé supere la crisis, puede que la industria salmonera siga funcionando en la zona, pero tendrá que hacer grandes esfuerzos para que los chilenos vuelvan a valorar este tipo de industria.

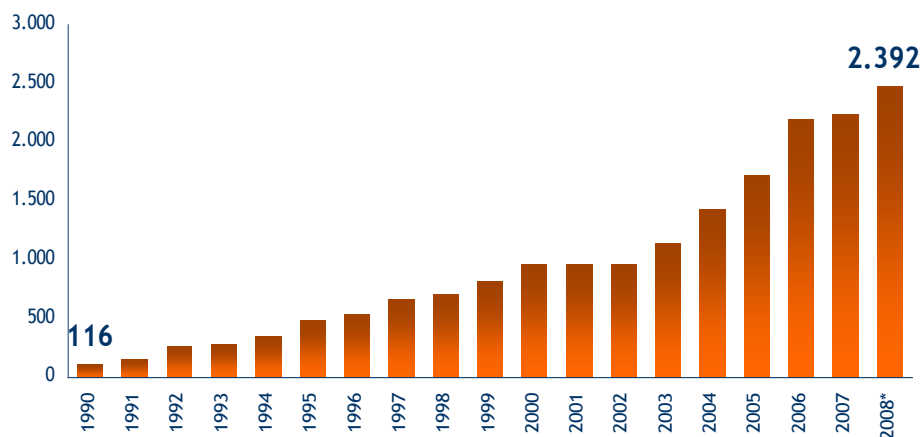
Para entender un poco mejor cómo se instaló el modelo productor salmoneero en nuestro país, resulta necesario hacer un recuento histórico de cómo ha operado la salmonicultura, una industria que se basa en la producción de peces introducidos en Chile desde el hemisferio norte, los que son cultivados o, mejor dicho, engordados en centros de cultivo de mar, granjas-jaulas, las que se ubican en el borde costero de las regiones australes. Una vez cosechados, los peces son llevados a plantas de proceso para ser faenados y exportados, pues más del 95% de la producción de salmónidos de Chile tiene como destino final otros países.

A modo de antecedente, podemos decir que en 1991 se aprobó la Ley de Pesca y Acuicultura n° 19.079, y con ello se inició en forma explosiva el desarrollo de la industria del salmón en la Región de Los Lagos. La ley del año 91 permitió la creación de Áreas Aptas para la Acuicultura (AAA), dentro de las cuales se pueden instalar centros de cultivos de mar, con lo que se dio la partida al desarrollo de esta “floreciente industria”. Poco, o más bien dicho, nada importó que en estas áreas se permitiera el cultivo confinado de peces de especies exóticas (no originarias de Chile), como son los salmónidos (salmón del Atlántico, coho y trucha), sin que existiera una real evaluación de los impactos ambientales que este tipo de cultivo podría ocasionar. Al parecer tampoco se consideró importante la existencia de regulaciones ambientales y sanitarias; menos aún se tomaron en cuenta las particularidades ecológicas y culturales que presentaba la región en su borde costero y mar interior, incluido el Seno del Reloncaví. Lo que importaba era el desarrollo de la industria y los enormes retornos económicos que esta producía, la cual además generaba empleo.

Ya en el año 2006, previo a la crisis sanitaria que afectó a la industria salmonera en los años 2007 y 2008, un informe de Fundación Terram señalaba: “Según cifras del sector, a lo largo de este periodo la industria creció aproximadamente un 1.600%, llegando a su punto más alto el año 2006, cuando las exportaciones del sector bordearon las 650.000 toneladas, lo que significó un total de US\$2.207 millones FOB, un incremento del 28% con respecto al año anterior. Esta situación puso a Chile como el segundo país exportador de salmónidos a nivel mundial, al satisfacer el 37% de la demanda mundial, superado solo por Noruega, país que el mismo año alcanzó un 40% de la producción mundial”<sup>2</sup>.

2 Rodrigo Bórquez, Banqueros v/s salmonicultura, un conflicto de intereses, *ADCE* 53, agosto 2009. En <http://bit.ly/29i9x1i>

Crecimiento de las exportaciones de Industria Salmonera (US\$ millones)  
Incremento de 1.962% (1990-2008)



Fuente: SalmonChile

\* Datos extraídos de AQUA

Hoy resulta interesante, por no decir patético, mirar hacia atrás y constatar una vez más el grado de desregulación con que ha operado esta “florecente industria”, la que llegó a situar a Chile como el segundo productor de salmones a nivel mundial. Para el desarrollo y funcionamiento de la industria salmone- ra fueron importantes las llamadas ventajas comparativas que presentaba el país, entre las cuales destacan la calidad, temperatura y salinidad de las aguas, así como el bajo costo de la mano de obra nacional. Esto último permitió for- jar una industria competitiva a nivel mundial, pues si bien Chile estaba lejos de los mercados de destino, esto era compensado con la capacidad de proce- samiento de salmones y elaboración de productos según los requerimientos del comprador, y todo ello a bajo costo. Probablemente también dentro de estas ventajas comparativas estuvo el que no existieran reglamentos sanita- rios y ambientales para el funcionamiento de la salmonicultura, ya que estos solo fueron dictados y entraron en vigencia el año 2001, diez años después de que la industria iniciara su desenfrenada carrera. Y qué decir de la capacidad de fiscalización de las instituciones públicas, que parece ser un mal nacional. El Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Sernapesca), institución pública encargada de la fiscalización, carece de los recursos humanos y equipamiento adecuado para cumplir su labor en todas las regiones donde se cultivan sal- mónidos. Solo a modo de ejemplo, el año 2007, cuando se desató la epidemia sanitaria debido a la irrupción de virus ISA, este organismo no contaba con



ninguna embarcación en la región de Los Lagos para fiscalizar a una industria que realizaba una fase importante de su proceso productivo en el mar.

Así, la industria fue creciendo y los salmones transformándose en un producto de exportación. Pero pronto vinieron denuncias que hablaban del excesivo uso de químicos, antibióticos, de la gran cantidad de desechos orgánicos e inorgánicos que producía el sector. Paulatinamente se fueron dando a conocer los impactos ambientales y también los sociales. Numerosas fueron las denuncias sobre las malas condiciones laborales en que operaba la industria, los malos salarios, las enfermedades laborales, las prácticas antisindicales, etc.

A fines de 2007, el sector productivo debió enfrentar una gran crisis sanitaria, que puso a la industria en primera plana de los medios nacionales. El origen de la crisis fue una epidemia de virus ISA, un microorganismo que ataca a los salmones, en especial al salmón del Atlántico, enfermándolos y pudiendo hasta causarles la muerte. Por sus características, este virus ataca solo a los peces y se propaga por el agua. Además, no existen medicamentos o tratamientos paliativos que puedan aplicarse a las poblaciones de peces en confinamiento; por tanto, una vez producido un brote de virus ISA en un centro de cultivo, la única solución es sacar los peces del agua, lo que se llama cosecha anticipada. Si bien, lo que se cosecha son salmones enfermos, esto no impide que lleguen a las mesas de los consumidores en todo el mundo. Por ello, entre 2007 y 2008, la industria operó a toda máquina haciendo cosecha anticipada de peces. Estos eran sacados del agua con tallas menores a las habituales y comercializados.

Ante la crisis sanitaria, la respuesta del gobierno fue una sola: apoyar a la industria, pues el salmón era parte de la “imagen país”. Para ello, la presidenta Michelle Bachelet creó la Mesa del Salmón, una suerte de coordinación de entidades públicas a cargo de Felipe Sandoval<sup>3</sup> en el rol de secretario ejecutivo, el mismo que antes había ocupado varios cargos públicos, entre los que destacan el haber sido subsecretario de Pesca en el gobierno de Ricardo Lagos. Es así como Sandoval operó con el mandato de apoyar y viabilizar la industria, para lo cual se decretaron algunas medidas sanitarias y se comenzó a elaborar un nuevo diseño aplicable a la producción de salmónidos, lo que se llamaría la “salmonicultura 2.0”. Con tal fin fue necesario hacer cambios legales, los que incluían una fórmula destinada a apoyar un rescate financiero al sector.

Pero la crisis sanitaria que afectó a la industria en este periodo también tuvo un enorme impacto en lo laboral. “Hasta fines del 2008 aún no se percibía la crisis en materia de exportación, pero no ocurría lo mismo en el sector laboral, donde hasta diciembre de ese año se habían perdido cerca de 10.000

3 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/05/31/felipe-sandoval-el-senor-de-los-salmones/>

puestos de trabajo. En tanto, las mermas proyectadas para el presente año (2009) podrían llegar al 50% con respecto al año anterior, mientras que la cifra de despidos a la fecha ya supera las 20.000 personas, y se proyecta una cifra cercana a los 25.000 puestos para fines del tercer trimestre de este año<sup>4</sup>.

Según señala el informe de Fundación Terram del año 2009<sup>5</sup>, en el caso de AquaChile el valor de su deuda a septiembre de 2008 ascendía a US\$563 millones aproximadamente; las deudas de Invertec y Multiexport para diciembre del mismo año se calculaban en US\$218 millones y US\$253 millones, respectivamente. La deuda total de la industria salmonera, según datos del propio sector, se estimaba en US\$4.021 millones. Para 2009, según el informe encargado por la banca y el sector salmonicultor a la consultora económica de Jorge Claro (Claro y Asociados), se estimó que la deuda total del sector bordearía los US\$3.400 millones, de los cuales aproximadamente US\$2.400 millones corresponden a la deuda directa del sector con la banca, mientras que los US\$1.000 millones restantes estarían relacionados con deudas con sus proveedores.

A principios de 2009 el Ejecutivo presentó un proyecto de ley para modificar la Ley General de Pesca y Acuicultura en materia de acuicultura, cuyos cambios más importantes apuntaron a:

- Modificar el modelo de otorgamiento y operación de centros de cultivo (concesiones).
- Establecer agrupaciones de concesiones, también llamadas Áreas de Manejo Sanitario (AMS) y/o "barrios".
- Coordinar la operación entre centros de cultivos que pertenecen a una misma agrupación de concesiones (siembra, cosecha y tratamientos químicos).
- Facilitar la transferencia y el arriendo de concesiones, fomento a la constitución de áreas de concesiones con manejo conjunto y establecimiento de un registro público de transferencias, ya que las AMS requerirán de la relocalización de los centros de cultivo, para lo cual es necesario que se reorganicen las concesiones.
- Suspender la entrega de concesiones para el cultivo de peces. La Región de Los Lagos se cierra a nuevas concesiones; excepcionalmente estas podrán ser entregadas solo si la autoridad así lo determina.
- Suspender por un año la entrega de concesiones en la Región de Aysén. En la Región de Magallanes se establece un plazo para hacer un ordenamiento (se podrá reanudar las concesiones solo después de

4 Rodrigo Bórquez, Banqueros v/s salmonicultura, un conflicto de intereses, *ADCE* 53, agosto 2009. En <http://bit.ly/29i9x1i>

5 Ibid.

un año, periodo en el cual se modificarán las Áreas Aptas para la Acuicultura, AAA), de acuerdo con un proceso de zonificación del borde costero<sup>6</sup>.

- Establecer mecanismos para otorgar certeza a la constitución y ejecución de hipotecas sobre concesiones.
- Mejorar la normativa ambiental y sanitaria y fortalecer de la capacidad fiscalizadora de Sernapesca.
- Establecer sanciones administrativas y aumentar el monto de la patente única, que pasa de 2 UTM al año por hectárea de superficie concesionada, a 4 UTM en 2010, 6 UTM en 2011, 8 UTM en 2012 y 10 UTM en 2013.

Superada la crisis, desde 2010 la industria comenzó a funcionar con un nuevo marco regulatorio establecido en la Ley n° 20.434, y si bien se modificaron los reglamentos sanitarios y ambientales, esto fue implementado de forma paulatina, probablemente más lento y con medidas más laxas de lo que era necesario para generar cambios sustantivos en las condiciones ambientales y sanitarias con que operaba la industria.

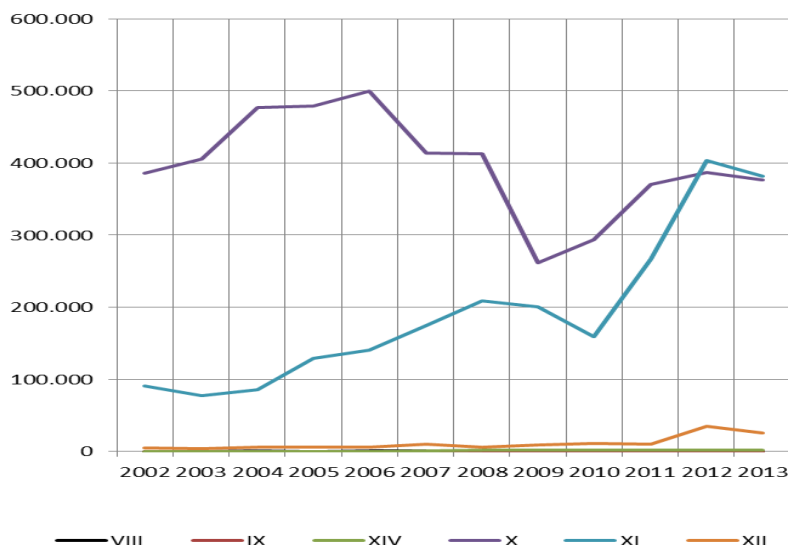
Entre 2010 y 2015 la industria volvió a crecer y poco se habló de ella. Solo los medios especializados fueron dando cuenta de algunos brotes aislados de virus ISA y de la permanente presencia de otras enfermedades, como la caligidosis o piojo de mar y el SRS, enfermedad que es responsable de la gran cantidad de antibióticos que utiliza la industria. En definitiva, la producción y exportaciones crecieron. Pero lo que fue poco visible es que gran parte de este crecimiento ocurrió en la Región de Aysén.

En 2014 se produjeron 955.179 toneladas de salmónidos en Chile, el 49% de la producción en la Región de Los Lagos, es decir, 468.299 toneladas. La Región de Aysén fue responsable de cerca del 47% de la producción y Magallanes produjo el 5%.

Sin embargo, es importante tener presente que en 2006, previo a la crisis del virus ISA, el 77% de la producción salmonera provenía de la Región de Los Lagos, con un equivalente a 499.512 toneladas de un total de 647.263 a nivel nacional.

6 Actualmente las regiones de Los Lagos y Aysén se encuentran cerradas a nuevas concesiones hasta el año 2020 y en la región de Magallanes se pueden otorgar concesiones desde abril de 2015.

Producción salmonera por región 2002-2013 en toneladas



Recién iniciado el año 2016, la Región de los Lagos –y más particularmente el archipiélago de Chiloé– comenzó a dar signos de que se encontraba *ad portas* de una nueva crisis. No obstante, al principio esta pasó casi inadvertida; se trataba de la marea café o “bloom” de algas, un tipo de florecimiento algal nocivo (FAN) provocado por la microalga *Chatonella spp.*, la cual ocasionó cuantiosas pérdidas a la industria del salmón. Aunque hasta hoy no se conoce la cantidad exacta de salmones muertos, ni con certeza el destino final de estos. El 4 de marzo de 2016 la autoridad marítima autorizó el vertimiento de 9.000 toneladas de salmones al mar, amparados en un convenio internacional, denominado Protocolo de Londres. Según señala el informe de Sernapesca, producto del florecimiento algal nocivo (FAN) de la especie denominada *Pseudochattonella sp.*, se afectaron 45 centros de cultivo de salmones (16% del total de centros activos) de siete agrupaciones de concesiones de salmónidos (ACS). Las empresas involucradas fueron 14 (53% del total de empresas), con mortalidades que ascendieron por sobre los 25 millones de peces (10% del total de peces sembrados), equivalente a una biomasa de 40.000 toneladas aproximadamente. La principal especie afectada fue el salmón del Atlántico, con el 94% del total de la mortalidad<sup>7</sup>. Esto fue el comienzo de una de las crisis socioambientales más grandes que haya tenido Chile y –sin duda– la más grande que ha afectado a Chiloé.

7 Informe fiscalización de la Resolución D.G.T.M y M.M. Ord. N° 12.600/05/114/VRS, de la autoridad marítima relativa la vertimiento de desecho de salmones.

Una vez desencadenada la crisis ambiental, producto de la mortalidad de salmónidos, comenzaron a surgir las denuncias de los trabajadores de la industria respecto de las condiciones en que debían realizar sus labores. El 17 de marzo, el intendente de la Región de Los Lagos, Leonel De la Prida, señalaba: “Hemos decidido no autorizar más naves menores que trabajen en estas maniobras. Lo principal es que hemos recogido las inquietudes de los trabajadores y ellos quieren tener la seguridad de que al haber estado en contacto con los salmones en descomposición no sean afectados ahora o en el futuro”<sup>8</sup>. En marzo, la Corte de Apelaciones de Puerto Montt acogió a trámite un recurso de protección de la CUT, en el cual se denunciaban las malas condiciones laborales de los trabajadores encargados de retirar las mortalidades de peces. Desde la CUT Llanquihue sostuvieron que los malos olores y la presencia de ácido sulfhídrico atenta contra “la integridad física y psíquica de los trabajadores, haciéndoles sufrir perturbación y amenaza así su derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación”<sup>9</sup>. A esto, poco a poco se fueron sumando noticias que daban cuenta de despidos de trabajadores por parte de la industria.

Según señala *El Mercurio*, “la industria salmoniculora local está pasando por un momento de ajustes. Una inesperada reducción de 20% en su producción –desde unas 830.000 toneladas previstas a fines de 2015 para este año, hasta menos de 700.000 toneladas– generada por el ‘bloom de algas’, ha traído consigo cambios en materia de empleo”.

SalmonChile ha señalado que entre los puestos de trabajo que se recortaron por la crisis financiera que afectó a la industria el año pasado y el episodio del florecimiento algal nocivo, los despidos ya alcanzaron a las 4.000 personas. Lo anterior, implica un recorte de 13% del total de trabajadores de la industria, que hasta el año pasado llegaban a 30.000 empleos directos”<sup>10</sup>.

Por otra parte, la propia industria estima que la producción de 2016 caerá en un 12%, afectando principalmente las cosechas de salmón del Atlántico<sup>11</sup>. Esto, como ya hemos visto, afectará el empleo, sobre todo en el segundo semestre del año. Por tanto, la crisis que se inició en enero de 2016 producto de un ‘bloom de algas’ y a la que le siguió la marea roja, aún no ha terminado, al menos en el ámbito laboral.

8 <http://bit.ly/29pno6T>

9 <http://bit.ly/29f4gph>

10 <http://bit.ly/29iURQB>

11 <http://bit.ly/29efxKf>

## Marea roja y el movimiento social de Chiloé

Entre fines de abril y comienzos de mayo de este año comenzaron a visibilizarse las movilizaciones sociales en Chiloé, luego que la intensidad de la marea roja afectara fuertemente las costas de esa provincia, generando desempleo y un futuro incierto para sus habitantes. En esos días la prensa informaba: “La marea roja y sus efectos han golpeado con fuerza a Chiloé, ya que los pescadores han visto afectadas sus fuentes laborales, por lo que se han tomado las rutas de acceso a las comunas de Ancud, Quellón y Queilen, en rechazo al bono de \$100.000 por familia que ofreció el Gobierno a los afectados por la prohibición de extracción decretada en la zona<sup>12</sup>. Pero la crisis social desatada en Chiloé estaba lejos de desaparecer, ya que con el pasar de los días las movilizaciones sociales fueron creciendo. Poco a poco se instaló en la sociedad el convencimiento de que existía una responsabilidad de los salmoneros en la intensidad de la marea roja, debido al vertimiento de salmones al mar tras el bloom de algas que mató aproximadamente 40 mil toneladas de estos peces. Pero de trasfondo también estaba la crisis social vivida en los años 2007-2008, producto de la epidemia sanitaria que afectó a la industria, donde el 50% de los trabajadores perdieron sus empleos.

No han pasado muchos años desde entonces y la persona a cargo del gobierno es la misma, la que se jugó por apoyar a la industria salmonera sin otorgar garantías a los trabajadores. Esto, en alguna medida, instaló un grado de desconfianza al actuar del gobierno, más aún, cuando se sabe que el presidente del directorio de la Asociación de Salmoneros de Chile, Salmon Chile, es Felipe Sandoval, el mismo que representó a la presidenta Bachelet en la crisis sanitaria, coordinando entonces la Mesa del Salmón.

La desconfianza hacia la industria salmonera y hacia el gobierno va más allá de esta catástrofe. Sus malas prácticas ambientales son bien conocidas por los habitantes de Chiloé, quienes durante más de 25 años han sido testigos privilegiados de ellas. Los pescadores artesanales y mariscadores estaban convencidos de que la crisis no se debe solo a los efectos de la marea roja, sino que a esto se suma la contaminación que podrían haber provocado las miles de toneladas de salmón vertidos frente a las costas de Ancud en el océano Pacífico<sup>13</sup>. “Tenemos dudas con las versión oficial de la marea roja. Hace poco se vertieron miles de toneladas de salmón podridos y envenenados con químicos al mar. Para nosotros aquí hay un tema de contaminación. Por la marea roja no se mueren los mariscos, ahora hemos visto que las playas están plagadas de machas muertas. Este es un problema gravísimo, no sabemos cuánto tiempo

12 <http://bit.ly/29u0CJT>

13 <http://www.theclinic.cl/2016/05/05/rebelion-en-chiloe-se-agudizan-movilizaciones/>

vamos a estar sin poder trabajar. Queremos que se realice un estudio independiente, porque aquí hay responsables”, sostuvo el presidente del Consejo Nacional de Patrimonio Pesquero (Condepp), Jorge Burgos Nilsson<sup>14</sup>.

Si bien la marea roja es un fenómeno natural que se produce por el incremento, proliferación de microorganismos en el agua, como microalgas, diatomeas y dinoflagelados, su intensidad puede estar relacionada con diversos factores. Este fenómeno también es conocido por el nombre de florecimiento algal nocivo, las cuales pueden tener características tóxicas o no para los seres humanos. Las causas de las proliferaciones algales nocivas han sido atribuidas a condiciones físicas y químicas particulares, incluyendo corrientes marinas, nutrientes, temperatura y luminosidad que favorecen la reproducción y concentración de estos microorganismos. Para Chile se han descrito distintas especies de microorganismos presentes en el plancton que provocan estos florecimientos algales, los cuales pertenecen a distintos grupos de especies y presentan características diferentes.

En el capítulo 2 de la publicación *Floraciones de algas nocivas, mareas rojas y toxinas marinas*<sup>15</sup> se señala:

Es importante distinguir varios factores que son consecuencia de la acción humana moderna que se superponen desde hace pocos decenios a los ciclos climáticos globales y que pueden estar causando un aumento significativo en la frecuencia, intensidad y extensión geográfica de los florecimientos algales. Estas acciones han: a) modificado las condiciones bio-oceanográficas en los ecosistemas costeros y, b) ampliado el número de especies de microalgas cuyas floraciones naturales e inocuas han pasado a ser dañinas. En el primer caso la entrega de nutrientes exógenos a las aguas costeras provenientes de residuos arrojados al mar, ha alterado de maneras específicas y diferentes las condiciones de crecimiento de las microalgas y otros componentes del plancton (eutroficación). En el segundo caso el desarrollo de técnicas de cultivo intensivo de peces en espacios confinados (jaulas) ha causado que floraciones de especies no tóxicas puedan llegar a ser altamente nocivas y hasta letales por acumularse en lugares desde los cuales los peces cultivados no pueden escapar. Especies inocuas del fitoplancton, al estar en gran número, pueden disminuir el contenido de oxígeno disuelto en el agua o dañar mecánicamente las branquias de los peces confinados. Esto significa que no sólo las especies tóxicas del fitoplancton pueden ser nocivas sino que otras especies perfectamente inocuas en el medio natural pueden transformarse en inocentes y letales competidores por nutrientes vitales. No está claramente demostrado en todos los casos el carácter de la influencia de los nutrientes que se entregan a los peces en cultivo sobre el fitoplancton original de los sitios de piscicultura y esto debiera ser materia de monitoreo e investigación permanentes<sup>16</sup>.

14 Ibid

15 Benjamín Suárez Isla y Leonardo Guzmán Méndez, *Floraciones de algas nocivas, mareas rojas y toxinas marinas* (1998). En línea: <http://bit.ly/29kqMy4>.

16 Ibid, p. 16

De hecho, la mortalidad de salmónidos ocurrida durante enero de 2016, se atribuye a un florecimiento algal de *Chatonella spp.* Luego, en enero del presente año, el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Sernapesca) y la Secretaría Regional Ministerial (Seremi) de Salud de la Región de Los Lagos confirmaron la presencia de floraciones algales nocivas (FAN) del tipo veneno amnésico del molusco (VAM) en los sectores pesqueros de Teupa, Terao, zona sur de Isla Lemuy, Lincay y Detif, en la provincia de Chiloé. Esta correspondió a floraciones de microalgas llamada *Pseudonitzschia australis*, de la cual se alimentan moluscos filtradores, las que en esta oportunidad están presentes entre las zonas de Chonchi y Puqueldón y que pueden producir efectos negativos sobre la salud de quien los consume<sup>17</sup>.

Posteriormente, en marzo de 2016, desde el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) señalaban que “todo el sector sureste de la isla de Chiloé y la mayor parte de la Región de Aysén están en este momento siendo afectadas por una extensa floración de *Alexandrium catenella*, un dinoflagelado, fuente primaria del veneno paralizante de los mariscos, como también floraciones localizadas de otras especies de dinoflagelados como *Dinophysis acuta*, especie productora de veneno diarreico de los mariscos”<sup>18</sup>. Finalmente el explosivo florecimiento algal de *Alexandrium catenella*, sería el detonante del estallido social de Chiloé, pero para dimensionar los impactos sociales y ambientales hay que tener presente la historia pasada con la industria salmonera y la historia reciente con las floraciones algales, pues ya habían ocurrido otros fenómenos similares durante la misma temporada.

Durante el mes de mayo creció la movilización social en Chiloé y se hicieron públicos los petitorios. A esto se sumó la desconfianza que explicitaron los dirigentes locales hacia las autoridades de turno, así como la distancia que existía entre las peticiones del mundo social y las ofertas emanadas desde el gobierno central.

Con el propósito de hacer públicas sus demandas, el 8 de mayo los pescadores movilizados realizaron un petitorio con 28 puntos<sup>19</sup>:

1. Que Ancud y toda la provincia de Chiloé sea declarada zona de catástrofe.
2. Para los pescadores artesanales, buzos y recolectores de orilla que se encuentran imposibilitados de trabajar en el mar, solicitan que se abran los registros pesqueros artesanales en recursos como congrio, raya, reineta, entre otros, para ampliar el universo de pesca a recursos abundantes en las cosas de la región.

17 <http://bit.ly/29e9j8z>

18 <http://bit.ly/29cvPOH>

19 <http://bit.ly/29k9CjX>



3. Generar programas de desarrollo turístico a través de los pescadores, entregando dos embarcaciones y dos lanchas oceánicas a cada caleta de pescadores.
4. Instalar plantas de depuración de moluscos y laboratorios de monitoreo y control de las aguas en la comuna de Ancud.
5. Bono de compensación económica, bono de \$300.000 como término de conflicto y cinco bonos sucesivos de \$300.000 mensuales, para todos los pescadores que cuenten con Registro Pesquero Artesanal (RPA), con antigüedad no superior a tres años. Si se extiende la situación, el bono debiera extenderse.
6. Generación de becas educacionales para hijos de pescadores artesanales tanto en educación media como universitaria.
7. Abrir veda de luda.
8. Condonar deudas bancarias hasta que se elimine la marea roja.
9. Que el Servicio de Salud extienda los monitoreos sanitarios.
10. Generar los mecanismos de ayuda a pescadores artesanales indocumentados.
11. Transparentar los vertidos de desechos por parte de las salmonicultoras y dar celeridad a las investigaciones de impacto ambiental.
12. Condonar el problema que surgirá por los partes cursados por el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (Sernapesca) durante 2016.
13. Subsidio al pago de luz, agua y una *gift card* para alimentos a todos los pescadores afectados.
14. Subsidio a la prima de seguro obligatorio.
15. Operar en zonas contiguas de la Región de Aysén.
16. Fiscalizar lavados de embarcaciones y redes salmonicultoras.
17. Agilizar los permisos del Sernapesca para poder laborar.
18. Que la atención de la oficina del Sernapesca se extienda hasta las 18 horas.
19. Bono a la contratación para no tener que despedir a los trabajadores por parte de los comerciantes.
20. Ampliar el número de cursos Sence (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo) para la comuna de Ancud.
21. Liberar el pago de patentes a camiones transportistas de recursos marítimos.
22. Generar bonos para trabajadores independientes, desconchadores de moluscos, entre otros.
23. Subsidiar sueldos de trabajadores de las pequeñas plantas de procesos.
24. Aumentar cupos para proempleo.
25. Mejorar campañas preventivas del Ministerio de Salud respecto a la marea roja.

26. Apoyar a los trabajadores estibadores de los muelles de Ancud y Pudeto.
27. Flexibilizar exigencias laborales a los buzos.
28. Diversificar las actividades, a fin de poder ampliar el abanico productivo de quienes trabajan con recursos pesqueros.

Durante los días que siguieron, a los pescadores se sumó la población de Chiloé y en otras zonas del país comenzaron a producirse reacciones de solidaridad con la población movilizada. Sin duda el gobierno no estuvo a la altura y la oferta de un bono por parte del Ejecutivo, a todas luces, era insuficiente. En la medida en que pasaron los días el conflicto fue escalando hasta que el ministro de Economía se presentó en la zona para iniciar negociaciones y bajar la movilización social que amenazaba con complicar el 21 de mayo, día en que la presidenta Bachelet da cuenta pública al país. El 20 de mayo el ministro de Economía, Luis Felipe Céspedes, anunciaba que se había alcanzado un acuerdo con los pescadores de Ancud. Con ello se cerraba el conflicto de Chiloé, justo antes del 21 de mayo<sup>20</sup>.

Sin duda, Chiloé seguirá en crisis y lo vivido en mayo de este año se repetirá, pues las autoridades aún están lejos de abordar el tema de fondo, el modelo productivo salmonero que contribuye con nutrientes al florecimiento algal. Ahora más que nunca es necesario revisar el tipo de actividades que se desarrollan en el borde costero, cuáles son las regulaciones existentes y hacia dónde se debería avanzar, pues mientras se permita el desarrollo de actividades en el borde costero de la Región de Los Lagos, y particularmente en la provincia de Chiloé, sin que exista una zonificación del mismo, sin monitoreos de las condiciones marinas-oceanográficas y sin capacidad de fiscalización por parte de las instituciones públicas, las catástrofes se repetirán. No hay que tener grandes conocimientos científicos para saber que los florecimientos algales nocivos provocados por distintos microorganismos presentes en el mar de Chiloé llegaron para quedarse, y la marea roja, provocada por *Alexandrium catenella*, se repetirá una y otra vez. Solo variará su intensidad dependiendo de las condiciones climáticas y de la cantidad de nutrientes que estén presentes en el agua, y que son aportados por las actividades económicas que se desarrollan en el área.

En este episodio, lo que logró el ministro Céspedes fue postergar un conflicto, el cual sin duda resurgirá cuando se conozcan los resultados de los estudios encargados al comité científico, cuando los bonos se hagan insuficientes y cuando el desempleo alcance sus niveles máximos tras los despidos de trabajadores de plantas de proceso de la industria salmonera y mitilicultora.

20 <http://bit.ly/29eaa9b>

## La pobre gestión ambiental de Bachelet y el discurso del 21 de mayo

Después de este último discurso del 21 de mayo, es evidente que poco o nada se puede esperar de la gestión ambiental de este gobierno. Si algunos aún tenían esperanzas de que la administración de Bachelet enmendara el rumbo en materia ambiental, esto se selló el día 21.

Parece increíble que un gobierno que levantó expectativas en materia ambiental, señalando en su programa que era muy importante la “equidad ambiental”, no haya hecho nada para avanzar en ello. Aún resuena el texto con que se inicia el capítulo ambiental del programa de gobierno: “La desigualdad también se expresa en el medioambiente. El deterioro ambiental y la contaminación afectan con mayor severidad la calidad de vida de la población más vulnerable. Tenemos el deber de cambiar esta realidad. La sustentabilidad exige no sólo equilibrar crecimiento económico y protección ambiental, sino también, hacerlo con equidad social. Este será el eje de nuestra gestión: lograr mayor equidad ambiental”<sup>21</sup>.

Basado en este texto y otros compromisos del programa, al comienzo de este mandato, el recién nombrado ministro de Medio Ambiente, Pablo Badener, anunció que se crearía un programa para la recuperación de territorios ambientalmente vulnerables; fue así como se dio vida al Programa de Recuperación Ambiental y Social (PRAS)<sup>22</sup>, que en un principio comprendía las comunas de Puchuncaví-Quintero, Huasco, Coronel y Tierra Amarilla. Si bien nunca se explicitaron los criterios de selección de estas localidades, esto poco importó, pues la esperanza estaba puesta en que el gobierno de Bachelet haría algo y rápido. La decepción también llegó rápido, debido a que la conformación de los Consejos de Recuperación Ambiental y Social (CRAS), que eran parte del PRAS, fue más lenta y con menos participación de lo esperado. Pero no solo eso; los representantes de organizaciones sociales y ambientales que asistieron a las primeras reuniones se decepcionaron rápidamente, pues se percataron de que esto era una forma de dilatar la toma de decisiones para implementar acciones concretas, particularmente en las comunas de Puchuncaví y Quintero. Lamentablemente no estaban equivocados. Lo que partió con anuncios del Ministerio, información destacada en la web institucional, hoy no existe y hay que hacer una búsqueda más exhaustiva para obtener esa información.

En febrero de 2015, un oficio ordinario del subsecretario de Medio Ambiente, dirigido a la Cámara de Diputados, daba respuesta a una solicitud de la diputada Andrea Molina sobre los recursos financieros con que contaba la car-

21 Chile de todos: Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. En <http://michellebachelet.cl/programa/>

22 <http://portal.mma.gob.cl/pras/>

tera de Medio Ambiente para implementar el PRAS y los CRAS. Según se señala en dicho oficio, para el periodo 2014 -2015, estos eran de orden 1.500 millones de pesos<sup>23</sup>, pero no se conoce cómo se invirtieron esos recursos. Como si la contaminación que viven las Zonas de Sacrificio –o, como los llama el gobierno, “territorios ambientalmente vulnerables”– fuera poca, entre 2014 y 2016 se da una situación de recurrencia de derrames de hidrocarburos al mar en la bahía de Quintero<sup>24</sup>. Poco se conoce de las acciones que está realizando el Ministerio de Medio Ambiente. Al parecer el tema ahora corresponde a ENAP y a Directemar, y tendremos que esperar a ver si una vez más las acciones se diluyen en el tiempo o alguien realmente decide hacer algo.

Por su parte, el Ministerio de Medio Ambiente, en mayo de 2016, dio a conocer el anteproyecto del plan de descontaminación de las comunas de Concón, Puchuncaví y Quintero,<sup>25</sup> para MP10 y MP2,5, pero no para otros contaminantes presentes en el aire y que afectan a la población. Una vez que culmine el plazo de consulta pública, recién el Ministerio puede iniciar la elaboración definitiva del plan de descontaminación. Mientras tanto, la bahía sigue contaminada en el aire, mar y suelos.

En lo que respecta a contaminación atmosférica, el panorama suma y sigue, pues aunque el gobierno insista en que se están tomando medidas para reducirla, lo cierto es que en muchas ciudades de Chile la contaminación alcanza niveles críticos<sup>26</sup> y la contaminación en Santiago se eleva a una situación preocupante<sup>27</sup>. El problema es que no existen soluciones de fondo, la elaboración de planes de descontaminación es lenta, en general las medidas que contemplan son paliativas y no apuntan a buscar soluciones definitivas, y por último, su implementación también es tardía. Es cierto que la mandataria hizo referencia a la contaminación en su discurso: “Las ciudades como Andacollo, Coyhaique, Temuco, Talca, Chillán y Osorno enfrentan este invierno por primera vez con planes que abordan el tema de la descontaminación y que progresivamente incidirán. El próximo año incorporaremos nuevos planes que protegerán al 87% de la población expuesta. Los planes ya comienzan a surtir algunos efectos positivos: a nivel nacional hemos reducido alrededor de 505 casos de mortalidad prematura por contaminación al año. Nuestros hospitales han recibido menos de 19.000 urgencias por enfermedades respiratorias”<sup>28</sup>. Sin embargo tendremos que

23 OF.ODR.D.J.N° 150753

24 <http://bit.ly/29hGii0>

25 [http://epac.mma.gob.cl/Pages/Home/ficha\\_detallada.aspx?IdNorma=23](http://epac.mma.gob.cl/Pages/Home/ficha_detallada.aspx?IdNorma=23)

26 <http://bit.ly/29ejoH0>

27 <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=263995>

28 Mensaje Presidencial, 21 mayo de 2016, p. 26

esperar saber qué opina sobre los episodios de contaminación que están afectando al país.

Sin duda, los episodios con altos niveles de contaminación se contraponen con lo señalado por la presidenta el 21 de mayo, cuando señala: “nuestro compromiso con el medioambiente exige estándares internacionales. En la Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático, hicimos el compromiso de reducir nuestras emisiones contaminantes y así ser parte de un movimiento global vital para el futuro de nuestro planeta. Para implementar este acuerdo, vamos a crear una Agencia de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable, que articulará acuerdos entre el gobierno y empresas para realizar concretamente, medidas de mitigación, adaptación y fortalecimiento de capacidades en torno a esta nueva realidad, a través de un Comité Corfo”<sup>29</sup>. Sin duda informaron mal a la jefa de Estado, pues las llamadas contribuciones nacionales son compromisos voluntarios para aportar en la reducción de emisiones. Sin embargo, lo preocupante es que Chile no ha suscrito el Acuerdo de París alcanzado en la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático o 21ª Conferencia de las Partes (COP21), lo cual –por ahora– nos deja fuera de este pacto mundial. Por tanto, todo lo que diga la mandataria sobre cómo vamos a hacer para reducir emisiones en el marco de la Convención Marco de Cambio Climático, es solo declaración de intenciones. Por ahora, estamos fuera.

Cabe recordar que en diciembre de 2015 los representantes de las naciones miembros de Naciones Unidas lograron un histórico acuerdo mundial para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Para entrar en vigencia, este pacto debe ser primero suscrito y luego ratificado por los países. El 22 de abril de 2016, Día de la Tierra, fue la fecha elegida por Ban-ki Moon para abrir a la firma de los países el Acuerdo de París. La signatura se dio en una jornada de alto nivel, en la que suscribieron dicho acuerdo 175 países, entre los cuales estuvieron China y EE.UU.<sup>30</sup>. Pero Chile no concurrió a esta ceremonia, y por tanto, no ha suscrito.

Asimismo, en su discurso la presidenta se refirió a la creación de una agencia de cambio climático con fondos Corfo, pero la verdad poco se sabe de ello. Esto parece ser una declaración de buenas intenciones, pero con poca sustancia. Lo importante ahora es suscribir y ratificar el acuerdo para poder implementar los compromisos suscritos. Entre ellos, está la plantación de 100.000 hectáreas de árboles preferentemente nativos. Pero para poder cumplir necesitamos un Servicio Forestal Público.

Este es otro problema que no ha querido afrontar la actual administración Bachelet. El año 2008, cuando tras 16 años de tramitación legislativa se

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> [http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34936#.V2hp\\_bjhDcs](http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=34936#.V2hp_bjhDcs)

aprobó la llamada “Ley de Bosque Nativo” n° 20.283, el Tribunal Constitucional le señaló a la mandataria que Conaf, la Corporación Nacional Forestal, era una corporación de derecho privado que administra fondos públicos, y que esto es inconstitucional. Sin embargo, debido a la larga tramitación de esta ley, la dejaría pasar, pero que cualquier otra normativa para el sector debía ser administrada por una entidad pública, esto es, un Servicio Nacional Forestal o su equivalente. Han pasado ocho años desde esta advertencia y han sido múltiples los intentos desde el interior del gobierno, como de organizaciones gremiales y de la sociedad civil, para que Chile cuente con un servicio forestal, hasta ahora, sin resultados. El problema de esto radica en que en las actuales condiciones Chile no puede cumplir su compromiso ante Naciones Unidas, pero tampoco puede tener una ley que bonifique a los pequeños y medianos propietarios del sector forestal, así como tampoco una ley para la prevención y combate de incendios o una para protección de suelos.

En definitiva, el sector forestal está inmovilizado en asumir nuevos desafíos. Esto ha sido una de las demandas que ha planteado el Consejo de Política Forestal<sup>31</sup>, entidad público privada que en abril de 2016 dio a conocer la política 2015-2035. Este es un esfuerzo de trabajo intersectorial, liderado por CONAF, con el propósito de orientar y modernizar la gestión forestal en Chile.

Uno de los grandes ausentes del discurso de la presidenta este último 21 de mayo fue una de las medidas para los 100 días de gobierno: la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Si bien el gobierno envió en 2014 un proyecto de ley al Congreso de acuerdo con lo comprometido, este no ha logrado ser tramitado debido a las múltiples deficiencias que presenta. Fue por ello que el gobierno, tras el trabajo de una comisión técnica, se comprometió a ingresar una indicación sustitutiva a comienzos de 2015, pero de ello nada se sabe. Según se dice, el Ministerio está realizando una consulta indígena sobre el proyecto de ley, de la cual tampoco hay información, pues nadie conoce si están consultando el texto que ingresó al Senado en 2014, el texto que el Ejecutivo debería haber ingresado como indicación sustitutiva al Senado en mayo de 2015, o las casi 1.300 indicaciones que hicieron los senadores al proyecto original. Quienes apostamos por tener un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas en el transcurso de este gobierno, y al alero del Ministerio de Medio Ambiente, ya hemos perdido las esperanzas, pues es evidente que ya no es prioridad gubernamental, menos para el ministro Badenier.

Si otros gobiernos habían hecho poco en materia ambiental, este, sin duda, es uno de los peores.

31 <http://www.conaf.cl/nuestros-bosques/bosques-en-chile/consejo-de-politica-forestal/>

