

Tan lejos, tan cerca

De la ciudadanía y del poder

Opere

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

**Barómetro de
política y equidad**

Fundación

EQUITAS

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

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

Fundación Equitas

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

Fundación Friedrich Ebert

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

Diseño Gráfico y Diagramación
Luis Iturra Muñoz

Tan lejos, tan cerca

De la ciudadanía y del poder

bope

Barómetro de política y equidad

Fundación

EQUITAS

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

Índice

		Presentación
		p. 6
1		
Política		Un gobierno de minorías
		<i>Augusto Varas</i>
		p. 10
2		
Economía		Economía política de la política económica: resistencia a los cambios estructurales
		<i>Hernán Frigolett Córdova</i>
		p.56
		Chile y las desigualdades: un leve progreso y una amplia tarea pendiente
		<i>Gonzalo Martner</i>
		p.70
3		
Política Social		Subsidios y entrampamiento: la política social de Piñera a fines del tercer año de gobierno
		<i>Eugenio Rivera Urrutia</i>
		p.86
4		
Educación Superior		La fragmentación del modelo y los escándalos
		<i>Luis Eduardo González, Oscar Espinoza Díaz</i>
		p.110
5		
Género		La ausencia de género. El poder de espaldas a la ciudadanía
		<i>Pamela Díaz-Romero Monreal</i>
		p.132
6		
Pueblos Originarios		Los pueblos indígenas de Chile y complejos escenarios
		<i>Domingo Namuncura</i>
		p.148
7		
Medios de Comunicación		David contra Goliat
		<i>Elisabet Gerber</i>
		p.166
8		
Ciudad y Reconstrucción		Urbanismo a la carta
		<i>Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez</i>
		p.188
9		
Medio Ambiente		Termoeléctrica Castilla: un fallo inquietante
		<i>Flavia Liberona</i>
		p.212
10		
Políticas Culturales		Porfiada memoria
		<i>Marcia Scantlebury</i>
		p.232

Presentación

Las positivas cifras de actividad económica y empleo no fueron argumentos suficientemente convincentes para que la opinión pública y el electorado revirtiera su mala evaluación del gobierno y de los partidos de la Alianza. La elección municipal recién pasada mostró, una vez más, lo acertado de la reiterada sentencia que en política, esta importa más que la economía. Igualmente, estableció con claridad la contaminación que la desfavorable apreciación de la labor gubernamental tenía sobre el potencial apoyo a los partidos oficialistas.

Desde las filas gubernamentales se le ha criticado al Ejecutivo la falta de un relato que organice y comunique en forma adecuada sus logros, así como la falta de afecto y empatía con los sentimientos ciudadanos, supuestas causas de este fracaso. Sin embargo, ambas explicaciones contienen fallas de fondo.

En relación al relato, la estrategia que en la práctica ha intentado e implementado la administración Piñera no es comunicable, de hecho es inenarrable. La expansión de la renta y lucro privado como orientación estratégica no es traducible como discurso público convocante. Y la falta de afecto no depende, como se ha querido establecer, de las características personales del Presidente, sino de la forma en que este, en cuanto representante del Poder Ejecutivo y al mismo tiempo del mundo empresarial, se ha relacionado con las instituciones democráticas. Las explicaciones deben, entonces, encontrarse detrás de tales razones.

Nos parece que la causa más profunda de la desafección ciudadana con la administración Piñera ha sido una práctica política reñida con el imaginario republicano democrático del país.

Por una parte, la política de la anti-política le ha cobrado un alto precio. El intento de sustituir la negociación y articulación de intereses por la autoridad inapelable del argumento tecnocrático, le ha impedido anticipar y resolver de buena forma los principales conflictos que aquejan a la sociedad chilena. Por la otra, ha existido una conducta, deliberada o no, de deterioro de las instituciones republicanas y democráticas. Los ataques al Poder Judicial, la desconsideración del rol del Congreso, la elusión de los dictámenes del Consejo para la Transparencia, la ineficiencia en el manejo de temas ciudadanos como el transporte metropolitano y el nuevo sistema de votaciones, la mañosa forma de medir la pobreza, los beneficios

tributarios para la educación privada, han mostrado que el ojo del Ejecutivo y su equipo de gobierno ha estado puesto en la protección y desarrollo de los bienes e intereses privados, más que en los bienes públicos e intereses colectivos, en los individuos más que en las comunidades, en la competencia más que en las solidaridades, en el mercado más que en el Estado.

Estas orientaciones y hábitos conductuales chocan con una cultura política profundamente enraizada en la ciudadanía que ve con disgusto la patrimonialización cultural y fáctica del Estado. Patrimonialización cultural en la medida que los ritos y liturgias republicanas han sido banalizados, en la práctica asimilando al Ejecutivo a una presidencia o gerencia general de una corporación privada. Esta forma de relacionamiento con las instituciones democráticas también se ha manifestado en la peregrina idea de que alcaldes y alcaldesas "gobiernan" una determinada población del país, más que ser sus representantes a los cuales ellos se deben. Y patrimonialización de hecho cuando, a través de políticas públicas, se intentan conceder derechos de pesca privados heredables a un pequeño grupo de familias o se firman contratos de explotación de recursos naturales no renovables como, por ejemplo, el litio, a plazos y condiciones que expropian la renta nacional en beneficio del lucro privado.

Los análisis de las políticas públicas de la actual administración que presentamos en esta oportunidad se enmarcan en este contexto, el que les da al conjunto y a cada uno de estos estudios una coherencia significativa que puede hacer más entendible al lector interesado el difícil periodo por el cual pasa la vida pública del país, así como evaluar, por defecto, las vías que se les presentan como soluciones de futuro.

Pamela Díaz-Romero - Augusto Varas

Editores

Política

1

Un gobierno de minorías

Augusto Varas*

*Presidente del Directorio de Fundación Equitas

Introducción

El resultado electoral del 28 de octubre, que redefinirá el perfil de las coaliciones políticas en los próximos meses, puede ser mejor entendido a partir de las tensiones observadas en el curso del año al interior del gobierno y Alianza, así como entre las fuerzas opositoras.

Las movilizaciones estudiantiles, las protestas ciudadanas en regiones y las periódicas encuestas de opinión pública, continuaron evidenciando el amplio descontento ciudadano con la gestión del Presidente Piñera. Esta insatisfacción se sumó a la ya generalizada crisis de legitimidad de las principales instituciones políticas, sociales y económicas del país.

Sin embargo, las crecientes expectativas creadas por la carrera presidencial y la competencia generada por las elecciones municipales, terminaron por reorientar a los actores políticos y a la propia opinión pública, en torno al proceso electoral. Así, la endémica crisis de legitimidad de las instituciones políticas y las masivas movilizaciones sociales no lograron transformar el descontento en crisis y a esta en cambio real. Con todo, la alta abstención observada en las elecciones municipales habría sido reflejo del cuestionamiento que las movilizaciones sociales, y la falta de respuesta del sistema político, generaron respecto de las instituciones políticas.

En este período, el Ejecutivo organizó de mejor forma su conducción política. Por una parte, continuó buscando, con "grandilocuencia comunicacional", apoyo popular, anunciando nuevos bonos y beneficios a los más pobres, adultos mayores y segmentos medios y, al mismo tiempo, intentó sintonizar estas medidas con la campaña municipal de la Alianza. Por otra parte, honrando, como decía el ministro Larroulet, el "sentido profundo de nuestra misión", continuó con su estrategia de fondo, ampliando las oportunidades de lucro y renta privados y, a pesar de la permanente acusación de obstruccionismo a la oposición, siguió sacando adelante sus principales proyectos legislativos. Por último, junto

En relación a la crisis que la elección sumió al gobierno, es preciso destacar dos temas claves originados por la implementación de la inscripción automática y voto voluntario. El primero fue la descomunal abstención cercana al 60% del nuevo padrón electoral. Esta situación se sumó a la persistente deslegitimación de las instituciones políticas a nivel ciudadano, lo que representa un desafío al conjunto de los actores políticos, los que deberán implementar formas más eficientes para sostener un sistema democrático, no solamente válido, sino que fundamentalmente legítimo

1 Editorial, *La Segunda*, 20 de septiembre, 2012. <http://blogs.lasegunda.com/redaccion/2012/09/20/la-confianza-en-crisis.asp>

con mantener su política autoritaria de manejo del orden público, reiteró su temeraria actitud de cuestionar los fallos judiciales, lo que provocó la más fuerte reacción del Poder Judicial desde la vuelta a la democracia.

Enfrentada a estas elecciones, la Alianza ocultó, aun cuando no eliminó, sus confrontaciones internas dando paso a un clima de aparentes acuerdos. Esta engañosa unidad se vio, no obstante, crispada por las permanentes contradicciones entre el Ejecutivo y los partidos aliancistas frente a proyectos legislativos como la reforma tributaria y la ley de presupuesto, y por la sorda y declarada competencia entre miembros del gabinete por la sucesión presidencial, todo lo cual se tradujo en una baja de su respaldo en las elecciones municipales.

Por su parte, en un ensayo general de cara a las elecciones parlamentarias de 2013, la Concertación terminó formalmente dividida en la elección de concejales presentando dos listas, y se dispersó una y otra vez en el Congreso ante iniciativas legislativas claves como la reforma tributaria y la ley de pesca, así como en torno a la falsa disyuntiva entre la futura gobernabilidad de un eventual nuevo gobierno concertacionista y el necesario cambio constitucional.

Enfrascados en el "área chica" de la política, todas las organizaciones políticas continuaron con bajísimos niveles de aceptación ciudadana, sin responder ante los preocupantes datos que seguían evidenciando una sociedad aporreada. Así, a pesar de los aparentemente altos índices de "felicidad" o bienestar subjetivo², los chilenos continuaron soportando altos niveles de desigualdad; crecientes denuncias de abuso sexual a menores -incluido otro Obispo-; violencia intrafamiliar y aumento del femicidio; consumo de drogas por adolescentes y anti-depresivos por adultos; aumento de la brecha salarial entre hombres y mujeres, y una clase política sorda ante la demanda de mayor participación política de la mujeres, cerrada a resolver los principales problemas que tienen paralizada la democracia .

Ante esta situación, un día antes de la muerte del Padre Pierre Dubois, ex párroco de la población La Victoria, el Comité Permanente de la Conferencia Episcopal de Chile dio a conocer su Carta Pastoral, *Humanizar y compartir con equidad el desarrollo de Chile*, en la que cuestionó en profundidad el rumbo que adoptado por el país, afirmando que:

"El 'lucro' desregulado, que adquiere connotaciones de usura, aparece como la raíz de la iniquidad, del abuso, de la corrupción y en cierto modo del desgobierno [...] Chile ha sido uno de los países donde se ha aplicado con mayor rigidez y ortodoxia un modelo de desarrollo excesivamente centrado en los aspectos económicos y en el lucro, sin poner atención a sus consecuentes tensiones y desigualdades escandalosas entre ricos y pobres [...] Se ha pretendido corregir el mercado con bonos y ayudas directas descuidando la justicia en los

2 PNUD, *Desarrollo Humano en Chile, 2012. Bienestar Subjetivo: El Desafío de Repensar el Desarrollo*. Santiago, 2012.

sueños, que es el modo de reconocer y dignificar el trabajo [...] Hoy escandalosamente en nuestro país muchos trabajan y, sin embargo, son pobres [...] En un país marcado por profundas desigualdades resulta extremadamente injusto poner al mercado como centro de asignación de todos los recursos”³.

Con todo, la agitada búsqueda de un respaldo electoral en la elección municipal siguió dominando el espacio político partidista.

La Elección de Concejales.

La presidencialización de la elección del pasado 28 de octubre, por parte del gobierno y la Alianza, al considerarla como un hito para el posicionamiento de sus líderes políticos en vista a las elecciones parlamentarias y presidenciales de 2013, le pasó una amarga cuenta a la Coalición por el Cambio.

Aun cuando no es el propósito de este análisis el estudio pormenorizado de los resultados electorales, en una perspectiva estratégica interesa destacar algunos aspectos centrales. En primer término, la Alianza perdió en todo tipo de indicadores: número de alcaldes, votación, población gobernada y municipalidades emblemáticas, como Santiago, Providencia y Concepción.

Además de estos indicadores, y en relación a la crisis que la elección sumió al gobierno y sus fuerzas de apoyo, es preciso destacar dos temas claves originados por la implementación, por primera vez en el país, de la inscripción automática y voto voluntario. El primero -desde una perspectiva nacional- fue la descomunal abstención cercana al 60% del nuevo padrón electoral. Esta situación se sumó a la persistente deslegitimación de las instituciones políticas a nivel ciudadano, lo que representa un desafío al conjunto de los actores políticos, los que deberán implementar formas más eficientes para sostener un sistema democrático, no solamente válido, sino que fundamentalmente legítimo.

El segundo elemento clave -desde la perspectiva del gobierno y la Alianza- fue la abstención de las propias fuerzas electorales de la derecha. De acuerdo a Rafael Urriola, esta situación fue similar a la derrota de Frei ante Piñera en 2010: “la gente que votaba por la concertación se sintió desafeccionada por los resultados y no fue a votar. Esto le pasó a la derecha porque es un voto crítico a la gestión”⁴. Análisis compartido por *El Mercurio*, el que en su editorial advirtió alarmado y crípticamente que esta desafección era “una advertencia categórica a los sectores con mejor acceso a la educación cívica, que en esta

3 http://documentos.iglesia.cl/conf/doc_pdf.php?mod=documentos_sini&id=4192 El 27 de septiembre, 2012, día del nacimiento del Cardenal Raúl Silva Henríquez (27 de septiembre, 1907).

4 Rafael Urriola, “Debate de la derecha: la oposición gana emblemáticamente en Providencia, Santiago, Recoleta, Nuñoa y Los Ángeles (3 mujeres)”, *El Análisis Semanal de Primera Piedra*, N° 488 del 29 de octubre de 2012.

materia ya han dado en el pasado ejemplos de irresponsable indolencia, que luego lamentan inútilmente”⁵.

Desde la perspectiva opositora, si bien los estudiantes secundarios se dividieron frente a las elecciones, a diferencia de la CONES, la ACES -bajo el lema “Yo no presto mi voto”- llamó a no votar, lo que fue refrendado por la casi nula asistencia a las nuevas mesas receptoras constituidas preferentemente por jóvenes.

Estos resultados pueden entenderse mejor al interior de un cuadro mayor, más complejo, como parte del descontento acumulado por la gestión del gobierno, así como el producto de los desarrollos políticos ocurridos en este período a nivel del Ejecutivo, del sector empresarial, de los conflictos sociales que enfrentaron a la ciudadanía con el gobierno, de las tensiones al interior de las fuerzas armadas y de orden, así como en la Alianza y en la Concertación.

Ejecutivo

En medio de conflictos sociales no resueltos, el Presidente Piñera llegó a marzo con pésima evaluación pública y severa crítica internacional. Sin embargo, gracias a un mejor manejo comunicacional y mayor control de los medios, un crecimiento económico que se prolongó por todo el período y tensiones intra Alianza con un perfil público más bajo, la aprobación presidencial frenó su caída, aun cuando mantuvo un alto nivel de rechazo.

Buscando apoyo ciudadano.

De acuerdo a la encuesta CEP, entre diciembre de 2011 y agosto de 2012, la popularidad presidencial aumentó levemente, desde un 22% (diciembre 2011) al 27% (agosto 2012) y su desaprobación disminuyó, con mayor fuerza, del 62% (diciembre 2012) al 53% (agosto 2012). Con todo, la imagen internacional del presidente continuó siendo negativa, al punto que *The Economist* llegó a afirmar que “parte del problema (del gobierno) es que el señor Piñera ha demostrado ser un político inepto”⁶. Más adelante y producto del escándalo generado en torno a la encuesta CASEN, *The Economist*, el *Financial Time* y *The New York Times* pusieron en cuestión el estilo de conducción política de La Moneda⁷.

En el Mensaje del 21 de mayo, tratando de revertir su mala evolución personal, el Presidente reconoció que “hemos cometido errores y pido perdón por ellos, pero también sé que hemos trabajado incansablemente y hemos entregado lo

5 <http://www.mer.cl/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2012-10-31&dtB=31-10-2012%200:00:00&Paginald=3&bodyid=1>

6 *The Economist*, April 14, 2012.

7 *Financial Time*, September 3, 2012. *The New York Times*, September 11, 2012. <http://www.economist.com/node/21563736>

mejor de nosotros mismos para cumplir con nuestros compromisos y estar a la altura de los desafíos del Chile de hoy”.

Dada la vaga referencia a los errores, posteriormente, en medios televisivos, explicó que “un presidente toma muchas decisiones y por supuesto a veces se equivoca y es bueno saber reconocerlo. Siento que en los conflictos sociales, Magallanes, Aysén o Freirina, los pudimos haber enfrentado de forma más oportuna y haberlos evitado. Se crearon grandes expectativas al comienzo [...] Antes de acostarme pienso qué pudimos hacer mejor y de ahí nació la idea de pedir perdón”⁸. Si bien reconoció como principales errores la creación de expectativas, en el mismo Mensaje volvió a reiterarlas anunciando la construcción del puente en el Canal de Chacao.

A pesar de estos reveses, y con claro sentido electoral, el Ejecutivo insistió en dos áreas claves: bonos a los más pobres y clase media, protección de los consumidores y control informativo. De esta forma, en el Mensaje anunció una amplia batería de beneficios a sectores estratégicos: el Bono Solidario de Alimentos para 1.677.000 familias de bajos ingresos (\$40.000 y \$7.500 pesos adicionales por hijo); la reforma constitucional para reconocer la multiculturalidad del país y creación de dos Áreas de Desarrollo Indígena en Ercilla y Collipulli y provincia de Arauco; la reparación a víctimas de minas antipersonales; la creación del Premio Nacional a la Innovación y el Emprendimiento; creación del Instituto de Desarrollo de la Pesca Artesanal, similar al Indap; aumento de cobertura de la Subvención de Educación Media del 40 al 60 por ciento de los alumnos más vulnerables; subvención a hogares de ancianos; puente de conectividad en Chiloé; mejoramiento de más de cinco mil kilómetros de caminos rurales para el desarrollo y las comunidades indígenas; carretera Estrecho de Magallanes-Canal Beagle, y término de 65 kilómetros faltantes entre Estancia Vícuña-Endegaia⁹.

En los meses siguientes, esta estrategia se vio complementada por la entrega de bonos y gasto fiscal en el período pre electoral, anunciando costosas obras públicas. Así, un nuevo programa del ministerio de Obras Públicas desembolsaría \$51.000 millones de pesos, duplicando la inversión en caminos básicos para mejorar 1.000 kilómetros en 2012 (766 km fueron intervenidos en 2011). El ministro Golborne, afirmó que el plan “apunta esencialmente a los más necesitados”¹⁰. Por su parte, en un acto encabezado por el ministro Rodrigo Pérez Mackenna, el ministerio de Vivienda entregó más de 7.000 subsidios para clase media en Región Metropolitana en el que participó el candidato-alcalde de Santiago, Pablo Zalaquett¹¹. A fines de abril el gobierno

8 *El Dínamo*, 23 de mayo, 2012.

9 <http://www.gob.cl/destacados/2012/05/21/mensaje-presidencial-21-de-mayo-2012-chile-cumple-y-avanza-hacia-el-desarrollo.htm>

10 <http://diario.elmercurio.com/2012/04/18/nacional/nacional/noticias/24A1CE8A-68A9-4DAE-9990-5687E6C7AC29.htm?id=%7B24A1CE8A-68A9-4DAE-9990-5687E6C7AC29%7D>

11 <http://www.lanacion.cl/vivienda-entregan-mas-de-7-mil-subsidios-para-clase-media-en-region-metropolitana/noticias/2012-09-09/163959.html>. “Un ingreso familiar que no exceda la cantidad de \$1.350.000. Ése será el nuevo requisito que incluirá el subsidio de clase media (DS-01), para las viviendas de entre 1.000 y 2.000 UF, a partir del próximo llamado”. *El Mercurio*, 21 de septiembre, 2012.

anunció un fondo de US\$200 millones para comunas mineras y el ministro del Interior anunció que el proyecto permitirá una mayor “descentralización financiera”. Igualmente, en el mes de mayo, el gobierno anunció recursos por más de \$225 millones de dólares para el Fondenor, enviando un proyecto que beneficiaría a 40 comunas de regiones mineras.

En esta misma línea, Piñera anunció una *Agenda de Impulso Social*, iniciativas diseñadas por el Ministerio de Desarrollo Social, consistente en 10 medidas para superar la pobreza¹². En septiembre empezaron a entregarse nuevos subsidios para erradicar la pobreza extrema al 2014 en el marco del programa “Bonos y transferencias monetarias para familias en pobreza extrema y que crea el subsidio al empleo de la mujer”, también conocido como Ingreso Ético Familiar¹³.

Continuando con la política de defender a los consumidores, en abril, diputados UDI solicitaron al ministro de Economía disminuir el precio de las gasolinas, al rebajar en 50% el impuesto a los combustibles, lo que significaría un subsidio anual para los taxistas, colectiveros, conductores del transporte escolar y los feriantes. El Sistema de Protección al Contribuyente del Impuesto Específico a los Combustibles (SIPCO) es la fórmula que tiene el Ejecutivo para disminuir el impacto de las subidas del precio de los combustibles a través de un mecanismo de impuestos variables, de forma tal que cuando el precio de los combustibles sea alto, los impuestos bajen, el Fisco recaude menos y los consumidores paguen menos. Así, el 11 y 12 de septiembre la Cámara y el Senado, respectivamente, aprobaron la iniciativa.

El proyecto de ley, conocido como “Ley Super 8”, que restringió la comida chatarra fue aprobado por la Cámara, prohibiendo las promociones que se entregan junto con los combos de comida rápida. A fines de julio el Sernac cambió 11 cláusulas en contratos de las empresas de telecomunicaciones, autorizando al usuario poner fin al servicio cuando éste quiera, sin multas por término anticipado e impedir que se modifique la parrilla programática de un servicio de cable, dándole a las compañías 30 días hábiles para informar de las nuevas reglas a sus clientes. Y, a comienzos de agosto, el Presidente Piñera promulgó la ley que anticipa el pago del bono “bodas de oro” a los adultos mayores beneficiando a 320 mil personas.

La tercera estrategia fue la política de estricto y autoritario control de los medios, en especial del canal nacional¹⁴. En línea con esta política, los ministros

12 <http://www.gob.cl/destacados/2012/08/18/mandatario-visita-el-santuario-del-padre-hurtado-en-el-dia-de-la-solidaridad.htm>

13 *El Mercurio*, 1 de mayo, 2012.

14 Esta política de control se materializó en una razia en TVN con el cambio del presidente del directorio, Leonidas Montes, y su reemplazo por el abogado RN Carlos Zepeda.; el despido de Alejandro Guillier, conductor de noticiarios; María Eugenia Sarroca, productora general de Informe Especial; Rodrigo Espinoza, editor nocturno e Iván Pereira, editor de la señal de cable 24 Horas, dirigente sindical, elegido por la corriente socialista, y que procedía de radio Cooperativa.

tuvieron un 72% de cobertura en TV y opositores solo un 28%¹⁵. El aumento de control de los medios por parte de la derecha volvió a incrementarse cuando el Tribunal de la libre Competencia (TDLC) aprobó, con condiciones dada la concentración horizontal existente, la adquisición de las radio Horizonte y Oasis por parte del grupo Luksic, controlador de TV13¹⁶.

Sin embargo, el gobierno tuvo un serio revés cuando se conoció el índice de pobreza en Chile, entregado por la encuesta CASEN, el que habría bajado del 15,1 % al 14,4%, entre 2009 y 2011. No obstante, ese 14,4%, fue el producto de un aumento de la pobreza no indigente en 0,2% (del 11,4% al 11,6%), el que fue compensado por una reducción de la indigencia en 0.9% (del 3.7% al 2.8%). Según el gobierno, la diferencia de ingresos entre el 10% más rico y el 10% más pobre bajó de 46 veces a 35, producto del aumento de la ocupación del segmento más pobre en un 10%. Pero dado que el gobierno no entregó el margen de error de la encuesta, el que posteriormente fue establecido en 0,8%, el 0,7 % de disminución de la pobreza resultó poco significativo. Igualmente, la no anualización del nuevo bono de Asignación Social, que se entregó durante el trabajo de campo de la encuesta, gracias al cual 143.000 familias recibieron \$10.000 pesos por cada uno de sus integrantes, y el que se tomaran dos muestras (desde el 17 de octubre al 13 de noviembre y la segunda del 13 de noviembre al 15 de enero) incorporando nuevas preguntas, despertó dudas sobre la confiabilidad de los datos.

Todos estos cuestionamientos exigieron que la CEPAL, revisora de los datos, emitiera un comunicado señalando su malestar por la política comunicacional del gobierno al respecto y que, a comienzos de octubre, la secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, anunciara que, después de 36 años de cooperación, ese organismo optaba por no seguir participando activamente en la medición oficial de la pobreza en el país. Producto de esto, el gobierno anunció a fines de octubre que la CASEN 2012 se suspendía y que se crearía un INE autónomo para hacerse cargo de un nuevo cálculo de la pobreza.

Más allá de los errores gubernamentales producto de su "grandilocuencia comunicacional", este debate mostró la falta de un organismo autónomo e independiente que maneje las estadísticas claves del país, las que este momento se encuentran repartidas entre el Instituto Nacional de Estadísticas,

15 *El Mostrador*, 20 de agosto, 2012. El nuevo manejo comunicacional presidencial fue caracterizado en el "Análisis de las declaraciones de políticos en noticieros centrales", realizado por Escuela de Publicidad de la Universidad Diego Portales junto a Oemedios.com y News Executive Channel (NEX), y "mostró que el Presidente de la República, al igual que en el mes anterior obtuvo una mayoritaria cantidad de valoración positiva en las notas de los noticieros centrales, incluso registrando un aumento de un 11% en este indicador (Junio 81% - Julio 92%). Sin embargo, el indicador que registra la cantidad de segundos que el presidente apareció realizando declaraciones disminuyó en un 33,3% respecto del mes anterior (Junio 2155 s. - Julio 1438 s.). En el mes de Julio el presidente Sebastián Piñera es mostrado por los noticieros centrales en una cantidad de temas variados, proponiendo programas y líneas de acción, es exhibido periódicamente enfocado en solucionar los problemas ciudadanos, en especial los de las personas más vulnerables"

16 http://www.df.cl/el-tdlc-da-luz-verde-al-grupo-luksic-para-adquirir-radio-horizonte-y-oasis/prontus_df/2012-09-28/165704.html

el Banco Central y el Ministerio de Desarrollo Social, el que, a su vez, mide las políticas que él mismo define e implementa.

Otra duda respecto a la confiabilidad de la información gubernamental se produjo después de la ofensiva comunicacional del gobierno anunciando el fin de las listas de espera del AUGE, cuando la Contraloría detectó que el 44,5% de las listas se habían eliminado administrativamente¹⁷.

Igualmente, el gobierno siguió al debe en materia de reconstrucción post terremoto. Así, la Relatora Especial de la ONU afirmó que esta falencia era una "violación al derecho humano a la vivienda", ante lo cual, Felipe Kast, delegado presidencial, declaró que existía un 99% de familias en aldeas que tenían sus viviendas en reconstrucción y 1.000 familias que ya habían optado a subsidios para arrendar viviendas sólidas¹⁸.

El primer informe de Vivienda mostró que 25 comunas concentran departamentos tipo block como vivienda social y uno de cada 10 chilenos vive en hacinadas y deterioradas construcciones levantadas en zonas carentes de equipamientos y conexiones, siendo Puente Alto, Maipú y Quilicura, los sectores más afectados por esta política habitacional¹⁹.

A estos cuestionamientos a la eficiencia gubernamental se le sumaron los problemas en la ejecución en terreno del Censo 2012 y los problemas encontrados en los registros electorales con ciudadanos fallecidos (como, por ejemplo, Salvador Allende Gossens) y encuentro de votos y estampillas en basureros en la comuna de Lo Espejo.

Ampliación del lucro y rentas privadas

Continuando con su política privatista, el gobierno volvió a intentarlo en el caso de la explotación del litio. Frente a esto, el senador Mariano Ruiz-Esquide (DC) planteó un proyecto de modificación al Artículo 19-24 de la Constitución para asegurar la nacionalización del mineral. Igualmente, diputados PS presentaron un proyecto que establecía que el litio debería ser explotado por Codelco. Sin embargo, el gobierno eludiendo el Parlamento, abrió licitaciones para Contratos Especiales de Operación del Litio (CEOL). El Subsecretario de Minería justificó la medida indicando que el royalty para esta explotación era uno de los más altos de la industria y que se esperaba recaudar US\$350 millones por cada contrato, al pagarse el 7% de sus ventas brutas mensuales.

17 "El ente fiscalizador auditó a seis hospitales de Santiago y regiones luego de una presentación que presentaron los diputados Juan Luis Castro (PS) y Marco Antonio Núñez (PPD). Esto, después que el gobierno, en noviembre de 2011, celebrara el fin de las listas de espera con 'seis meses de anticipación' y destacando que se trataba del cumplimiento de 'un compromiso' con los pacientes". <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/08/17/contraloria-devela-que-fin-de-listas-auge-anunciado-por-manalich-fue-solo-una-maniobra-comunicacional/>

18 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20120503/pags/20120503234723.html>

19 <http://diario.elmercurio.com/2012/05/10/nacional/nacional/noticias/95FCBDEF-986F-4308-A4F1-60CDACBA0C75.htm?id=%7B95FCBDEF-986F-4308-A4F1-60CDACBA0C75%7D>

La Federación de Trabajadores del Cobre expresó su total rechazo a la iniciativa y la senadora Isabel Allende dijo que “es una licitación a espaldas de la sociedad”.

En un vuelco insospechado, y producto de la solicitud presentada por la firma china Li Energy SpA, impugnando el proceso ya que SQM mantenía litigios pendientes con el Estado, el Comité Especial de Licitación (CEL), presidido por el subsecretario de Minería, Pablo Wagner, resolvió invalidar el proceso. Producto de este fiasco, a comienzos de octubre renunció el subsecretario Wagner y, posteriormente, Jimena Bronfman, secretaria del CEL.

En otro ámbito empresarial, golpeando la mesa, el grupo Matte a través de Colbún, socia de Endesa en el mega proyecto HidroAysén, pidió suspender el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) de línea de transmisión de esas centrales y cancelar el proyecto. En respuesta, el gobierno anunció la construcción de una carretera pública eléctrica, con un costo de US\$700 millones cuyo proceso de concurso se realizará el primer semestre del próximo año, con la cual el Estado garantizará a los privados la transmisión de electricidad, condición indispensable para materializar HidroAysén. Los empresarios valoraron el anuncio de licitar interconexión entre el SIC y el SING, que se haría en el primer semestre de 2013, por hacer más eficiente el traslado de energía en el país, y el Presidente se comprometió a acelerar plazos y otorgar certezas jurídicas en materia energética.

Para Sara Larraín, directora de Chile Sustentable, esta propuesta es un “traje a la medida” para las eléctricas. “Chile no requiere una carretera eléctrica para conectar las centrales [...] Hoy el país tiene 15 mil watts aprobados que pueden empezar a construirse mañana, lo que a un crecimiento de la demanda del 4,6%, como ha señalado el Gobierno, alcanza para abastecer al país los próximos 20 años. Por lo tanto, no tenemos un problema de falta de centrales, que es lo que pretenden seguir diciendo algunas empresas”²⁰.

Quizás para apaciguar a este grupo empresarial y siguiendo con la política de favorecer a las grandes empresas, el director de la Dirección General de Aguas (DGA), entregó derechos de agua a una filial de la empresa Colbún, del grupo Matte, lo que haría inviable la propia iniciativa fiscal del embalse Chacarillas.

Igualmente, en materia deportiva, el proyecto de ley de Chiledeportes permitiría la creación de empresas privadas para la realización de eventos deportivos con recursos fiscales, eliminando los llamados a concurso, con lo que aumentaría la discrecionalidad en la asignación de los mismos (Boletín 8316-29).

La ola privatista llegó incluso a los sindicatos de ENAP quienes se mostraron abiertos a discutir el ingreso de capital privado a la estatal, siempre que el Estado mantenga control y que sea parte de una reestructuración total de la empresa para recapitalizarla y hacerla competitiva.

20 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/08/30/sara-larrain-chile-no-requiere-una-carretera-electrica-para-conectar-las-centrales/>

Esta arremetida se vio dificultada cuando pescadores artesanales protestaron por proyecto de Ley de Pesca ya que según sus dirigentes, atentaba directamente en contra de la bio-fauna marina por su sobreexplotación lo que la llevaría al colapso por la pesca industrial por parte de siete familias, las que pondrían en peligro el sustento de los pescadores artesanales²¹. El proyecto mejoraba la posición de los grandes industriales al entregarle los actuales derechos de pesca a perpetuidad y en condición de heredables; se eliminaba la posibilidad de licitar alguna cuota, como estaba incluso en la ley actual (votada y defendida por el entonces senador Piñera) y las industrias seguirán pagando patentes por la flota y no por la pesca. Al mismo tiempo, el proyecto contravendría el Convenio 169 de la OIT, sobre pueblos originarios, el que obliga a consultar a comunidades Lafkenche eventualmente afectadas por esta ley.

En el campo social, el nuevo "IPC de la Salud", elaborado por la Superintendencia de Salud estableció que el alza en planes de Isapres no deberían superar el 2,15% real. Este porcentaje, sumado a la inflación, fue bienvenido por las Isapres las que valoraron que este índice demostraría que sus gastos crecen por sobre la inflación²².

De la misma forma, el ministro Golborne planteó un cambio de fondo en cómo se harán las concesiones: delegando en las empresas concesionarias realizar las propuestas sobre cuáles son las obras que se deben hacer para enfrentar el crecimiento del tráfico²³.

Una reforma tributaria a medias

Sin ser parte de su programa de gobierno, la reforma tributaria impulsada por el Ejecutivo fue producto de la necesidad de dar respuesta a la demanda estudiantil.

A pesar de las críticas de Hernán Büchi, quién calificó de "decepcionante" el proyecto de reforma tributaria, de las de Horst Paulmann que afirmó que "desde el primer día dije que esto era innecesario y no era bueno para el país²⁴, y de la crítica del presidente de Compañía de Acero del Pacífico (CAP), Roberto de Andraca, quién aseguró que el Presidente Sebastián Piñera se había dejado manipular por pequeños grupos de presión y que "en los gobiernos de la Concertación había reglas más claras"²⁵, el Ejecutivo envió su proyecto afirmando que lo hacía para cumplir su compromiso con la educación. Por su parte, la UDI y el senador Jovino Novoa inicialmente se opusieron a la reforma

21 http://www.elclarin.cl/web/index.php?option=com_content&view=article&id=5226:las-siete-familias-millonarias-beneficiadas-con-la-nueva-ley-de-pesca&catid=3:economia&Itemid=4

22 *El Mercurio*, 28 de marzo, 2012.

23 Eduardo Engel, "Un enfoque equivocado en concesiones (o cómo no hacer políticas públicas)". http://blog.latercera.com/blog/eengel/entry/un_enfoque_equivocado_en_concesiones

24 <http://www.pulso.cl/noticia/empresa-mercado/empresa/2012/09/11-11474-9-horst-paulmann-chile-es-la-nina-bonita-de-america-latina-en-el-mundo.shtml>

25 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20120618/pags/20120618173201.html>

manteniendo su negativa de subir los impuestos a las grandes empresas. Sin embargo, el tema dividió al partido cuando el senador, Hernán Larraín, pidió al gobierno "hacer un esfuerzo adicional" para aumentar recaudación de reforma tributaria.

De acuerdo a Claudio Agostini, el 60% de la rebaja tributaria a la renta de las personas beneficiaría a 82 mil contribuyentes de más altos ingresos, no a la clase media. Una persona que gana \$600 mil mensuales verá incrementado su ingreso en sólo 0,1%, pero el que gana \$7 millones lo hará en 3,2%²⁶. Por su parte, la propuesta del CEP y Cieplan - precedida por la más completa y mejor defensa del sistema tributario actual sin incluir reformas de fondo- contenía una fórmula que recaudaría US\$ 5 mil millones, incluyendo medidas contra la evasión, cambios en el impuesto a la renta, eliminación de franquicias y exenciones al IVA e igualación del impuesto del diésel y la gasolina²⁷.

De la misma forma, el senador Ricardo Lagos Weber criticó al gobierno afirmando que el proyecto tenía "el vicio de reducirle la tasa de impuestos a los que más tienen", por lo que se declaró "burlado". Con todo, y aun cuando 30 académicos rechazaron la reducción de impuestos a padres de alumnos de colegios particulares²⁸, la Cámara y el Senado aprobaron la propuesta del gobierno. Ante esta inconsistencia el senador DC Jorge Pizarro afirmó que "era difícil explicar por qué nos íbamos a negar a una mayor recaudación para la educación"²⁹.

..... Disparen al Poder Judicial

Con serios problemas de gestión en el área de la seguridad ciudadana, el Ejecutivo continuó con su asedio al Poder Judicial. A comienzos de octubre, en pleno período electoral, volvió a pronunciarse contra los jueces de garantía y anunció un conjunto de reformas al proceso penal oral.

Primero, se anunció, se va a "incrementar la protección y la participación de las víctimas" ya que a su juicio si bien existe una defensoría penal pública que representa a los imputados, no ocurre lo mismo con las víctimas. Segundo, se fortalecerá la labor de las policías. Tercero, se incorporarán mayores exigencias y controles en los otorgamientos de libertad cuando haya prisión preventiva.

26 http://diario.elmercurio.com/2012/05/08/economia_y_negocios/economia_y_negocios/noticias/C129D09E-B9AB-4E5B-9CCF-35FB9264CB71.htm?id=%7BC129D09E-B9AB-4E5B-9CCF-35FB9264CB71%7D

27 http://diario.elmercurio.com/2012/05/12/economia_y_negocios/_portada/noticias/011B2D4A-67F4-4F0D-9AA0-C2EDA63C956C.htm?id=%7B011B2D4A-67F4-4F0D-9AA0-C2EDA63C956C%7D

28 Los académicos, entre éstos José Joaquín Brunner, Cristián Cox, Juan Eduardo García-Huidobro y Mario Weissbluth, expresaron que "esta 'rebaja de impuestos' favorecerá especialmente a las familias que envían a sus hijos a escuelas privadas subvencionadas no gratuitas, es decir, con financiamiento compartido. *El Dinamo* <http://www.eldinamo.cl/2012/08/11/academicos-rechazan-reduccion-de-impuestos-a-padres-de-alumnos-de-colegios-particulares/>

29 <http://www.mer.cl/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2012-09-09&NewsID=75262&BodyID=3&PaginaId=6>

Cuarto, incorporará mayores controles a los jueces de garantía a través del fortalecimiento de algunos recursos judiciales. Quinto, facilitará la obtención de pruebas en los delitos para lograr condenas. Y, sexto, se fortalecerá la capacitación de las distintas instancias que participan en la lucha contra la delincuencia³⁰. La Asociación Nacional de Magistrados manifestó su absoluto desacuerdo con la declaraciones del Presidente y del ministro de Justicia, que abogaban por un aumento de los controles a los jueces de garantía y que "una reforma como la anunciada no puede ser fruto de la improvisación y requiere de un adecuado estudio, con datos empíricos serios, participación de todos los actores del proceso penal, sin afectar sus principios fundamentales y sin que signifique un retroceso desde el punto de vista de los derechos y garantías de las personas"³¹.

Estos anuncios fueron complementados por una ofensiva mediática contra los jueces de garantía, calificados de "jóvenes, empoderados y desafiantes", los que se agruparían en organizaciones garantistas -como "Jurisdicción y Democracia", "Justicia, Unidad y Pluralismo", radicales como "Abolicionistas", y descentralizante como "Regionalistas"- que los empoderaban. Como colofón, un medio recordaba que meses atrás, Miguel Otero, miembro del Consejo Directivo de la Academia Judicial, habría anunciado que la Academia Judicial haría un examen sicoanalítico a los aspirantes a jueces³².

Empresarios y trabajadores

Enfrentados a un gobierno con alicaídas pretensiones de autonomía (recuérdese el fracasado intento de crear una "derecha hinzpeteriana") y que no respondía plenamente a sus intereses directos, en este período el sector empresarial tuvo un mayor protagonismo político, criticando la judicialización de los conflictos ambientales y capturando mayores beneficios en sus relaciones con el Estado.

Sigue la ofensiva contra el Poder Judicial

De esta forma, se evidenció el profundo compromiso gubernamental con los grandes empresarios, el que tuvo un importante hito en la confrontación ocurrida entre el Ejecutivo y la Corte Suprema.

Aun cuando en abril la Corte no dio lugar a los recursos de protección contra HidroAysén y dio luz verde al proyecto, en el mes de mayo anuló la aprobación

30 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2012/10/787996/pinera-anuncio-los-seis-ejes-que-tendra-reforma-a-la-reforma-mas-control-a-jueces>

31 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/10/16/jueces-rechazan-declaraciones-de-pinera-sobre-reforma-al-proceso-penal/>

32 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2012/10/788249/jueces-garantistas-en-la-mira-del-gobierno-jovenes-empoderados-y-desafiantes> La respuesta de Carlos Peña a esta ofensiva: <http://www.mer.cl/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2012-10-14&NewsID=83590&dtB=14-10-2012%200:00:00&BodyID=10&Paginald=19>

de la central Río Cuervo en Coyhaique, y en agosto paralizó la construcción de la Central Castilla.

Rechazando el dictamen que suspendió Castilla, la ministra de Medio Ambiente se criticó abiertamente a la Corte señalando que el "razonamiento del fallo incurre en errores", e indicó que esta se había pronunciado sobre un área que pertenecía a la institucionalidad ambiental³³. El propio Presidente reconoció su involucramiento previo en este cuestionamiento cuando declaró que la "ministra Benítez me planteó a mí que iba a defender la institucionalidad ambiental, y me pareció lógico y razonable que lo hiciera"³⁴. La confrontación Ejecutivo-Poder Judicial llegó al punto que el propio Presidente, durante la firma del proyecto de ley que crea una Carretera Eléctrica Pública, afirmó que este "busca generar una mayor certeza jurídica a los inversionistas y a la sociedad entera"³⁵, poniendo en duda la actualmente existente en el país.

Ante estas declaraciones, el Pleno extraordinario de la Corte Suprema acusó una "intromisión indebida" del gobierno indicando que las afirmaciones de la ministra Benítez "van inequívocamente dirigidas en el sentido de desconocer a la jurisdicción competencia para revisar la legalidad de los actos de la Administración, en este caso específico, de la autoridad ambiental"³⁶. Diputados opositores respaldaron a la Corte Suprema, pidieron la renuncia de la ministra y exploraron infructuosamente una acusación constitucional. La embestida del Ejecutivo contra la Corte Suprema incluso despertó las críticas de la ex senadora designada y abogada de Pinochet, Olga Feliú, quien sostuvo fundamentadamente que la Constitución "establece explícitamente que no se pueden revisar los fundamentos de las resoluciones judiciales [...] Lo que resuelve el Poder Judicial no lo puede cuestionar el Poder Ejecutivo, debe acatarlo"³⁷. Indirectamente terciando en esta disputa, el presidente de Antofagasta Minerals, Jean-Paul Luksic, criticó la "excesiva judicialización de los proyectos energéticos"³⁸, dado que la Corte de Apelaciones de Santiago dio la razón a la comunidad de Caimanes, concluyendo que la minera Los Pelambres, de la familia Luksic, no podía asegurar que las aguas a cielo abierto del tranque El Mauro, depósito de residuos tóxicos, no fueran contaminadas, pidiendo en la misma resolución la retirada del estanque de desechos³⁹.

33 http://diario.elmercurio.com/2012/09/10/economia_y_negocios/economia_y_negocios/noticias/50942328-3CD6-4385-993D-D0D5A8791DC9.htm?id=%7B50942328-3CD6-4385-993D-D0D5A8791DC9%7D

34 *La Tercera*, 20 de septiembre, 2012.

35 <http://www.lasegunda.com/noticias/economia/2012/08/776990/pinera-proyecto-de-carretera-electrica-busca-generar-mayor-certeza-juridica-a-inversionistas>

36 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/09/11/corte-suprema-acusa-intromision-indebida-del-gobierno-y-hace-firme-parele-por-criticas-al-fallo-de-castilla/>

37 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/09/14/olga-feliu-la-constitucion-establece-explicitamente-que-no-se-pueden-revisar-los-fundamentos-de-las-resoluciones-judiciales/>

38 http://diario.elmercurio.com/2012/09/07/economia_y_negocios/_portada/noticias/24C9F68F-7DB0-4BB5-B61E-2C999AE42111.htm?id=%7B24C9F68F-7DB0-4BB5-B61E-2C999AE42111%7D

39 http://www.diarioreddigital.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=7980:caiman-consecuencias-de-la-actividad-minera-sobre-los-derechos-de-las-personas-&catid=41:derechos-humanos&Itemid=56

Junto a la reiterada política del Ejecutivo de rechazar fallos que les son adversos, este episodio develó que el rol de protección de derechos que el Poder Judicial, como institución del Estado, ha ido sistemáticamente desempeñando, tarea que es resentida por el gobierno.

..... Favoreciendo al gran empresariado

La política de favorecer al gran empresario volvió a mostrarse cuando, en el mes de marzo, se conoció que Corfo destinó fondos, para apoyar a pequeños y medianos empresarios, a algunas de las fortunas más grandes del país⁴⁰. De igual forma, y en otro ámbito, aun cuando el Sernac cuestionó los cobros por estacionamientos y uso de baños en centros comerciales exigiendo que estos fueran liberados puesto que son parte de su servicio principal, terminó imperando la postura empresarial eximiéndose de pago solo la primera hora. Lo mismo sucedió ante la movilización de la Federación de Agricultores de la Provincia de Linares (que cortó la Ruta 5 Sur, al norte de Linares), en protesta por el proyecto del gobierno de fijar precio del maíz, inmediatamente después de lo cual el gobierno indicó que no va a "intervenir o fijar precios, porque no sólo no es el espíritu de este gobierno, sino que ha sido una política de estado de Chile desde hace mucho tiempo y la vamos a seguir aplicando"⁴¹.

Como colofón de esta política, el Servicio de Impuestos Internos condonó US\$125 millones de la deuda de Johnson's, de Horst Paulmann, por el no pago de impuestos⁴², el mismo que se permitió afirmar que el feriado irrenunciable del 19 de septiembre fue aprobado por "razones electorales", por que los gobiernos se preocupan de la política y no de la gente⁴³.

De esta forma, amparados por un gobierno que velaba especialmente por sus intereses, diversos empresarios intentaron burlar las leyes. Así, en mayo se conoció que 488 colegios particulares subvencionados bajo la supervisión de la Seremi de Educación de la Región Metropolitana, adulteraron la información de los alumnos para obtener más dinero fiscal del que les correspondía⁴⁴; otros

40 <http://www.elmostradormercados.cl/destacados/corfo-y-millonarios/>

41 <http://www.adnradio.cl/noticias/economia/agricultura-descarto-intervenir-o-fijar-precios-de-alimentos-en-alza/20120418/nota/1671893.aspx>

42 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/06/07/director-del-sii-no-hubo-condonacion-de-impuestos-sino-de-multas-e-intereses/>

43 <http://cambio21.cl/cambio21/site/artic/20120912/pags/20120912113920.html>

44 <http://ciperchile.cl/2012/05/14/catastro-inedito-de-los-colegios-particulares-que-adulteran-y-lucran-con-las-subvenciones-fiscales>

crearon sociedades zombis para burlar impuestos⁴⁵ y unos más se concertaron para intentar obtener beneficios económicos⁴⁶.

La "responsabilidad social empresarial" quedó de manifiesto cuando el Sernac informó que si bien las denuncias de los consumidores habían crecido un 45%, sólo el 60% de ellas fueron respondidas. "Vemos que siguen existiendo empresas que muestran una sonrisa en la venta, pero muestran los dientes si el consumidor tiene un problema y va a buscar una solución", advirtió su director, Juan Antonio Peribonio⁴⁷.

Captura del Estado

La captura del Estado por parte de los sectores empresariales continuó al igual que en el período anterior. Así, la Sociedad Agrícola y Ganadera Los Corrales S.A. recibió un subsidio, por más de \$13 millones de pesos, para desarrollar la "Instalación de Sistema de Riego por Aspersión", cuyo costo total se empinó por sobre los \$38 millones. Radio Bío-Bío informó de esa asignación a una de las propiedades del Presidente Piñera en Futrono, Región de Los Ríos⁴⁸. Algo parecido sucedió con las cicletadas y corridas ejecutadas entre 2010 y 2011⁴⁹ financiadas por Chile Deportes.

El caso con mayor impacto fue la compra, pagando sobrepuestos, de instrumentos de vigilancia para el Plan Frontera Norte, producto de lo cual el Ministerio del Interior hizo la denuncia respectiva, al tiempo que se pidió la renuncia al jefe de la división de estudios del ministerio, el ex fiscal Alejandro Peña, a Felipe Baeza, jefe de la licitación investigada y a Carlos Álvarez de la unidad de Crimen Organizado. Posteriormente renunció René Castellón, ex subdirector de

45 "En el 2004 el Servicio de Impuestos Internos concluyó que varias empresas de reconocidos grupos económicos evadieron impuestos. Usaron un artilugio para fusionar sus pujantes empresas con cerca de 16 sociedades de papel, del ex grupo BHC, que sólo tenían pérdidas. Los fiscalizadores calcularon que el perjuicio fiscal alcanzó la indecible cifra de \$24.521.682.331. La mayoría de los inculpados devolvieron el dinero, pero la empresa Vital S.A. se fue a juicio". <http://www.theclinic.cl/2012/05/28/el-ardid-con-que-algunas-empresas-quisieron-ahorrar-24-521-682-331-en-impuestos-2/>

46 "Las empresas Abercrombie & Kent S.A., ADSmundo Turismo Ltda, Turismo Cocha S.A., Chilean Travel Services Ltda. y Turavion Limitada, realizaron diversas conductas concertadas". *La Tercera*, 21 de septiembre, 2012.

47 http://diario.elmercurio.com/2012/05/06/economia_y_negocios/enfoques/noticias/2494E916-DAA2-4034-91-BF-67ABA596B6D1.htm?id=%7B2494E916-DAA2-4034-91-BF-67ABA596B6D1%7D

48 "De acuerdo a la declaración de patrimonio que ingresó a Contraloría en abril del 2010, a través de sus acciones en Bancard Inversiones Limitada, el Presidente Sebastián Piñera tiene participación en la sociedad beneficiada con el subsidio. Piñera declaró poseer el 66,85% de las acciones de Bancard, que a su vez tiene un 50% de la participación en la Sociedad Agrícola y Ganadera Los Corrales S.A.". *El Mostrador*, 21 de marzo, 2012.

49 "Estos tuvieron un costo de más de ¡¡1.600 millones de pesos!! , según datos entregados por la Dirección de Presupuesto. Empresa Meta Proyectos, el dueño de Meta Proyectos es Juan Pablo Grez Gubbins quien sería amigo personal de Gabriel Ruiz Tagle (UDI) y de María José Torrealba (hija del alcalde de Vitacura, Raúl Torrealba, RN) que hasta febrero pasado fue jefa de Gabinete del subsecretario que además es primo del presidente de la UDI, Juan Antonio Coloma e íntimo amigo de Piñera". *Cambio 21*, 30 de marzo, 2012.

Investigaciones, quién trabajaba como asesor en la Subsecretaría de Prevención del Delito, dueño de una empresa que participaba en la licitación de equipos antidrogas. El informe de CIPER mostró que

“el mercado está virtualmente repartido entre cuatro empresas: Tecnodata (cuyos principales clientes son Carabineros y la PDI), Sectrade (propiedad de los hijos del ex general director de Carabineros, Fernando Cordero Rusque, y que provee precisamente a la policía uniformada), Santa Victoria (que vende a Aduanas) y Seguridad Geo (cuyo dueño es René Castellón, ex subdirector operativo de la PDI y actual asesor de la Subsecretaría de Prevención del Delito del Ministerio del Interior)⁵⁰.

La derecha volvió a dividirse en torno a este caso. Así, el senador Jovino Novoa y el diputado Felipe Ward (UDI), señalaron que el propio subsecretario del Interior e incluso el titular de la cartera, Rodrigo Hinzpeter, debían responder, pero el presidente del partido, Patricio Melero, apoyó la gestión de las autoridades. Por su parte, Peña aseguró que no tuvo ninguna participación en sobreprecios y que las decisiones las tomaba el subsecretario. Por su parte, la Concertación prefirió apoyar la demanda judicial y el Consejo de Defensa del Estado se querelló por fraude al Fisco y cohecho.

Recurriendo a personal empresarial para la gestión gubernamental, en abril, el Presidente designó a Jorge Bunster como ministro de Energía. Este fue por 18 años un alto ejecutivo de Copec, del Grupo Angelini, principal competencia de la ENAP, con participación en Enersis. Según sus declaraciones se habría deshecho de \$273 millones en acciones del sector⁵¹, afirmando que “Vendí las acciones para tener libertad y dar una señal política” descartando conflictos de intereses por su pasado como gerente general de Copec⁵².

Incluso en La Moneda, el Programa “Elige Vivir Sano”, presidido por Cecilia Morel, concentró las donaciones recaudadas con beneficios tributarios. Desde marzo de 2011 hasta junio de 2012 obtuvo \$2.700 millones de pesos, recibiendo más recursos que el Hogar de Cristo y Un Techo Para Chile, por parte de compañías ligadas a los grupos Paulmann, Saieh y Hurtado Vicuña. La Fundación se resistió a requerimientos de transparencia por ser “corporación de derecho privado”⁵³.

Finalmente, los vínculos familiares quedaron nuevamente al descubierto cuando Patricio De Solminihac, vicepresidente ejecutivo de SQM, una de las principales productoras de litio, se adjudicó -inicialmente- la licitación de este

50 <http://ciperchile.cl/2012/10/10/subsecretario-ubilla-paraliza-nueva-licitacion-por-us-8-millones-preparada-por-el-equipo-del-ex-fiscal-pena/>

51 <http://www.lanacion.cl/ministro-bunster-vendi-las-acciones-para-tener-libertad-y-dar-una-senal-politica/noticias/2012-04-03/205308.html>

52 <http://www.lanacion.cl/ministro-bunster-vendi-las-acciones-para-tener-libertad-y-dar-una-senal-politica/noticias/2012-04-03/205308.html>

53 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/07/31/fundacion-de-cecilia-morel-acapara-donaciones-de-grandes-empresarios/>

mineral. Su hermano, el ministro de Minería, afirmó que se había desligado completamente de esa iniciativa⁵⁴. Con todo, diputados de oposición señalaron que la Contraloría debía pronunciarse sobre el requerimiento que pide la paralización del proceso, a lo que se sumó el recurso judicial que pidió la nulidad del Decreto Supremo que permitió la licitación, la que finalmente fue suspendida.

Trabajadores

Principalmente focalizada la atención en la opinión pública, el gobierno no se dio por aludido por el acuerdo entre la CUT y la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) para avanzar en materias laborales. Más aún, volvió a confrontarse con la CUT al anunciar la modificación del sistema de salas cuna incluyendo el uso del Fondo de Cesantía Solidario, sin aviso previo a la CUT. No obstante, la ministra indicó que la idea del gobierno era seguir trabajando con la CPC y la CUT porque "tienen un tremendo aporte que hacer"⁵⁵.

Aun cuando en mayo la CUT movilizó sus asociados y aseguró que no negociaría un sueldo mínimo inferior a \$250 mil, el gobierno le puso urgencia a la ley y la ministra Matthei insistió que un sueldo mínimo de \$250.000 significaría la quiebra para muchas empresas, aun cuando llamó a las empresas de mayor tamaño a incrementar los sueldos de sus trabajadores⁵⁶.

Un importante cambio político y generación se produjo en este período en la CUT, la que quedó encabezada, por primera vez en su historia, por una mujer, Bárbara Figueroa (PC), quién hizo un llamado a la unidad y agradeció a Martínez su "labor cumplida" al frente de la organización, enfatizando que rearticularla desde la década de 1990 ha costado "sangre sudor y lágrimas"⁵⁷.

Conflictos

El gobierno continuó enfrentando conflictos de larga duración y otros que emergieron en este período. Estudiantes, mapuches y la comunidad de Aysén se enfrentaron al Ejecutivo con disímiles resultados

Estudiantes: dos pasos adelante, uno para atrás.

El resultado de las movilizaciones estudiantiles fue de dulce y agraz, ya que no todas sus demandas fueron debidamente acogidas. Un importante paso adelante se dio en abril cuando el ministro de Educación informó que enviaría

54 *Diario Financiero*, 24 de septiembre, 2012.

55 *El Mercurio*, 15 de mayo, 2012.

56 <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2012/06/655-465166-9-ministra-matthei-reitera-que-sueldo-minimo-de-250000-significaria-la-quiebra.shtml>

57 *El Mostrador*, 24 de agosto, 2012.

un proyecto de ley al Congreso para reemplazar el sistema CAE con participación de la banca, la creación de una Agencia Pública para administrar los fondos, una nueva política de becas que abarcaría nueve deciles, y una nueva fórmula de cálculo del Arancel de Referencia, indicando que "los fondos ahora se originan desde el Estado y los bancos dejarán de financiarla". Los dirigentes estudiantiles reaccionaron positivamente señalando que la "erradicación de la banca privada es un gesto al movimiento estudiantil" (Camila Vallejo) y "que se saque a la banca privada es deseable" (Gabriel Boric). A mediados de agosto el Congreso aprobó el proyecto que rebajó la tasa del CAE y el interés pasó del 5,6% a 2% y ningún deudor pagará más del 10% de su sueldo. La nueva ley fue promulgada a fines de septiembre.

Sin embargo, el Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara, que evidenció ocho formas de lucro en universidades, no tuvo la misma suerte aun cuando mostró las instituciones que lucran con la educación superior⁵⁸. En junio el Fiscal Nacional abrió una investigación ante denuncia criminal por lucro en universidades, sin embargo, en el mes de julio, la Cámara rechazó el informe por un voto dado los pareos y ausencia de diputados opositores. El diputado DC, Jorge Sabag, confesó: "No voté informe del lucro porque estudié en la U. del Desarrollo".

Igual destino tuvo parte de la reforma tributaria. Aun cuando en abril, con 80 mil manifestantes en las calles, la Confech y secundarios demostraron que los estudiantes seguían movilizados, el Congreso aprobó el uso de fondos fiscales en la educación privada subvencionada. Gabriel Boric y Camila Vallejo criticaron la reforma⁵⁹, insistiendo en que las familias chilenas quieren educación gratuita y de calidad. Por su parte, el coordinador nacional de Educación 2020, Mario Waissbluth, sostuvo que "el 2011 el gobierno anunció 13 medidas en educación y sólo se han cumplido 4"⁶⁰, y que con la reforma tributaria "el Presidente Piñera está profundizando el apartheid educativo", ya que la reforma beneficiará sólo a los sectores más ricos puesto que "no incluye los recursos necesarios y ya anunciados para la educación superior", y consideró "ofensivo" el anuncio de deducciones del impuesto a la renta para pagar gastos privados en educación, afirmando que es "simplemente falso" que beneficiará a 1.5 millones de contribuyentes de la "clase media".

58 Universidad de las Américas, Universidad Andrés Bello, Universidad Viña del Mar e instituto AIEP (pertenecientes al grupo Laureates International Universities); la Universidad Santo Tomás (controlada por el fondo de inversiones Linzor Capital), la Uniacc (comprada por el grupo Apollo), la Universidad del Desarrollo y la Universidad del Mar. http://www.cooperativa.cl/prontus_notas/site/artic/20120624/pags/20120624130026.html

"Qué es y quiénes están detrás del grupo Laureate, uno de los sospechosos de lucrar con la educación" <http://www.eldinamo.cl/2012/06/20/que-es-y-quienes-estan-detras-del-grupo-laureate-uno-de-los-sospechosos-de-lucrar-con-la-ensenanza-en-chile/>

Ver también: Informe del Centro de Estudios de la FECh (Cefech) "Poder económico y social de la Educación Superior en Chile", <http://www.eldinamo.cl/2012/06/20/que-es-y-quienes-estan-detras-del-grupo-laureate-uno-de-los-sospechosos-de-lucrar-con-la-ensenanza-en-chile/>

59 <http://www.gob.cl/destacados/2012/04/26/jefe-de-estado-presento-al-pais-reforma-tributaria-para-el-financiamiento-de-la-educacion.htm>

60 <http://www.elmostrador.tv/programas/educacion-2020-el-ano-pasado-el-gobierno-anuncio-13-medidas-en-educacion-y-solo-se-han-cumplido-4/>

A pesar de la campaña de "criminalización" del movimiento estudiantil, la encuesta Adimark de septiembre mostró que un apoyo ciudadano del 70% a las demandas del movimiento estudiantil, el mismo nivel que presentaba en la medición de diciembre de 2011⁶¹.

Conflicto de Aysén

El conflicto entre la comunidad de Aysén y el gobierno tuvo su desenlace final con la salida del ministro de Energía, Rodrigo Álvarez. Este, crítico del asambleísmo de los dirigentes, fue acusado de "intentar dividir al movimiento" al proponer mesas de diálogo paralelas, suspendiéndose las negociaciones debido a los incidentes que tal propuesta produjo en la región. Ante tal situación el gobierno recurrió a la Ley de Seguridad del Estado y el equipo de negociadores abandonó la región. Sin embargo, tras 40 días de conflicto y en un giro propio del Ejecutivo en estas condiciones, el gobierno se reunió por casi 9 horas en La Moneda con los dirigentes del movimiento y llegó a un acuerdo sobre una zona franca especial, accedió a modificar la bonificación a la contratación de mano de obra, que pasará a ser cancelada directamente a los trabajadores y no al empleador, y retiró las querrelas por Ley de Seguridad en Aysén. Producto de este acuerdo, en el que no participó, el ministro Álvarez renunció por haber sido excluido del pacto y los dirigentes reinstalaron las mesas sectoriales de negociación,

Mapuches

La situación en los territorios mapuche siguió ampliando sus facetas. Así, la CEPAL alertó sobre el daño producido por las industrias forestales en la pérdida de tierras, degradación de los suelos y escasez de agua en estos territorios⁶²; la UNICEF declaró su preocupación por "el creciente ambiente de conflictividad y violencia entre agentes del Estado y comunidades indígenas puede generar impactos permanentes en el desarrollo de los niños, las niñas y los adolescente"⁶³ y rechazó la acusación que los mapuches utilizaran a sus hijos como escudos para impedir la acción policial; y el Instituto Nacional de Derechos Humanos presentó un recurso de protección contra Carabineros por violencia contra niños mapuche. Ante estas acusaciones de organismos nacionales e internacionales, el ministro del Interior afirmó que "respaldamos el actuar de Carabineros, cuando se trata de ponerse en condiciones de dar resguardo a la ciudadanía, ciertamente que ese apoyo tiene un límite y ese límite está dado por lo que impone nuestra ley"⁶⁴.

61 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/10/04/respaldo-al-movimiento-estudiantil-se-mantiene-intacto-con-70-de-apoyo-ciudadano-a-sus-demandas/>

62 <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/3/46283/P46283.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

63 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/04/24/unicef-preocupado-por-uso-de-fuerza-en-allanamientos-a-comunidades-mapuches/>

64 <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/07/680-474320-9-ministro-hinzpeter-asegura-que-apoyo-a-carabineros-tiene-un-limite-dado-por-la.shtml>

Para responder a la inquietud en el área mapuche, el gobierno presentó, como parte de un nuevo trato, el Programa de Desarrollo Integral *Arauco Avanza*, anunciando la inversión de US\$ 600 millones en Arauco y Bio-Bío. Junto a este plan de desarrollo, el gobierno anunció el *Plan Especial de Seguridad para la Región de La Araucanía*, el que a través de nueve medidas espera incrementar la presencia y coordinación policial en la región⁶⁵.

Frente a estas medidas el Obispo de Temuco pidió el reconocimiento constitucional de los mapuches, afirmando que el problema "no se soluciona con plata ni carabineros"⁶⁶. Con todo, en medio de fuertes medidas de seguridad y severas acciones represivas, el Presidente, a mediados de octubre, sostuvo un encuentro con la comunidad de Ercilla y realizó una visita al Grupo Integral de Trabajo Preventivo de Carabineros.

Fuerzas Armadas

En el área de la defensa nacional se observó un claro retroceso en la inserción de las fuerzas armadas en el sistema democrático. Las responsabilidades institucionales e individuales producto del accidente del CASA-212, la politización de los mandos e instituciones y las resistencias a la modificación de la justicia militar, caracterizaron los procesos al interior de las instituciones armadas.

Así, producto del sumario del accidente aéreo, dos generales y un comandante de la FAH fueron llamados a retiro y se propusieron sanciones para otros diez oficiales de la institución. En un acto no habitual, el ex general Carlos Bertens Uthemann demandó por calumnias al Comandante en Jefe, general Jorge Rojas, señalando que en su salida de la institución "sin duda hubo irregularidades"⁶⁷.

En la Armada, si bien su comandante en jefe, almirante Edmundo González, reconoció los errores de la institución en el maremoto del 27 de febrero y llamó a cuidar la Marina⁶⁸, durante el mes del mar, entró en terreno político alineando a la Armada en la "Alianza del Pacífico" impulsada por el gobierno⁶⁹ y, en un hecho inusual, dos vicealmirantes de la Armada -el Jefe de Estado Mayor, Francisco Guzmán y el director de Personal, Rafael González- visitaron a militares en retiro condenados en Punta Peuco por violar los derechos humanos, según sus declaraciones: para reunirse "con los representantes de Gendarmería

65 <http://www.gob.cl/informa/2012/07/24/ministro-rodrigo-hinzpeter-anuncio-plan-especial-de-seguridad-para-la-region-de-la-araucania.htm>

66 <http://www.theclinic.cl/2012/07/27/obispo-de-temuco-esto-no-se-soluciona-con-plata-ni-carabineros/>

67 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/09/04/558867/general-bertens-y-su-salida-de-la-fach-por-casa-212-hubo-irregularidades.html>

68 <http://diario.elmercurio.com/2012/05/22/nacional/nacional/noticias/OD355E95-ACF2-4672-B309-E531AF665E3C.htm?id=%7B0D355E95-ACF2-4672-B309-E531AF665E3C%7D>

69 <http://www.elmostrador.cl/opinion/2012/05/28/la-vigencia-de-legado-de-prat-y-el-desafio-del-pacifico-sur-oriental/>

del penal con el fin de coordinar la atención médica que requieren los internos, dada su avanzada edad”⁷⁰.

Por su parte, en Santiago, el Ejército fue sacado de sus cuarteles por el gobierno para aumentar en más de 10% la capacidad hospitalaria gracias a la colaboración del sistema de salud del Ejército. Igualmente, dejó la administración de albergues a cargo de la institución en Santiago y regiones, cobijando personas en situación de calle en toda la época de invierno, y asumiría el 12% del total de 89 mil intervenciones quirúrgicas para quienes no tienen acceso al plan AUGE.

Esta política de relacionamiento público tuvo un severo retroceso cuando el 20 de febrero en la I División en Antofagasta se conoció un instructivo del Ejército en el que se señalaban disposiciones generales para el proceso de selección de reclutas, entre ellas un especial cuidado en el reclutamiento de “ciudadanos más idóneos moral e intelectualmente capacitados”, excluyendo a “aquellos que presenten problemas de salud física, mental, socioeconómica, delictuales, consumidores de drogas, homosexuales, objetores de conciencia y testigos de Jehová”⁷¹. Rápidamente el Ejército derogó las disposiciones que no cumplían con la Ley Antidiscriminación y dispuso la creación de un comité de Estado Mayor para continuar revisando la documentación vigente. No hubo identificación ni sanciones a los responsables. Posteriormente el comandante en jefe del Ejército en reunión con dirigentes del Movimiento de Integración y Liberación Homosexual (Movilh) en búsqueda de “propuestas de integración” y de “no discriminación”⁷².

Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa

En junio el ministro de Defensa, Andrés Allamand, logró acuerdo de la Cámara para derogar ley del cobre y aprobar un nuevo sistema de financiamiento para las FFAA. Este proyecto requería de una orientación estratégica previa producto de lo cual el Ejecutivo envió en consulta al Senado una nueva *Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa* (ENSD). Esta fue presentada en La Moneda, destacándose sus tres grandes conceptos: seguridad ampliada interministerial, cooperación internacional y capacidades de defensa.

La ENSD contenía propuestas que excedían el marco constitucional en el que deben desenvolverse las FFAA. Presentado a continuación del proyecto de ley sobre financiamiento de la Defensa, las comisiones de Defensa debían pronunciarse sobre una estrategia que se aprobaría vía decreto supremo, cuando gran parte de las definiciones legales centrales del proyecto (plurianualidad, pisos, fondos especiales) ni siquiera habían sido aprobadas por los legisladores. El concepto de “seguridad ampliada” que utilizaba era riesgoso al retomar

70 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/08/09/armada-justifica-visita-de-vicealmirantes-a-punta-peuco-por-situacion-de-marinos-condenados-por-violaciones-de-dd-hh/>

71 *La Tercera*, 8 de septiembre, 2012.

72 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/10/23/historico-gesto-del-ejercito-al-movilh/>

la idea de combinar la Defensa con la seguridad interior, involucrando a las FF.AA. en cuestiones de orden interno, tareas constitucionalmente asignadas a las instituciones policiales. Además, creaba una nueva institucionalidad confundiendo la relación entre el comité interministerial y el actual Consejo de Seguridad Nacional, además de resultar curioso que un comité "interministerial" sería presidido por el Presidente de la República. El documento no destacaba las definiciones tradicionales de la política exterior de Chile, las que incluyen la promoción de la paz, la resolución pacífica de controversias y el respeto al derecho internacional.

El supuesto que cruzaba al texto es que, al aumentar la inserción internacional del país, este "queda más expuesto a riesgos y amenazas, lo que demanda mayores niveles de seguridad". Esta concepción de fortaleza sitiada desenfatizaba los aspectos integradores de la inserción internacional del país. La ENSD tampoco establecía una proporcionalidad de eventuales amenazas, ubicando en un mismo plano crisis o ataques al territorio nacional, terrorismo, narcotráfico, carteles de la droga, tráfico de armas, catástrofes y ciberataques. Todos estos planteamientos parecieron ser un esfuerzo artificial para justificar los descomunales recursos que la propuesta de financiamiento les asignaría a las FF.AA. Finalmente, la ENSD era concebida como una "política de políticas" que orientaba la articulación de distintas políticas públicas sectoriales y definía los intereses nacionales desde la perspectiva castrense. La ENSD propuesta redefiniría aspectos fundamentales de la función castrense, de la política exterior y de la institucionalidad democrática⁷³.

Producto de la crítica generalizada al documento, La Moneda corrigió el texto -ya enviado a diversos ministerios de defensa extranjeros- estableciendo que las FF.AA. no intervendrían en orden público, descartó la figura del consejero de seguridad nacional, pero mantuvo el concepto de "seguridad ampliada" y conservó la enumeración de nuevas amenazas, riesgos y vulnerabilidades del país, como el narcotráfico, el terrorismo, el crimen organizado y la escasez energética, entre otros.

Con la misma ambición de formular políticas desde el Ministerio de Defensa y en claro desafío a la Agencia Nacional de Inteligencia, el ministerio organizó el Plan de Alerta Temprana, intentando la coordinación de la inteligencia nacional para entregarla al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Presidente. La ANI se marginó de la iniciativa por o adecuarse a la Ley de Inteligencia que rige a la ANI⁷⁴.

Para aumentar la transparencia del sector Defensa se creó un registro de proveedores de armas y material de guerra, con lo cual se deberá individualizar

73 Claudio Fuentes, Augusto Varas y Felipe Agüero, "Estrategia de Seguridad y Defensa", *La Segunda*, 26 de julio, 2012

74 <http://www.theclinic.cl/2012/10/14/la-pugna-secreta-de-la-inteligencia-chilena-con-el-subsecretario-de-defensa/>

a los representantes de las empresas en el país, así como presentar antecedentes comerciales y lazos de parentesco ante eventuales inhabilidades⁷⁵.

Justicia militar

En materia de justicia militar, la Corte Suprema se mostró partidaria de eliminar definitivamente los juzgados castrenses en tiempos de paz, calificando a la justicia militar como "altamente parcial, con falta de independencia y tardía, señalando que no puede haber dos tipos de justicia: una impartida por un órgano independiente del persecutor (fiscales), oportuna, fundada en un procedimiento oral y otra (justicia militar) impartida por un órgano vinculado de manera estrecha con el que investiga y, por consiguiente, altamente parcial"⁷⁶. Además de ser un proceso lento e inseguro, la justicia militar tiene problemas de acceso, falta de transparencia y debido proceso, siendo criticada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos por no respetar las condiciones básicas para un juzgamiento democrático⁷⁷.

Seguridad ciudadana

La falta de logros en el control de la criminalidad -uno de los principales propósitos de la candidatura Piñera- y el aumento de la violencia policial contra manifestantes, caracterizó el área de la seguridad ciudadana.

Delincuencia

Una de las banderas emblemáticas de la candidatura Piñera fue la derrota de la delincuencia. Sin embargo, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas en su *Octava Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana* (ENUSC), el número de hogares que fueron víctimas de algún delito durante 2011 aumentó casi 3 puntos porcentuales respecto al año anterior, esto es un crecimiento de 126 mil casos en 2011⁷⁸. Esta situación se vio agravada por el bajo nivel de denuncias informadas a Carabineros por parte de la seguridad privada⁷⁹, la que llega a 73 mil personas.

Así, el Director del Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, Hugo Frühling, afirmó que existiría un escaso avance

75 <http://diario.elmercurio.com/2012/09/12/nacional/politica/noticias/C0344F83-0539-4497-9F56-9DA3E300798D.htm?id=%7BC0344F83-0539-4497-9F56-9DA3E300798D%7D>

76 *Cambio* 21, 3 de septiembre, 2012.

77 <http://www.eldinamo.cl/blog/reforma-a-la-justicia-militar-un-proceso-lento-e-inseguro/>

78 http://www.diarioredigital.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=6934:no-se-le-acabo-la-fiesta-la-delincuencia-esta-derrotando-la-estrategia-de-seguridad-ciudadana-del-gobierno-&catid=36:nacional&Itemid=58

79 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Nacional/2012/06/759005/informe-revela-que-solo-en-santiago-hay-mas-guardias-de-seguridad-que-carabineros-en-todo-el-pais-son-73-mil>

en el compromiso por bajar delitos y que, si bien había algunos progresos legislativos y de programas, los resultados eran "bastante modestos"⁸⁰.

A partir de estos datos, en mayo, y para medir su efectividad en la reducción de la victimización y el temor, el gobierno decidió licitar la evaluación del Plan Cuadrante de Carabineros, siendo la Fundación Paz Ciudadana la que se adjudicó el estudio. El ministro del Interior, responsable de esta área, fijó en dos meses la implementación total del Sistema Táctico de Análisis Delictual (STAD)⁸¹, asegurando que el 30 de julio debería estar funcionando en las quince regiones.

La situación institucional siguió viéndose cuestionada cuando en mayo Carabineros desvinculó a doce funcionarios de Calama por cohecho, al haber establecido vínculos con empresario a quien advertían sobre los procedimientos en sus locales nocturnos. Y, a fines de octubre, desvinculó a otros 4 de la 30ª Comisaría de Radiopatrullas, incluyendo un oficial, por robo de droga a narcotraficantes, delito en conexión con el siguiente caso en la Policía de Investigaciones.

En la PDI 10 detectives fueron apresados, acusados de operaciones ilícitas con drogas y de proteger a narcos, además de "tormentos mentales, apremios físicos, delitos contra la ley de drogas, omisión de denuncia y entrega de información maliciosamente falsa al Ministerio Público y a tribunales", por lo que la Brigada de Investigación Criminal de Pudahuel y la Brigada Móvil, ambas de la PDI, se intervinieron⁸². Posteriormente, el alto mando de la PDI llamó a retiro al jefe regional metropolitano, y miembro del alto mando, y al titular de la Prefectura Occidente.

La crisis del Estado en seguridad ciudadana fue ilustrada por la diputada Adriana Muñoz (PPD), al denunciar que "durante el año 2010, en las investigaciones por narcotráfico, en el proceso que va desde que se detiene a los delincuentes y se incauta droga hasta que ésta es destruida o quemada, se perdieron 1.100 kilos de cocaína"⁸³.

..... Violencia policial

Aun cuando el gobierno no desaprovechó oportunidades para felicitar a Carabineros por su rol en el orden público, la aceptación de la querrela por tortura y abuso de la policía a pobladores de Freirina, la agresión a estudiantes de la Universidad Alberto Hurtado al entrar sin permiso al recinto universitario, el reconocimiento del general director de Carabineros de "excesos y tratos

80 <http://diario.elmercurio.com/2012/05/10/nacional/nacional/noticias/4AC81519-1090-42D6-983D-1EACABBC7A8B.htm?id=%7B4AC81519-1090-42D6-983D-1EACABBC7A8B%7D>

81 <http://www.seguridadpublica.gov.cl/stad.html>

82 <http://diario.elmercurio.com/2012/10/18/nacional/nacional/noticias/2BC5B156-B82B-4076-B385-63C7693661FF%7D>

83 <http://blogs.cooperativa.cl/opinion/politica/20121017143316/el-fracaso-del-gobierno-en-seguridad-ciudadana/>

vejatorios" a estudiantes por parte de efectivos en Rancagua y a manifestantes en Aysén, obligaron al ministro del Interior (s), Rodrigo Ubilla, a advertir que la institución no tenía "carta blanca" y que el gobierno no tolerará excesos⁸⁴. Por su parte, Amnistía Internacional afirmó que Carabineros había actuado con excesiva fuerza en el control de las manifestaciones, tanto en la de los estudiantes durante el año pasado, como las movilizaciones en Aysén, cuestionó la justicia militar y argumentó que su mayor inquietud es que el Gobierno no está "tomando medidas al respecto"⁸⁵.

Frente a esta situación, el alto mando de la institución debió dar de baja a un efectivo de Fuerzas Especiales luego que golpear a estudiantes refugiados en una obra, expulsar a carabainero que golpeó a mujer mapuche durante un allanamiento a la comunidad José Gineo Nanco del sector Rofúe, en Metrengo, al sur de Temuco, y detener a un capitán de Fuerzas Especiales acusado de ejercer violencia en Isla de Pascua.

Dada la sistematicidad de la violencia policial a través del país, contra todo tipo de manifestantes, a fines de septiembre la Contraloría decretó la autorización para que funcionarios comisionados por el Instituto de Derechos Humanos pudieran ingresar a cualquier recinto policial donde hubiese detenidos. A pesar de todas estas pruebas en su contra, la institución se permitió dar respuesta institucional a las críticas del *The New York Times*, el que había dado a conocer el trabajo de los observadores voluntarios de derechos humanos⁸⁶.

Derechos Humanos

En el contexto del asesinato de Daniel Zamudio, a comienzos de marzo el Ejecutivo puso suma urgencia al proyecto antidiscriminación y presionó a los senadores de la Alianza, a la jerarquía de la Iglesia Católica y a los evangélicos, todos ellos temerosos de la posibilidad que la iniciativa abriera las puertas al matrimonio homosexual. Finalmente, después de siete años en el Congreso, el 9 de mayo, el Senado aprobó la Ley Antidiscriminación. Con esta ley (Ley Zamudio), los actos discriminatorios se enfrentarán con acción judicial especial y ejecutiva⁸⁷.

A fines de marzo, el gobierno a través de su Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, presentó una querrela en la investigación sobre la muerte del padre de la Presidenta Bachelet. Sin embargo, contradiciendo este celo, se supo que "del total de 64 agentes de la represión de la dictadura que

84 <http://diario.elmercurio.com/2012/08/31/nacional/nacional/noticias/7AB3FE09-9955-436C-908F-49FF0CEE662F.htm?id=%7B7AB3FE09-9955-436C-908F-49FF0CEE662F%7D>

85 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20120313/pags/20120313144041.html>

86 *El Mercurio*, 21 de septiembre, 2012.

87 <http://elperiodistaonline.cl/locales/2012/07/ley-zamudio-actos-discriminatorios-se-enfrentaran-desde-hoy-en-chile-con-accion-judicial-especial-y-ejecutiva/>

están cumpliendo sentencias efectivas de cárcel, catorce, equivalentes a pocos más del 20%, ha recibido beneficios carcelarios⁸⁸.

Por tales razones, el Observatorio Parlamentario acusó un escaso avance y retraso en el debate de iniciativas de ley relevantes para la protección de los derechos humanos y democracia, y la existencia de insuficientes mecanismos para la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones⁸⁹.

Profundizando su política represiva, el Ejecutivo envió al Congreso el proyecto de *Ley de Fortalecimiento del Orden Público*, conocido como "Ley Hinzpeter", el que en opinión de los abogados Francisco Cox y Jorge Contesse, criminaliza la protesta social⁹⁰.

Mujer

Centrando su limitada política en la mujer trabajadora, en mayo, el gobierno sacó adelante el proyecto de ley que redujo la jornada de trabajadoras de casas particulares de 72 a 45 horas semanales, con 15 horas especiales de descanso. Sin embargo, los temas referidos a la autonomía de las mujeres no fueron considerados.

Así, y aún cuando en el Senado desde 2009 se habían presentado tres iniciativas para regular el aborto terapéutico -proyectos Escalona; Girardi-Ominami; y Matthei-Rossi⁹¹- nuevamente en abril este rechazó la idea de legislar al respecto, por lo que la discusión solo podrá ser retomada en un año más⁹². Al respecto se evidenciaron diversas visiones sobre el tema. La senadora Ena Von Baer (UDI) afirmó que la mujer no tiene derecho al aborto terapéutico porque sólo "presta el cuerpo" por el tiempo del embarazo a la vida que se está gestando⁹³, ante lo cual la senadora Ximena Rincón (DC) criticó duramente esos dichos asegurando que "no es bueno ni sano el fundamentalismo" ya que la discusión debe centrarse en lo que sucede cuando la vida de una mujer está en peligro y cuando el feto es inviable⁹⁴. En este contexto, el Presidente circuló su carta *Mi compromiso con la vida*, en la que se mostró "contrario a la legalización del aborto", aun cuando indicó que el debate era legítimo y necesario en una

88 http://www.diarioreddigital.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=9701:el-silencioso-pacto-de-impunidad-del-gobierno-de-pinera-catorce-condenados-han-recibido-beneficios-de-gendarmeria&catid=41:derechos-humanos&Itemid=56

89 <http://www.eldinamo.cl/2012/04/05/observatorio-parlamentario-acusa-escaso-avance-en-proyectos-de-ley-sobre-ddhh-y-democracia/>

90 <http://ciperchile.cl/2012/08/13/la-agenda-oculta-de-la-%E2%80%99Cley-hinzpeter%E2%80%99D/>

91 <http://diario.elmercurio.com/2012/03/18/reportajes/reportajes/noticias/5BC1E02F-EAAC-4168-AF66-2AF646C90577.htm?id=%7B5BC1E02F-EAAC-4168-AF66-2AF646C90577%7D>

92 http://www.cooperativa.cl/revisa-la-votacion-de-los-senadores-sobre-el-aborto-terapeutico/prontus_nots/2012-04-04/212534.html

93 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/03/14/ena-von-baer-la-mujer-no-tiene-derecho-al-aborto-terapeutico-porque-presta-el-cuerpo/>

94 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/03/14/ena-von-baer-la-mujer-no-tiene-derecho-al-aborto-terapeutico-porque-presta-el-cuerpo/>

sociedad democrática, expresando la voluntad de su gobierno de establecer mejores políticas para prevenir los abortos y los embarazos no deseados.

En marzo, el Ministerio del Interior, el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), el Servicio Nacional de Menores (Sename) y Carabineros, lanzaron una guía de apoyo para una mejor coordinación interinstitucional frente al femicidio⁹⁵. En julio, la ONG Activa y la Universidad Pedro de Valdivia informaron que durante el primer semestre del 2012 los femicidios aumentaron un 30,7%⁹⁶.

Igualmente refractario se mostró el Ejecutivo frente a una eventual ley de cuotas en política para las mujeres, las que de acuerdo a Alejandra Sepúlveda, Directora Ejecutiva de Comunidad Mujer, no constituyen un privilegio sino son medidas de justicia para la igualdad.

Esta "ceguera de género" se volvió a manifestar cuando el ministro de Educación admitió como un "error" el que en programas escolares se catalogara la homosexualidad como "trastorno", asegurando que "esta es una situación normal en un programa que se está instalando, se cometen errores en los distintos programas, aquí hay un error claro y nosotros vamos a pedir que se enmiende"⁹⁷.

Alianza

La divisiones al interior de la Alianza, sus partidos y entre estos y el Ejecutivo mantuvieron su visibilidad en todo este período y ayuda a explicar, en parte, su derrota en las elecciones municipales de octubre.

A comienzos de mayo, el Presidente se reunió con los ministros pre-candidatos, intentando contener la desatada carrera presidencial en la derecha. A Laurence Golborne, Andrés Allamand y Pablo Longueira, les pidió que se dedicaran al ejercicio de sus tareas dado que quedaba mucho por hacer⁹⁸. Sin embargo, meses más tarde, quizás persuadido que sus esfuerzos no habían dado resultados, en una visita a Cochrane, le dio un abierto respaldo al ministro Allamand⁹⁹.

Al interior de Renovación Nacional, y manteniendo su férreo control partidario, Carlos Larraín fue reelecto con un 88% de los votos para su cuarto período como presidente RN, en clara demostración de poder frente a los sectores que desde La Moneda trataron de desestabilizarlo.

95 <http://www.lanacion.cl/lanzan-inedita-guia-de-coordinacion-para-enfrentar-el-femicidio/noticias/2012-03-27/173401.html>

96 <http://www.elciudadano.cl/2012/07/07/54703/femicidios-aumentaron-un-307-durante-el-primer-semestre-del-ano-2012/>

97 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20120606/pags/20120606134426.html>

98 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/05/11/pinera-se-reune-con-ministros-candidatos-e-intenta-contener-carrera-desatada-en-la-derecha/>

99 <http://www.lanacion.cl/pinera-habla-de-allamand-como-el-futuro-presidente/noticias/2012-08-25/214019.html>

Por su parte, en junio, con ocasión del homenaje de los partidarios a Pinochet, el ministro Chadwick (UDI) -que lo consideró innecesario-, se manifestó arrepentido de haber apoyado a un gobierno que violó los DD.HH., declaraciones con las que el ministro Lavín (UDI) se sintió interpretado y el diputado Cardemil (RN) indicó que quienes fueron parte del régimen de Pinochet "tenemos responsabilidades políticas por omisión, por no haber podido hacer más"¹⁰⁰. En abierta discrepancia con los anteriores, el diputado Moreira (UDI) afirmó: "yo no me arrepiento ni me voy a arrepentir jamás" del gobierno militar¹⁰¹.

Al mismo tiempo, en la UDI se visibilizó la sorda disputa entre los ministros Longueira y Golborne, cuando el primero valoró el voto político de su partido para escoger candidato presidencial a través de un mecanismo como el consejo general, en vez de una nominación a través de encuestas.

En este mismo partido se continuaron profundizando las fisuras entre los sectores más conservadores, como Libertad y Desarrollo, y aquellos más díscolos, como el senador Hernán Larraín, quién criticó la postura de este centro de estudios, señalando que "la UDI debería posicionarse en una postura moderada y con una derecha más democrática y renovada [avanzando a una] identidad política como centroderecha social, y ya es hora de darle proyección pública, porque es lo que le da un norte a nuestra Alianza"¹⁰².

Estas tensiones culminaron con la división de las fuerzas gobiernistas en las candidaturas a alcaldes de la Alianza, permitiendo así el triunfo de candidatos opositores en comunas como La Reina y Recoleta.

Concertación

La dinámica política opositora continuó su proceso de recomposición. Por una parte, se observaron tendencias centrípetas en torno a las candidaturas a alcaldes, pero, por la otra, importantes fuerzas centrífugas limitaron seriamente su accionar conjunto. A la base de estas fuerzas de dispersión se encontraba la no declarada estrategia del "polo progresista" por disputarle a al eje DC-PS la hegemonía opositora y concertacionista. Igualmente, al interior del PS se distinguía una controversia entre Andrade y Escalona en torno al significado de las elecciones municipales, minimizándolas el primero y dándole mayor crédito el segundo¹⁰³. Con todo, los sorprendentes resultados de las elecciones municipales de octubre tuvieron como efecto el fortalecimiento del eje DC-PS, con el consecuente deterioro de la capacidad de influencia del polo progresista en un eventual futuro gobierno concertacionista.

100 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/06/674-465842-9-cardemil-no-es-un-tema-del-gobierno-pronunciarse-a-favor-o-en-contra-del-regimen.shtml>

101 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/06/674-465834-9-moreira-no-se-puede-ser-ciego-efectivamente-hubo-violaciones-a-los-ddhh.shtml>

102 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/06/674-465842-9-cardemil-no-es-un-tema-del-gobierno-pronunciarse-a-favor-o-en-contra-del-regimen.shtml>

103 <http://diario.elmercurio.com/2012/10/25/nacional/politica/noticias/40E5F996-7881-433D-901E-0D9E2E400FB6.htm?id=%7B40E5F996-7881-433D-901E-0D9E2E400FB6%7D>

Municipales

La cooperación se expresó en un exitoso -pero con baja concurrencia- proceso de primarias para alcaldes organizado por la Concertación, estimándose en cerca de 320 mil personas las que votaron el 1 de abril. La DC ganó en tres comunas clave (La Florida, Valparaíso y Maipú), pero Carolina Tohá (PPD) triunfó en Santiago. La cuenta mostró que se habían realizado 142 primarias en todo el país, 340 candidatos participaron del proceso, 214 recintos fueron habilitados para ello, y 2.000 mesas fueron escrutadas.

Esa misma semana y después de cuatro meses de negociaciones, la Concertación selló el pacto electoral municipal con el Partido Comunista, suscribiendo el apoyo mutuo en 337 comunas. Sin embargo, diez días más tarde, el PC aceptó la propuesta del PPD y PRSD de pactar lista de concejales conjunta en competencia con la DC-PS, siendo su lectura el desahucio de la Concertación por parte de ese sector.

Un nuevo referente

El debate sobre el nuevo referente de la Concertación -si ampliarla o crear uno nuevo-, integrando a otros sectores opositores incluidos los movimientos sociales, marcaron el debate interno en un contexto de permanente caída en la apreciación ciudadana.

En este marco, la declaración de Ricardo Lagos Weber, "Esta coalición terminó su ciclo", y su opinión sobre la necesidad de ampliarlo hacia otros sectores, resumió el período crítico por el cual pasó la coalición opositora¹⁰⁴. Esta tendencia se vio refrendada por el triunfo del senador Quintana en las elecciones del PPD. A pesar de la amplia cobertura a esa postura, el encuentro de los partidarios del polo de izquierda con las organizaciones de la sociedad civil, solo reunió a 500 asistentes y 350 organizaciones ciudadanas, y no contó con asistencia de Walker y Andrade.

Por su parte, desde la DC se defendió la continuidad de la coalición y se rechazó un eventual frente progresista de izquierda. Con todo, la DC decidió no desahuciar el pacto municipal por omisión con el PC¹⁰⁵. Mientras el PPD y el PR estimaron que la ampliación concertacionista debía realizarse fuera de la coalición, el PS y la DC favorecieron un proceso a partir de ella. Alertando sobre los peligros de una fórmula izquierdizante, Ignacio Walker, en el encuentro "Ciudadanía y política", organizado por los impulsores del frente de izquierda, afirmó que "la alternativa de gobierno a la Concertación no está a la izquierda, sino hacia la derecha"¹⁰⁶.

104 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/04/674-455874-9-lagos-weber-y-futuro-de-concertacion-esta-coalicion-termino-su-ciclo.shtml>

105 <http://bit.ly/JzockB> El MAS, del senador Alejandro Navarro, se mostró dispuesto a participar de un 'frente amplio de izquierda y progresista'.

106 <http://diario.elmercurio.com/2012/07/09/nacional/politica/noticias/068513C6-EC7A-4FBC-AF1B-F60834ACF6E0.htm?id=%7B068513C6-EC7A-4FBC-AF1B-F60834ACF6E0%7D>

Terciando en este debate y reeditando la disputa entre “autocomplacientes” y “autoflagelantes”, un documento presentado por los vicepresidentes de la DC, Jorge Burgos, y del PPD, Felipe Harboe, afirmó que:

“La tesis de una Concertación que se abre a un pacto electoral con otras fuerzas opositoras, como el PC, el MAS u otras colectividades, no es conciliable con la tesis de un “frente de izquierda” excluyente que posteriormente buscaría concordar con la DC. La fuerza matriz del cambio en Chile, como lo ha demostrado la historia, es la alianza del centro y la izquierda, con un solo programa y un accionar unido desde el inicio, bajo la impronta de un proyecto político compartido de transformaciones viables¹⁰⁷”.

En esa misma línea ya se había pronunciado el ex ministro Edmundo Pérez Yoma cuando criticando al polo progresista comentaba que esa era “una frase sin sentido, populista y marquetera”¹⁰⁸. Sin embargo, a comienzos de octubre, el Presidente del PS, Osvaldo Andrade, afirmaba que:

“En la Concertación estamos en un momento de crisis, tenemos un compromiso con el documento del 5 de octubre de 2011, que dice que transitaremos desde la Concertación a una nueva coalición, más amplia. Pero las acciones políticas coherentes con ello no se han cumplido, porque hay temores de algunos sobre la claridad de los contornos de esa mayoría. Unos se preguntan qué pasa si se incorpora al PC, pero el salto también debe ser hacia el centro. Hay que crecer del PRI al PRO¹⁰⁹”.

La respuesta del senador Escalona, una vez conocidos los resultados electorales de las elecciones municipales, fue categórica: “¿Qué es del PRI al PRO? La nada misma”¹¹⁰. Ante lo cual el senador DC, Jorge Pizarro, retrucaba que el “llamado tiene que ser amplio, porque está claro que sólo con la Concertación no ganamos; hay que ampliar a todos los sectores que hoy día se sienten parte de la oposición”¹¹¹. La amplitud de una futura coalición ganadora tendió a dominar el debate opositor en los meses siguientes.

107 Entre sus promotores, Eugenio Tironi, el ex ministro Enrique Correa, el empresario socialista Oscar Guillermo Garretón, el ex Presidente Ricardo Lagos, el senador PPD Ricardo Lagos Weber, el alcalde y precandidato presidencial de la DC Claudio Orrego y el también presidenciable Andrés Velasco. <http://diario.latercera.com/2012/06/22/01/contenido/pais/31-112030-9-manifiesto-reimpulsa-disputa-entre-autocomplacientes-y-autoflagelantes.shtml>

108 <http://diario.elmercurio.com/2012/10/23/nacional/politica/noticias/C6152425-58AD-40BD-A74F-FE3D0D597084.htm?id=%7BC6152425-58AD-40BD-A74F-FE3D0D597084%7D>

109 <http://diario.elmercurio.com/2012/10/07/nacional/politica/noticias/c813bc88-d995-42ae-83d2-86ee1bbcc6a5.htm>

110 <http://www.mer.cl/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2012-10-30&dtB=30-10-2012%200:00:00&PaginaId=2&bodyid=3>

111 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2012/10/793638/pizarro-dc-fue-un-buen-resultado-pero-no-saquemos-cuentas-alegres-esta-claro-que-solo-con-la-concertacion-no-ganamos>

El secreto intento de cambio al binominal

Las divisiones al interior de todo el espectro política nacional se volvió a reproducir en torno a los cambios del binominal.

La necesidad de cambiar el sistema electoral binominal, fue mayoritariamente apoyada por la opinión pública (63,2%). Un 69,5% creía que éste ayuda a deslegitimar a los parlamentarios y que un cambio mejoraría la calidad de la democracia¹¹². Sin embargo, el debate político al respecto se redujo al análisis de modificaciones menores al mismo y RN y la UDI mostraron divisiones internas al respecto.

El ex Presidente Ricardo Lagos, sostuvo que "el sistema político que hemos tenido en los últimos 22 años llegó a su fin", recordando que Piñera quiso derogarlo cuando fue senador, reuniéndose, en junio, con diputados RN favorables a este cambio¹¹³. Por estas razones, en el marco del 25º Consejo General RN, Alberto Espina acusó a los diputados Cristián y Nicolás Monckeberg, Pedro Browne, Marcela Sabat, Karla Rubilar, Germán Becker, Gaspar Rivas, Joaquín Godoy y Frank Sauerbaum, de "violiar la institucionalidad" de la directiva que acababa de asumir, por lo que optó por llevar el asunto a la Comisión Política¹¹⁴.

En la UDI la idea no contó con el respaldo de la bancada, dado que esta idea "no forma parte de las prioridades de la ciudadanía" y advirtió a La Moneda que una reforma al binominal podría terminar con la Alianza, por lo que el Ejecutivo, debilitado ante la opinión pública, renunció a impulsar reformas al sistema político.

Pero sorpresivamente, en abril, los dirigentes de la DC y RN anunciaron que venían, en silencio, trabajando conjuntamente para definir propuestas sobre reformas políticas. Carlos Larraín afirmó que "hemos pensado con Ignacio Walker en la necesidad de trabajar desde ahora más en conjunto. Dentro de los primeros seis meses vamos a salir con algo muy concreto [ratificando que el entendimiento RN-DC es un acuerdo] político y no sólo académico"¹¹⁵.

Con todo, en julio, gracias a una nueva división de los diputados concertacionistas, la Cámara rechazó la propuesta que buscaba reformar la cantidad de sus integrantes.

Otras propuestas parciales de reforma fueron, igualmente, lanzadas al ruedo, como la extensión del período presidencial a cuatro, cinco o seis años, con o

112 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/05/24/el-632-quiere-cambiar-el-sistema-binominal-y-695-cree-que-este-ayuda-a-deslegitimidad-de-parlamentarios/>

113 La Alianza cuestionó la cita y Patricio Melero aseveró que la reforma impulsada por los diputados es "innecesaria y cara".

<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/06/18/lagos-refuerza-agenda-contra-el-binominal-y-recuerda-que-piñera-quiso-derogarlo-cuando-fue-senador/>

114 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20120606/pags/20120606175842.html>

115 <http://diario.elmercurio.com/2012/04/13/nacional/politica/noticias/2FF94012-BA0D-402D-8516-E8E583E12680.htm?id=%7B2FF94012-BA0D-402D-8516-E8E583E12680%7D>

sin reelección, o la propuesta del ministro del Interior de elegir entre 8 y 10 de senadores nacionales¹¹⁶. La suma de todo lo anterior fue la parálisis en materia de modificaciones al binominal.

..... Nueva Constitución

Esa frustrada iniciativa se sumó a la creciente demanda por profundos cambios en la organización política, económica y social. La propuesta de amplios sectores políticos y sociales por una nueva Constitución formulada a través de una Asamblea Constituyente, dividió las opiniones, no solo concertacionistas, sino de todo el espectro político nacional.

El ex ministro DC Genaro Arriagada señaló que la experiencia en otros países no había sido buena y que esta asamblea se daba cuando no se canalizaban las reformas políticas: "Soy muy escéptico de los resultados de las asambleas constituyentes. Por lo general, ellas han creado órdenes constitucionales mal estructurados. Invocan la libertad, pero terminan concentrando el poder en líderes populistas".¹¹⁷

En la misma línea, El Mercurio, en su editorial, estableció que:

"Una vez más se presenta en nuestra escena política la tentación del asambleísmo plebiscitario, impulsado por quienes confunden el fracaso de sus propias estrategias de reforma con una crisis del sistema político y de la democracia representativa. El presidente de la Democracia Cristiana -al igual como anteriormente lo han venido haciendo voces del PPD- ha propuesto sustituir los cauces institucionales de reforma de la Constitución y del sistema político por fórmulas entre las cuales no se descarta el mecanismo denominado "asamblea constituyente". Lo más preocupante es que esta propuesta, lejos de chocar con un rechazo contundente de la clase política -como habría sido natural esperarlo-, parece encontrar cierta acogida, al menos en varios sectores del PDC -junto con el rechazo de otros sectores de esa misma colectividad"¹¹⁸.

Igualmente, en abril, Camilo Escalona, Presidente del Senado, defendió el presidencialismo y el sistema político, rechazando la idea de tener un Estado "bicéfalo", con un Presidente y un Primer Ministro, afirmando que la propuesta "aparece bonita en el papel, pero su resultado es completamente incierto. Siento que, probablemente, provocaría el robustecimiento de las fuerzas económicas que lo contrarrestan, más que fortalecer su rol conductor, como debe ser el objetivo"¹¹⁹. Siguiendo una línea conservadora en apoyo de las actuales

116 <http://diario.elmercurio.com/2012/08/17/nacional/politica/noticias/95D10BAA-10E8-4F7C-818E-5B568A37639B.htm?id=%7B95D10BAA-10E8-4F7C-818E-5B568A37639B%7D>

117 <http://diario.elmercurio.com/2012/08/22/nacional/politica/noticias/2B93BEEF-F0B6-4003-A8E4-CA0071A1D33A.htm?id=%7B2B93BEEF-F0B6-4003-A8E4-CA0071A1D33A%7D>

118 <http://blogs.elmercurio.com/editorial/2012/08/21/asambleismo-plebiscitario.asp>

119 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/04/07/escalona-defiende-el-presidencialismo-y-el-sistema-politico-en-el-mercurio/>

instituciones políticas -ampliamente deslegitimadas ante la ciudadanía-, Escalona se reunió en mayo con el ministro del Interior para avanzar en una agenda de consenso en materia de reformas tributaria y educacional¹²⁰.

Pero su protagonismo crítico se manifestó con mayor fuerza en septiembre, cuando los senadores José Antonio Gómez, Guido Girardi, Alejandro Navarro, Jaime Quintana y Fulvio Rossi, presentaron un proyecto de reforma constitucional (Boletín N° 8.562-07, 3 de septiembre, 2012), estableciendo un procedimiento plebiscitario para el cambio de la Constitución, mediante una Asamblea Constituyente. En entrevista en *El Mercurio*, Escalona, argumentando una irreconciliable tensión entre cambio constitucional y gobernabilidad¹²¹, se mostró en desacuerdo con la instalación de una asamblea constituyente:

“Cuando los estados se desploman hay fuerzas beligerantes que están relativamente equilibradas. Es una solución para resolver cuando los estados están en el suelo, los beligerantes llegan a un acuerdo y nombran una constituyente para buscar una solución [...] Nosotros no estamos con un Estado que esté destrozado, como por ejemplo es el caso hoy, dramático, de Siria o de las consecuencias ulteriores de la llamada revolución árabe y no es el derrumbe de la antigua dictadura de los coroneles en Grecia. Nuestro país, según todas sus relaciones internacionales, goza de una estabilidad democrática que para muchas naciones es envidiable [...] hay personas que confunden desencanto político con crisis institucional. Y ése es un gravísimo error [...] No veo una crisis institucional ni veo una situación política que propicie o valide una asamblea constituyente [...] No veo que sea practicable. ¿Quién la va a convocar? Si se junta un grupo de dirigentes sociales y se constituyen como asamblea constituyente, eso no es más que un grupo que se juntaron. No tiene ningún efecto práctico”¹²².

Desconociendo la posibilidad de una consulta ciudadana, se declaró igualmente contrario a la propuesta de los senadores Gómez, Quintana, Girardi, Navarro y Rossi, quienes dieron a conocer el proyecto que busca modificar la constitución para que en la próxima elección presidencial se incorpore, en las elecciones presidenciales, una cuarta urna y preguntar a la gente su interés en elaborar una nueva Constitución:

“No hay ningún mecanismo en nuestro país hoy que permita cambiar la situación que tiene el país por una vía extra institucional. Toda posibilidad necesita de una mayoría que tenga la capacidad de contar con los votos necesarios en el Congreso Nacional. Y por eso, yo no descarto ninguna idea que, precisamente, a través de las

120 <http://diario.elmercurio.com/2012/05/30/nacional/nacional/noticias/C6C1E8CB-7F73-4C65-B317-675651CD55E9.htm?id=%7BC6C1E8CB-7F73-4C65-B317-675651CD55E9%7D>

121 “Con el destino de los países no se juega [...] Para que la gente confíe en nosotros, tenemos que actuar con la seriedad y la responsabilidad que se necesita”. <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/09/22/561405/escalona-y-asamblea-constituyente-tenemos-que-actuar-con-seriedad-y-responsabilidad.html>

122 http://www.camiloescalona.cl/prensa_detalle.php?id=36 1 de septiembre, 2012.

reformas institucionales que se necesitan puedan ampliar nuestra democracia"¹²³.

En este sentido, coincidió con el senador Andrés Zaldívar (DC) en la fórmula de una comisión bicameral quién afirmó, sin descartarla, que

"Es fundamental conformar una Comisión Bicameral, para que radiquemos en el parlamento el estudio de las reformas constitucionales o de una nueva constitución para Chile [...] Toda reforma hay que hacerla en los marcos constitucionales [...] Los senadores tiene el derecho a presentar las indicaciones o reformas constitucionales que estimen pertinentes, ahora, que tengamos las mayorías para aprobarlas es más complejo, porque sabemos que no es tan fácil con el veto de la UDI [...] Con la comisión Bicameral se puede escuchar a todos los sectores sociales, a todos los actores interesados sobre el tema, y a los expertos en materias constitucionales, porque es acá en el parlamento donde se tiene que hacer la reforma, ya sea para instalar una Asamblea Constituyente o para hacer una nueva Constitución"¹²⁴.

En respuesta a estas posturas, en carta abierta a Camilo Escalona, el ex senador Carlos Ominami, formuló un llamado a una nueva Constitución vía Asamblea Constituyente, estableciendo que:

"Ningún problema importante podrá resolverse adecuadamente en el cuadro de la actual Constitución. La defensa en serio de la educación pública se topará con la libertad de enseñanza; la regionalización con el centralismo presidencialista; la recuperación de la soberanía sobre las aguas con la defensa de la propiedad privada; la discriminación positiva hacia las mujeres o el establecimiento de la multiculturalidad con la igualdad formal; la necesidad de un Estado ágil y atento para asegurar el paso del crecimiento al desarrollo chocará con el Estado Subsidiario y suma y sigue. [...] El planteamiento a favor de la asamblea constituyente tiene fundamentos difícilmente más sólidos. Esta es la forma prácticamente universal a través de la cual los pueblos han definido las reglas a través de las cuales regir su convivencia. [...] Los fundamentos de una asamblea constituyente arrancan de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano pasando por la práctica universal de la democracia. En el caso de Chile, la Declaración fundacional de la Alianza Democrática de 1983, antecedente directo de la Concertación, estableció claramente la necesidad de dotar a Chile de una nueva Constitución elaborada por una asamblea constituyente. [...] Las tres Constituciones que nos han regido, la de 1833, 1925 y 1980 han sido el resultado de la presión oligárquica y militar. Somos

123 Ibid.

124 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/09/674-481638-9-zaldivar-una-comision-bicameral-es-una-alternativa-mas-realista-para-instalar.shtml>

*además el único país que ha buscado transitar hacia la democracia manteniendo la Constitución heredada de la dictadura*¹²⁵.

Sorpresivamente, en agosto, a pesar de la oposición de sus correligionarios Hosaín Sabag y Jorge Burgos, Ignacio Walker reconocía que “nos parece que la asamblea constituyente para una nueva Constitución representa un camino legítimo para la construcción de una plena e inclusiva democracia”¹²⁶.

..... Iniciativas programáticas.

Dividida la Concertación en materia de cambios institucionales y ante las crecientes expectativas de una ganadora candidatura a la presidencia de Michelle Bachelet, las diversas facciones comenzaron un debate programático tendiente a hegemonizar esa eventual candidatura.

Una serie de cartas de saludo de la ex Presidenta Michele Bachelet a los partidos de la Concertación aumentaron las especulaciones sobre su eventual candidatura presidencial. Con ocasión de la elección, en marzo, de Camilo Escalona como presidente del Senado, Bachelet le señaló que,

*“entre medio, la historia nos mostró la cara más oscura de lo que le pasa a los países y a las sociedades cuando son incapaces de encontrar y cultivar el diálogo, el respeto al adversario político, la confianza y el amor a la patria [...] Buscarás los consensos; no te permitirás mirar intereses de grupos de poder, sino los intereses que hacen bien a Chile, a las personas, a los hombres y mujeres de trabajo; que llevarás con dignidad, altura y responsabilidad política, que siempre te ha caracterizado, en este nuevo rol que asumes”*¹²⁷.

A la Junta Nacional de la Democracia Cristiana, en junio, la ex Presidenta en su saludo estableció que:

“El país debe deshacerse de los privilegios que persisten en nuestra sociedad, emprendiendo el más amplio esfuerzo por fortalecer la educación pública en todos sus niveles, aumentar la inversión en salud [...]. Todos estos son pasos que requieren de una verdadera reforma tributaria que signifique que aquellos que tienen más contribuyan en mayor medida, para así ampliar las oportunidades de todos los chilenos y consolidar un sistema de protección social que responda a las necesidades de nuestra gente. [...] la sociedad chilena también demanda cambios profundos en nuestro sistema político [...]. El sistema electoral chileno no da para más, necesitamos un cambio al

125 El Mostrador, 4 de octubre, 2012.

126 <http://diario.elmercurio.com/2012/08/21/nacional/politica/noticias/587162BD-BF61-40E5-BBDA-71C7EAA5B18E.htm?id=%7B587162BD-BF61-40E5-BBDA-71C7EAA5B18E%7D>

127 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/03/19/531627/bacheleta-escalona-me-siento-orgullosa-de-que-asumas-la-presidencia-del-senado.html>

sistema binominal, pero también una nueva ley de partidos políticos, el voto de los chilenos en el extranjero, elección democrática en los gobiernos regionales y primarias como mecanismo de participación ciudadana. [...] Mis esfuerzos durante 2012 en Naciones Unidas estarán volcados a fortalecer la participación política de las mujeres, avanzar en su empoderamiento económico y enfrentar todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas”¹²⁸.

En carta a las candidatas mujeres de la Concertación, a fines de enero, destacó la importancia de,

“representar a miles de mujeres que no tienen igual representación en sus comunas y en las municipalidades. [...] los logros que existen se han tardado muchísimo [...] los países que crecen más, son más democráticos, más justos, más completos, son porque más mujeres participan de la política. [...] este es un proceso en el que ganan todos, hombres y mujeres, pero sobre todo gana el país. [Es] esperanzador ver como este movimiento democratizador de la mujer en la política es imparale a nivel mundial”¹²⁹.

Y al Consejo nacional del Partido por la Democracia (PPD), Michelle Bachelet indicó que,

“Una nueva etapa y un nuevo ciclo político se han abierto en Chile [...] Se necesita sumar fuerzas y energías, construir consensos y voluntades, para proyectar un modelo de desarrollo sustentable y a escala humana, que no reproduzca ni acentúe las desigualdades, ni las injusticias ni los abusos que hoy conocemos. [Se] requiere un diálogo franco entre los diferentes actores, pero por sobre todo se necesitan propuestas claras e innovadoras. [...] es en democracia, escuchando a la gente, permitiendo la participación, sin vetos, que se construyen los acuerdos y se pueden realizar los cambios”¹³⁰.

Sus énfasis en la necesidad del diálogo y la generación de consensos; combatir los privilegios; no someterse a los intereses de los grupos de poder; focalizar las políticas en los hombres y mujeres de trabajo; fortalecer la educación pública y la salud; una verdadera reforma tributaria; cambio del sistema electoral binominal; nueva ley de partidos políticos; voto de los chilenos en el extranjero; elección democrática en los gobiernos regionales; primarias como mecanismo de participación ciudadana; participación política de las mujeres, y desarrollo sustentable, dieron pie a imaginar, que detrás de estos destacados existiría un programa de gobierno *in nuce*, el que, además, requería de propuestas claras e innovadoras.

128 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/06/674-467034-9-bachelet-envia-saludo-a-junta-nacional-dc-y-llama-a-impulsar-reforma-tributaria.shtml>

129 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/01/674-427901-9-ex-presidenta-bachelet-envia-carta-de-apoyo-a-candidatas-de-la-concertacion.shtml>

130 <http://www.mer.cl/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2012-07-08&NewsID=60042&BodyID=3&PaginaId=4>

La competencia por hegemonizar las iniciativas programáticas continuó en el mes de julio, cuando el presidente del PS, Osvaldo Andrade, creó una comisión para elaborar el programa presidencial de Bachelet¹³¹ y, en septiembre, el presidente del Senado, Camilo Escalona, presentó el libro *Retrato de la desigualdad en Chile*, documento programático con miras al próximo gobierno. Contradiciendo todo lo anterior, Andrade afirmaba en octubre que:

“Me he sentido defraudado con la controversia por levantar papeles programáticos en la Concertación y no respetar los acuerdos del 5 de octubre de 2011. Veo un afán inequívoco de mostrar identidades por encima de la coalición, donde cada quien quiere hacer lo suyo”¹³².

Con todo, el domingo 7 de octubre, el PPD, PR, PC e IC, entregaron su propuesta programática en vistas a las elecciones municipales, en la que, en lo fundamental, se mantuvo la idea de una asamblea constituyente; el fin al lucro en todos los establecimientos escolares, centros de formación técnica e institutos profesionales, entendiendo lucro como la obtención de ganancias del proceso educativo, tanto en instituciones privadas como públicas; obviar la libertad de elección y transformarla en un derecho constitucional que asegure un sistema integral, universal, de calidad y gratuito; una nueva institucionalidad, que favorezca la propiedad estatal del agua, crear la Empresa Nacional de Aguas de Chile y la Empresa Nacional de Explotación del Litio¹³³. Paradojalmente, siendo la propuesta programática una demanda ciudadana, los electores no le dieron el esperado apoyo a este pacto electoral.

Criticando como abstracta la discusión programática, el ex candidato presidencial, Jorge Arrate, propuso seis ideas básicas, cinco de las cuales no necesitaban ley:

“1. Las fuerzas políticas que sostienen la proporcionalidad como criterio fundamental debieran practicarla a los pactos electorales. 2. No se requieren los votos de la derecha para que los partidos de oposición pongan en práctica la ley de cuotas en su funcionamiento interno y en la nominación de sus candidaturas. 3. Limitar la reelección de los parlamentarios, alcaldes y concejales. Es perfectamente posible, sin los votos de la derecha, que los partidos que recojan estos postulados establezcan en sus normas internas un mecanismo que fije este límite. 4. Un gesto valioso para recuperar confianza pública es que los propios partidos pongan límite a la vigencia de sus adhesiones legales, obligándose así a renovar el compromiso del adherente. 5. Los partidos pueden reconfigurar la relación entre el dinero y la política. Los partidos, además, podrían establecer normas rigurosas y mecanismos de control para poner coto a eventuales conflictos de interés de sus dirigentes

131 <http://diario.elmercurio.com/2012/07/20/nacional/politica/noticias/E8346FD8-7095-4E9D-BE9C-978DAD3C72A1.htm?id=%7BE8346FD8-7095-4E9D-BE9C-978DAD3C72A1%7D>

132 <http://diario.elmercurio.com/2012/10/07/nacional/politica/noticias/c813bc88-d995-42ae-83d2-86ee1bbcc6a5.htm>

133 <http://diario.elmercurio.com/2012/10/08/nacional/politica/noticias/01D4EB28-D82B-4E31-B082-B28770041D32.htm?id=%7B01D4EB28-D82B-4E31-B082-B28770041D32%7D>

y parlamentarios, como también a la circulación descontrolada de lobistas en su interior. 6. Instalar una Cuarta Urna en las próximas elecciones parlamentarias y presidenciales para que los ciudadanos se pronuncien a favor o en contra de una nueva Constitución para Chile¹³⁴.

..... Primarias presidenciales

En medio de las frustradas conversaciones por cambios institucionales y procedimientos para ello, el gobierno continuó sacando sus iniciativas legislativas y, a mediados de septiembre, el Senado aprobó el proyecto de primarias -voluntarias pero vinculantes- que fijó la votación 20 semanas antes de las elecciones. Las indicaciones que proponían transporte público gratuito el día de los comicios y un sistema de cuotas por género, fueron rechazadas.

Y, en un acto en el Caupolicán, el presidente del Partido Progresista (PRO), Marco Enríquez-Ominami, abogando por un cambio en las reglas del juego que actualmente condicionan el desarrollo del país, apoyó a los candidatos a alcaldes y concejales de su partido y se proclamó candidato a la presidencia en 2013, dejando atrás la posibilidad de ir a primarias opositoras y afirmando que la primera vuelta es la primaria más efectiva de todas.

———— Sociedad

La dinámica política antes resumida siguió disociada tanto de los cambios socio-culturales que lenta pero sostenidamente se estaban produciendo en el país, como de los urgentes temas ciudadanos cotidianos que continuaron aquejando a la ciudadanía: planificación urbana, áreas verdes, abuso sexual infantil, mujeres jefas de hogar, drogas.

Así, los senadores Alvear y Frei, asumiendo este tipo de temas y tratando de enfrentar el caos urbano, propusieron que en Santiago, Valparaíso y Concepción hubiera elección de "alcaldes mayores", de manera de definir políticas viales y de desarrollo urbano que hoy se entrampan en comunas vecinas afectadas por decisiones de otros¹³⁵.

En este mismo contexto, y pagando caro la improvisación, 15 mil hectáreas de parques perdieron el estatus de bien de uso público. Estos terrenos fiscales podrían ser enajenados y terminar siendo edificados. Si se hubiese gestionado a tiempo una modificación al Plan Regulador Metropolitano, lo que inexplicablemente no se hizo, esto no habría sucedido¹³⁶.

134 <http://www.elmostrador.cl/opinion/2012/07/23/la-crisis-de-los-partidos-y-la-sociedad-empezar-por-casa/>

135 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20120606/pags/20120606212104.html>

136 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/07/17/el-error-de-ravinet-que-entrega-miles-de-areas-verdes-a-manos-de-privados/>

En otras materias, el abuso sexual infantil aumentó en un 25% y 49 colegios del sector oriente de Santiago fueron investigados por delitos de presuntos abusos sexuales. La Sociedad de Psiquiatría y Neurología de la Infancia y Adolescencia explicó el alza por la serie de casos de abusos en colegios que salieron a la luz pública¹³⁷.

Y el consumo de drogas continuó ascendente sin un debate de cómo avanzar en su control y disminución. De acuerdo al senador Ricardo Lagos Weber.

“Por un lado, se intenta educar, prevenir y rehabilitar, mientras que, por el otro, se busca reprimir a consumidores. La mano dura en la persecución y aplicación de la ley debe ser para el crimen organizado y no para los consumidores, el Estado debe tratarlos con compasión y asistencia sanitaria. No nos equivocamos, hay barrios y poblaciones en Chile donde los carteles han tomado el control y ahí no podemos dar el brazo a torcer. Pero eso no significa que debemos continuar gastando millonarios recursos para perseguir consumidores y detener a inocentes, es momento de iniciar un uso eficiente de las políticas públicas y los recursos, estableciendo claras diferencias entre la necesidad de abordar el crimen y la salud de maneras distintas¹³⁸”.

Por su parte, la encuesta Casen mostró que las mujeres jefas de hogar se duplicaron en veinte años alcanzado a los dos millones. En 1990, el 20% de las familias eran sostenidas económicamente por una mujer y en 2011, el 39%¹³⁹.

Conclusiones

Finalizando su tercer año de gobierno, y a pesar de los pobres resultados en materia de apoyo ciudadano, el Presidente Piñera continuó implementando políticas públicas tratando de expresar a través de ellas el “sentido profundo de su misión”. Así, por una parte, la captura del Estado por parte del sector privado siguió encontrando un ambiente favorable en su administración. Y, por la otra, la presencia de los intereses empresariales en la legislación y en instituciones como el Banco Central y algunas entidades reguladoras, que más que supervisar a los privados se entienden como sus protectores, permitieron continuar ampliando los márgenes de lucro y renta privada.

Su gestión legislativa, mejorada por las propuestas opositoras, logró sacar importantes proyectos de ley, como la eliminación del descuento del 7% a los jubilados, nuevas normas laborales para las empleadas domésticas, la eliminación del CAE, la defensa de los consumidores, límite a la comida

137 <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/08/680-475584-9-medicos-aseguran-que-consultas-psiquiatricas-infantiles-por-abusos-sexuales.shtml>

138 <http://www.elmostrador.cl/opinion/2012/07/26/abramos-el-debate-en-materia-de-drogas/>

139 http://diario.elmercurio.com/2012/07/26/economia_y_negocios/economia_y_negocios/noticias/4B141264-3088-4501-A94B-838110009151.htm?id=%7B4B141264-3088-4501-A94B-838110009151%7D

chatarra, la ley anti discriminación, el post natal de seis meses y una reforma tributaria limitada con un importante guiño al sector privado.

Pero el Ejecutivo siguió al debe en materia de seguridad ciudadana, por lo que trató de aliviar la presión desviando la atención hacia el Poder Judicial, al tiempo que aumentaba la violencia contra manifestantes, pero no era capaz de controlar la delincuencia y corrupción a interior de las filas policiales.

Las medidas orientadas a apoyar a los candidatos de la Alianza en las elecciones municipales fueron sistemáticas, como los bonos y otras, pero no lograron el efecto esperado, llevándolos ineluctablemente a importantes derrotas. En este inesperado contexto, el Ejecutivo entró en su último año de gestión, con debilitadas perspectivas de darle continuidad al gobierno de la Alianza.

Intentando superar los errores cometidos, recuperar iniciativa y dar una conducción más sólida en el tramo final de su gestión, el Presidente realizó un importante cambio de gabinete, liberando a los ministros presidenciables -Allamand y Golborne- y a la única ministra -Parot- que intentaría competir por un cupo parlamentario. Pero el cambio más importante fue el de Hinzpeter por Chadwick, reconociendo de hecho la falta de conducción política del gabinete y sepultando definitivamente la fantasía inicial de poder someter a los partidos de la Alianza creando una nueva "derecha hinzpeteriana".

Ahora, con una ambiciosa agenda legislativa tratará de mantener la iniciativa. Esta contempla una serie de proyectos de ley, para: la elección de consejeros regionales, plebiscitos comunales, el lobby en organismos públicos, ley de transparencia y la de probidad pública, la ley de presupuesto, el INE autónomo, la reforma al sistema procesal, la carretera eléctrica, la reforma al sistema de acreditaciones y, nada menos que, la reforma al sistema de partidos¹⁴⁰. En un año electoral, una agenda de reformas de esta naturaleza, tiene bajas posibilidades de llevarse exitosamente a cabo.

Por su parte, vigorizados por los resultados de las elecciones municipales, los partidos de la Concertación, incluyendo al PC, tenderán a encontrar mayores puntos de convergencia programática en espera de la decisión de la candidatura virtual de Michelle Bachelet, única opción hasta este momento de un regreso opositor a La Moneda. Sin embargo, el 4,51% logrado por el recientemente creado PRO requerirá de una compleja ingeniería para ampliar el arco de las fuerzas opositoras de manera de agrupar los dos tercios de la ciudadanía, en un ancho frente democrático, con un programa progresista, que asegure un amplio triunfo en 2013.

140 <http://diario.elmercurio.com/2012/10/28/nacional/politica/noticias/E678BD36-7F1B-4D09-BFD9-E9B1D1D8B70C.htm?id=%7BE678BD36-7F1B-4D09-BFD9-E9B1D1D8B70C%7D>

Anexo

Lista o Pacto	Porcentaje	Electos	Porcentaje	Electos
	2008		2012	
A: Igualdad para Chile , del Partido Igualdad			0,81%	1
A.- Por un Chile Limpio	7,56%	117		
Partido Ecologista	0,06%			
B: Partido Regionalista de los Independientes (PRI) + Independientes	3,70%		7,63%	136
Independientes	3,59%			
B.- La Fuerza del Norte I: Por el Desarrollo del Norte	0,58%	7	0,45%	6
C.- Concertación Democrática F: Concertación Democrática	27,84%	677	27,36	663
Partido Demócrata Cristiano + Independientes	13,98%		15,11%	387
Partido Socialista + Independientes	11,17%		12,24%	276
Independientes	2,74%			
D.- Juntos Podemos Más	9,12%	79		
Partido Comunista	4,87%			
Partido Humanista	1,87%			
Izquierda Cristiana	0,03%			
F.- Concertación Progresista	17,29%	393		
E: Por un Chile Justo			22,10	499
PPD + Independientes	8,53%		9,94%	269
Partido Radical + Independientes	5,19%		5,73%	128
Partido Comunista +IC +Independientes			6,42%	102
Independientes	3,61%			
Subtotal Concertación + PC	50,00%	1070	49,46%	1164
E.- Alianza	36,05%	861	32,94	833
H.- Coalición				
Renovación Nacional+Independientes	16,11%		15,70%	407
UDI+Independientes	15,09%		17,24%	407

Independientes	4,78%			
C: Cambio por ti (PRO+Ecologistas)			4,51%	49
D: Chile está en otra= Chile Primero			0,14	1
G: MAS Human@s			3,05	31
Partido Humanista + Independientes			1,86	19
MAS+Independientes			1,19	12
Independientes (Fuera de Pacto)	1,56%	12	0,96	6
Total	100%		100%	

Fuente: Servel

Economía

2

Economía política de la política económica: resistencia a los cambios estructurales

Hernán Frigolett *

El 2012 es el año de la crisis económica y financiera en la Zona Euro que, de paso, se transforma en el fantasma para las expectativas de crecimiento de la economía chilena. Con el impacto reciente de la crisis sub-prime en la memoria, el discurso oficial ha sido sistemáticamente de cautela, acomodando la situación para una intervención anticíclica que moderara los efectos de la desaceleración del crecimiento.

Hacienda diseña un plan de contingencia para mitigar el desempleo, y el Banco Central adopta una actitud más vigilante para actuar con la política monetaria de manera más oportuna que en la ocasión anterior. La receta es conocida: coordinar una política fiscal que aplique recursos del FEES para apuntalar los programas de emergencia, y una política monetaria más expansiva con una disminución del costo de financiamiento para contrapesar el impacto de la desaceleración de las exportaciones y caída de los términos de intercambio derivados de la crisis europea. En este contexto, surge la preocupación por la desaceleración China que presagia alguna presión a la baja en la cotización del cobre, lo cual complicaría el equilibrio fiscal.

Sin embargo, los indicadores de actividad de corto plazo, IMACEC y PIB Trimestral, no han mostrado aún síntomas de desaceleración del crecimiento, y las finanzas públicas han acumulado un considerable superávit efectivo al mes de agosto. El mercado laboral ha perdido dinamismo, pero las remuneraciones reales han mostrado un incremento algo mayor a los años pasados, mientras que el consumo privado ha mantenido un crecimiento importante del consumo durable, y en menor medida del consumo habitual.

Este exceso de gasto privado se ha transferido a la balanza comercial cuyo superávit se ha reducido notablemente, dejando a la cuenta corriente en una posición deficitaria, pese a lo cual el peso se ha apreciado en los últimos meses. Las perspectivas futuras siguen siendo marcadas por un sesgo desfavorable, especialmente porque los mercados externos han comenzado a mostrar evoluciones futuras más bajas a las esperadas, y ya se habla de una recuperación europea hacia el 2018, y una economía China que crecerá en torno al 8% en el próximo quinquenio.

”

En términos de desigualdad, en los últimos 25 años los avances no son significativos. El resultado no sorprende porque el objetivo de política pública fue principalmente el de aplicar políticas focalizadas para disminuir la pobreza. No se han aplicado herramientas que tengan por objetivo la mejora de la distribución del ingreso: la estructura tributaria es regresiva, los sistemas de regulación laboral son débiles, las compensaciones del sistema público son bajas y la capitalización privada del sistema de pensiones también lo es

La problemática de la productividad se ha instalado nuevamente, cuando los crecimientos posteriores a la crisis 2009 y al terremoto de 2010 fueron acompañados de un aumento sustantivo de la ocupación normalizando la tasa de desempleo y la composición de la ocupación, reinstalando el empleo asalariado como lo gravitante. Es en este contexto que se ha desarrollado la discusión previa de la formulación del presupuesto en el que no surgen nuevas holguras para incrementar el gasto, salvo un moderado ajuste al alza del crecimiento de largo plazo que se establece en 5%, complementado con un precio del cobre de largo plazo en los USD 3 por libra. El gobierno ha revisado su definición de meta fiscal, reinstaurando el balance fiscal cuando previamente se esperaba hacerlo para el presupuesto de 2014 manteniendo para el 2013 un gasto con claras opciones expansivas que brindaba una meta fiscal de déficit estructural de 1% del PIB.

El ajuste tributario finalmente consagraba un importante aumento de recursos para 2013 derivado de anular la reducción al 18,5% de la tasa del impuesto de primera categoría que ha sido reemplazada por mantener la tasa en 20%, alza que se combinó con una disminución del impuesto a las personas pero que entregaba un flujo de caja muy fortalecido para el año próximo. El proyecto de presupuesto ha sido más bien conservador, e incluso dentro del oficialismo se acusa de no aplicar consecuencia en el gasto de educación, cuando se apoyó legislativamente la aprobación del proyecto del Ejecutivo.

Este 2012 será recordado como el año negro del sector financiero con la crisis de La Polar, que ha dejado en entredicho a la institucionalidad del mercado local cuando se descubre un engaño contable que se arrastraba por años, sin que se encendiera ninguna de las alarmas existentes. Luego, la decisión de capitalización de Enersis con aportes de capital en especie sobrevalorados que genera un grave desmedro a los inversionistas institucionales, es decir los Fondos de Pensiones de todos los trabajadores chilenos. Finalmente, se estima que los Family Office tendrán un nivel tal de concentración de los títulos del mercado bursátil chileno generando un incremento del riesgo sistémico derivado de un creciente poder de alterar precios de activos financieros por la vía de prácticas colusivas.

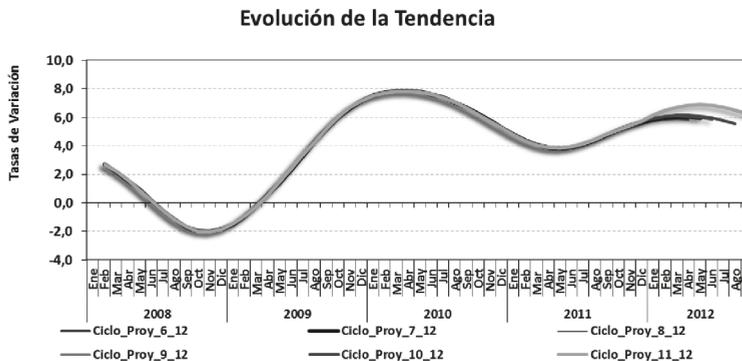
El censo de población ha venido a sellar el proceso de actualización del marco estadístico central para la toma de decisiones. Se renovó la referencia y metodología de cálculo del PIB con resultado positivo que incrementa la tasa de crecimiento, por un lado, y la nueva encuesta de empleo cuyo resultado también es positivo en términos de mayor creación de empleo, y finalmente el censo de población que ha fijado el número de personas muy por debajo de las proyecciones de población. En términos de indicadores, el PIB per cápita aumentará dejando al país más cerca del simplificado umbral del desarrollo, pero lamentablemente los chilenos seguirán con el mismo bajo nivel de remuneraciones y las cada vez mayores presiones de endeudamiento.

Crecimiento económico global con estancamiento del empleo: diversidad sectorial y el falso dilema de la productividad.

Durante el primer semestre se ha iniciado un nuevo proceso de compilación de los indicadores macroeconómicos bajo la responsabilidad del Banco Central de Chile. La medición a precios constantes se realiza en función del nuevo año de referencia 2008, en reemplazo del anterior 2003, y además se ha innovado en la metodología para la medición a precios constantes (también denominada medición en términos reales), que ya no deja los precios de un año fijo sino que va elaborando índices encadenados de precios lo cual incorpora de manera paulatina los cambios en precios relativos.

El mayor impacto de esta nueva serie se vislumbra en la importancia relativa de los sectores productivos en los que la minería del cobre es el gran ganador y la industria manufacturera es la gran perdedora de peso relativo. Ahora la incidencia de la minería no es por su valor agregado directamente, sino que también lo es por los impactos indirectos que se vislumbran en los servicios empresariales y de su red de subcontratistas.

El IMACEC, indicador de medición de la actividad en el corto plazo, también se ha ajustado de acuerdo a las ponderaciones de la nueva base de referencia para las Cuentas Nacionales de Chile, y sigue reflejando la evolución de la trayectoria de tendencia de crecimiento del PIB, reflejando los períodos de Peak del crecimiento y los de mayor contracción de la actividad productiva.



Fuente: Banco Central de Chile

Al nivel global, la medición del crecimiento promedio de la economía se ha modificado, y los resultados previos para los años 2009, 2010 y 2011 han sido corregidos al alza. Así, la caída de casi 2% del 2009 por la crisis económica

internacional se modera a un 0,9%, y el crecimiento de 2010 corrige al alza desde 5,2 a 6,1%, y el 2011 cierra con un 6% de incremento anual. En el 2012, los indicadores siguen mostrando un crecimiento cercano al 6%, pero no hay que olvidar que en los meses de invierno del año pasado hubo paralizaciones que afectaron a la minería, e impulsaron con fuerza los resultados de la actividad de los meses de julio y agosto de este año principalmente por los bajos niveles mensuales del año anterior. Es altamente probable que la tendencia de desaceleración que se observa ya en septiembre se profundice en el último trimestre del año, para cerrar el crecimiento de 2012 en torno al 5,2%.

Al cambio en la medición del PIB, previamente se había realizado un cambio en la encuesta de medición de la ocupación y de la tasa de desempleo, sin que se haya resuelto aún la adecuada metodología para unir los resultados de esta nueva encuesta con la que anteriormente levantaba el INE. Existe un período disruptivo previo al primer trimestre del 2010, y por ello el nivel de ocupación de referencia que se utiliza en el cálculo oficial es posterior al terremoto de 2010, considerando como trimestre de inicio enero-marzo de 2010. Varias críticas ha suscitado esta situación, en especial para los que estudian la productividad de los factores en el largo plazo, porque se registra una elevada creación de empleos, alrededor de 450.000, al cierre del trimestre enero-marzo de 2011 que se explica por los empleos destruidos por el terremoto que se consideran en el trimestre inicial de la nueva serie, en 2010.

Incremento de los Ocupados Totales			
Miles de personas			
Trimestre	Mes	12 Meses	Acum (respecto a Trim Nov - Ene)
May 11-Jul 11	-37,39	355,13	43,60
Jun 11 - Ago 11	25,16	343,17	68,76
Jul 11 - Sep 11	18,11	276,49	86,88
Ago 11 - Oct 11	7,03	254,98	93,91
Sep 11- Nov 11	9,56	194,11	103,47
Oct 11 - Dic 11	59,01	210,51	162,48
Nov 11- Ene 12	25,06	187,54	187,54
Dic 11 - Feb 12	47,98	233,32	47,98
Ene 12 - Mar 12	-24,71	200,21	23,28
Feb 12 - Abr 12	8,39	178,67	31,66
Mar 12 - May 12	-7,36	169,64	24,30
Abr 12 - Jun 12	-30,47	100,38	-6,17
May 12 - Jul 12	-32,09	105,68	-38,26
Jun 12 - Ago 12	-2,28	78,24	-40,54
Jul 12 - Sep 12	58,90	119,02	18,36

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

Es decir, que una parte importante de los ocupados revelan recuperación de empleos en los meses previos al terremoto por la reconstrucción misma y

también porque las personas tienen la urgencia de recuperar ingresos lo que explicaría el fuerte aumento del empleo por cuenta propia en los trimestres siguientes al terremoto.

En el siguiente año 2011, los empleos creados se reducen a 188.000, más en línea con un crecimiento de 6% y con acciones de reconstrucción centradas en la edificación y reparación vial. Finalmente, en el 2012, la creación de empleo ha sido casi nula, contrastando con los casi 87.000 empleos que se habían creado a igual mes el año pasado, y con el ritmo de expansión superior al 5% que ha tenido la economía.

En la discusión previa a la presentación del Presupuesto 2013, se presentaron los resultados de las estimaciones del PIB de tendencia (o de largo plazo) que se eleva al 5% y de precio del cobre, para los próximos años, cuyo valor esperado sube cuatro centavos de dólar para quedar en USD 3,06 por libra de cobre. Se anunció además que se anticipa el retorno de balance fiscal abandonando las posiciones de los años previos de déficit estructural de 1% del PIB, presentándose un presupuesto más bien conservador en materia de gasto.

El punto central del debate ha sido el gasto de educación que se percibe bajo en función del proyecto de ajuste tributario que levanta recursos por casi USD 1.000 millones y no se observa su asignación en el Presupuesto de la Nación¹. Así, la expansión real del gasto total no supera el 5%, y queda alineado con la proyección de crecimiento de la economía neutralizando para 2013 el efecto expansivo que ha tenido en los años previos el gasto fiscal sobre la demanda interna. Persisten los problemas de baja ejecución de las iniciativas de inversión, que seguramente se vincula a los cambios sucesivos que se han dado en la cartera de obras públicas durante los tres años de la presente administración. Los eventos de licitaciones con precios abultados en el Ministerio de Interior también han causado efectos en otras carteras porque se ha puesto mayor celo en los procesos de cotización de servicios y productos en las reparticiones públicas.

Los estudios de crecimiento de largo plazo han sido interesantes porque proveen un conjunto de información de la historia económica a través de indicadores de interés, como es la estimación de crecimiento de los factores productivos, capital y trabajo, y de su transposición a la producción global medida por el PIB. Las series disponibles muestran el desempeño de la economía desde los años 60, es decir ya medio siglo, y los resultados reafirman lo medular del proceso de desarrollo económico.

1 El Senador Larraín públicamente manifestó que esperaba más, sobre todo después del duro proceso para sacar adelante el proyecto tributario del Gobierno.

Periodo	Dotación de Capital	Horas de Trabajo	Productividad Total de Factores	PIB	Capital ajustado por Intensidad de Uso	Trabajo Ajustado por Educación
1960-2011	3,7%	3,6%	0,4%	4,1%	3,7%	3,7%
1990-2011	5,2%	3,5%	1,0%	5,1%	4,9%	3,3%
2000-2011	5,0%	2,9%	0,1%	4,4%	5,2%	3,3%

Fuente: Ministerio de Hacienda

El crecimiento promedio de los últimos 50 años de la economía chilena es del 4,1%, que se explica fundamentalmente por la expansión de la disponibilidad de factores productivos y de un débil incremento de la productividad total de factores, es decir de cambio tecnológico o innovación. A partir del año 1990 se inició un acelerado proceso de recuperación de la dinámica de crecimiento de la dotación de capital, notablemente afectada luego de la peor crisis económica de Chile en 1982 y 1983. Este intenso proceso de inversión alteró la relación capital/producto con que venía actuando la economía chilena, que conjuntamente generó un incremento de la productividad total de factores ya que en este proceso seguramente se adaptó cambio tecnológico con las nuevas maquinarias importadas y revisión de algunos procesos en la minería.

Sin embargo, en la última década ese impacto desaparece, porque han sido los sectores no transables los que han liderado el crecimiento y la capitalización en activos reales, especialmente todo lo vinculado al retail e infraestructura vial, y en este contexto no sorprende un aporte casi nulo de la productividad total de factores al crecimiento global.

El resultado no puede sorprender cuando el gasto de investigación y desarrollo no supera el 0,5% del PIB, y al parecer gran parte del impulso de la economía ha provenido de expandir la frontera de capacidades de explotación de recursos naturales, con su variante agroindustrial. Por ende, el capital ha sido más bien un vehículo para extraer rentas y potenciar ganancias por efectos de escala, tanto en los recursos naturales como aprovechar el marco de competencia monopolística que también permite la obtención de rentas mediante la imposición de un modelo de concentración.

El mayor perdedor en este contexto ha sido el trabajo, que se ha visto afectado en su dinámica de expansión perdiendo participación relativa en la economía global. El proceso de crecimiento va profundizando la mala distribución de la renta derivado de un modelo concentrador del capital, de estructuras de mercado marcadas por la ausencia o deficiente regulación, con la consiguiente obtención de rentas provenientes de consumidores que pagan sobrepuestos en varios productos de sus canastas de consumo.

Luego del Ajuste Tributario, el cobre es el proveedor alternativo de recursos fiscales.

La discusión tributaria se prolongó por casi un año, al cabo de la cual se ha generado la paradoja de incrementar la recaudación como resultado de aplicar una disminución de la carga tributaria. En efecto, los impuestos directos a las personas bajan para todos los tramos de renta, y en compensación se ha incrementado el impuesto de 1ª categoría (mal llamado impuesto de las empresas). Sin embargo, el impuesto de 1ª categoría no es carga tributaria de las empresas, sino que corresponde a un anticipo del pago de las personas y como tal se descuenta del resultado de los perceptores de utilidades en su declaración de impuesto global complementario en abril de cada año.

Si nos vamos al límite, y se repartieran todas las utilidades de las empresas, con la fórmula descrita, el impuesto de las personas baja y el pago anticipado realizado por las empresas sube, con lo cual las personas pagarían un menor diferencial de impuesto en abril, y la recaudación total sería menor. Ahora, como no se distribuye menos de 40% de las utilidades en promedio, al subir el impuesto de 1ª categoría se logra un aumento de la recaudación, que con el paso del tiempo se diluirá porque ahora seguramente será más conveniente, desde la perspectiva tributaria, distribuir una mayor proporción disminuyendo entonces el efecto recaudatorio. Claramente es una medida que profundiza la brecha distributiva de ingresos, porque aquellos de mayores rentas logran un mayor incremento de su ingreso disponible.

El impuesto a los actos jurídicos (es el único impuesto que afecta a las transacciones financieras, a las crediticias) también se ha reducido, generando un impacto negativo en la recaudación global que beneficiará a aquellos que solicitan crédito hipotecario, de consumo o en la tarjeta de crédito. También es un impacto que beneficia a los hogares de mayor renta, que son los que solicitan también mayor cantidad de créditos.

¿Y cómo se logra entonces el incremento de la recaudación? Principalmente de la revisión de algunas formas de elusión existentes en la ley de rentas que se eliminan o en las que se aplicará un mayor celo fiscalizador. Varios analistas tributarios vaticinan que los cambios conductuales que se observarán en los contribuyentes reducirán la capacidad de recaudación. Otra de las fuentes de recaudación efectiva, es que no aumente en demasía la proporción de utilidades distribuidas, y el rendimiento de 1ª categoría no se aleje en demasía de su potencial al gravar en un 3% adicional a las utilidades devengadas.

Así, el resultado final es de un aumento moderado, que para los más optimistas sería de casi 1.000 millones de dólares por año, y para otros más realistas no superaría los 500 millones por año, que sólo cubre parcialmente los requerimientos de compromisos asumidos en el presupuesto de educación. El incremento del gasto público, y la eliminación de las holguras fiscales generan

más presión aún sobre los excedentes del cobre como fuente de financiamiento del presupuesto nacional.

La administración actual instaló en el presupuesto un precio de largo plazo del cobre bastante elevado, que por dos años consecutivos se ha fijado sobre los USD 3 por libra. Sin embargo, en el último estudio de los 16 expertos consultados, sólo 6 llegan a resultados que superan los USD 3 por libra, y el resto se ha situado en el rango de USD 2,7 a 3 por libra. Claramente, se está adoptando una posición de mayor riesgo, pero que aporta mayor holgura para el financiamiento del gasto presupuestado en el corto plazo, y que también posibilita un ajuste tributario cuyo resultado final ha reducido la carga tributaria.

Los ingresos del cobre no solo se refieren a los que logra CODELCO como empresa pública, sino que incluye además la recaudación por royalty, e impuesto adicional a la renta que pagan las empresas extranjeras cuando retiran utilidades. Así, la incidencia del cobre en los ingresos fiscales se aproxima al 20%, y en buena medida ha contrapesado el estancamiento de la carga tributaria que se había mantenido cercana al 19%, y que ahora subirá al 20% al nivelarse las tasas de IVA con la del impuesto de 1ª categoría. Algunos dirán que lo que se debe considerar es únicamente el precio de largo plazo porque ese es el precio que define los recursos que pueden aplicarse al gasto, pero en la práctica la aplicación de los recursos del cobre que van al FEES sólo han diferido su uso como fuente de financiamiento del gasto público anual.

CASEN: 25 años de registro de la desigualdad

Otro ámbito de polémica fue la publicación de los resultados de la encuesta Casen, que luego de dos años de administración del presidente Piñera se levantaba la tradicional medición del desempeño de los programas sociales gestionados íntegramente por los equipos del Gobierno. El impacto de la recesión fue grande en el cierre de la Administración Bachelet, y la población bajo la línea de pobreza se había incrementado rompiendo la tendencia a la baja sistemática que se había registrado durante todo el período de gestión de la Concertación.

Las expectativas oficialistas eran elevadas, porque luego de dos años de crecimiento sostenido al 6%, y con una creación de 400.000 empleos al cierre de 2010, y de 188.000 en 2011, se suponía una reducción importante de la población bajo la línea de pobreza. Sin embargo, los resultados no validaron la hipótesis principalmente por dos razones: la mejoría de los indicadores tiene incorporado un efecto estadístico metodológico positivo derivado de escalas que relativamente mejoran los promedios, y por otra parte que las canastas de consumo se han visto afectadas por incremento en sus costos de adquisición especialmente de los componentes de mayor peso relativo para los hogares de menores ingresos que se complementa además con remuneraciones que se mantienen en bajos niveles para los hogares del 40% de menores ingresos.

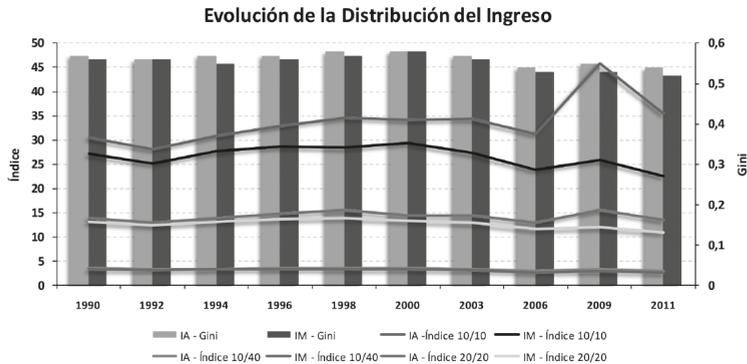
Ante los resultados adversos, se recurrió a la introducción de cambios metodológicos que a la luz de la discusión y antecedentes que emergieron en la prensa, fueron administrados con el único fin de lograr mostrar un resultado estadístico que permitiera concluir que se había logrado reducir la población bajo la línea de pobreza. Con todo, la reducción es bastante menor, y tampoco se logró concluir que tal resultado fuera estadísticamente significativo dado que los errores de estimación se incrementaron. Tal vez lo más complicado fue el compromiso de la calidad del producto, y la decisión de la CEPAL de desligarse de su participación futura en los delicados procesos de imputación y aplicación de protocolos de buenas prácticas internacionales que en todo este tipo de estudios se debe implementar. La CEPAL proporcionaba la garantía de rigurosidad en los procedimientos y de neutralidad de intereses con respecto a los resultados derivados de la encuesta, evitando así la problemática de credibilidad para un instrumento de retroalimentación y evaluación de la política social.

Con la Casen 2011, se completa un ciclo de 25 años de medición de la realidad socioeconómica de la población, y del impacto del gasto social en los indicadores de pobreza, así como el monitoreo de las condiciones de desigualdad imperantes. Al margen del resultado puntual obtenido en la última encuesta, lo más concreto es que desde 2006 no se ha logrado seguir avanzando en disminuir la proporción de hogares bajo la línea de pobreza, y sólo se han conseguido resultados positivos en la reducción de la extrema pobreza. Se evidencia un relativo agotamiento de la efectividad de la focalización, y ya no es un problema de eficiencia, sino que más bien de características estructurales más profundas que impiden que los hogares mejoren sus condiciones con el paquete de beneficios que se entregan.

Otro elemento que se desprende además de los últimos resultados es que un mayor número de hogares están en el entorno de la línea de pobreza, y cuando se reflexiona acerca del método de obtención del punto de corte se relativizan los avances logrados en los últimos diez años. Hay que recordar que cuando se inicia la aplicación de la Casen, la economía chilena estaba aún bajo los efectos de la depresión de 1982-83, y en esas condiciones el gasto de alimentos de los hogares de menores ingresos representaba casi 50% del presupuesto familiar. En EEUU se aplica una metodología similar, pero los alimentos representan 33% del presupuesto familiar de los hogares más pobres, cuando corría el año 1969, y por ende si se aplicara un coeficiente de Engel similar en Chile, los resultados mostrarían a un número bastante mayor de hogares bajo la línea de pobreza. Si se aplica el conjunto de indicadores habitual de la OCDE, los hogares en situación de pobreza representarían algo más del 20%.

En términos de desigualdad, en los últimos 25 años los avances no son significativos. El resultado no sorprende porque el objetivo de política pública fue principalmente el de aplicar políticas focalizadas para disminuir la pobreza. No se han aplicado herramientas que tengan por objetivo la mejora de la distribución del ingreso: la estructura tributaria es regresiva, los sistemas de

regulación laboral son débiles, las compensaciones del sistema público son bajas y la capitalización privada del sistema de pensiones también lo es, condicionando a la gran mayoría de los trabajadores al momento del retiro, a ingresos muy inferiores a los obtenidos durante su ciclo productivo.



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social

Los indicadores de desigualdad no presentan variaciones significativas durante los 25 años de análisis: el ingreso autónomo promedio del 10% más rico es más de 30 veces el del 10% de menores ingresos, y luego de la aplicación de la política pública se mantiene una relación de 25 a 1. Si consideramos el impacto de la recesión de 2009, la relación de los ingresos autónomos se incrementó brutalmente a más de 40 a 1, y el 2011 se redujo a 35 a 1 que sigue por sobre el promedio histórico. El desempleo generó un alza desmedida de la brecha que no se recupera con la creación de empleos de los años siguientes a la recesión, confirmando en alguna medida que se trata de puestos de trabajo de inferior calidad y por ende con compensaciones más bajas.

La relación del ingreso autónomo del 20% más rico al del 20% de menores ingresos se mantiene muy estable en torno a 13 a 1, que se reduce a 11 a 1 luego de recibidas las transferencias monetarias. La relación se mantiene muy estable en el tiempo.

Finalmente, los ingresos del 10% más rico equivalen a 3 veces los ingresos percibidos por el 40% de menores ingresos. Esta relación no presenta gran diferencia si se considera indistintamente el ingreso autónomo o el ingreso monetario ajustado con la política pública. Esta relación ha oscilado históricamente entre 3,2 y 2,7. El coeficiente de Gini oscila entre 0,58 y 0,54 para los ingresos autónomos, y entre 0,58 y 0,52 para los ingresos monetarios.

La Polar, Enersis y los Family Office comprometen la credibilidad del sistema financiero local.

El año 2012 será recordado como el año negro del mercado de capitales chileno. El escándalo financiero del siglo de la multitienda La Polar será recordado por largo tiempo, y registrado en los textos universitarios por la magnitud de la alteración de los estados financieros y por la amplitud de los agentes económicos afectados. La manipulación sistemática de los registros contables, la complicidad de las firmas auditoras, y la total incapacidad de las clasificadoras de riesgo y de las autoridades reguladoras para detectar los problemas, están en el centro del problema. Los impactos aún no están del todo determinados, porque involucran a cientos de pequeños accionistas, ahorrantes de fondos mutuos y por supuesto a los fondos de pensiones, y más temprano que tarde cada uno de ellos tendrá que asumir una pérdida patrimonial significativa.

Más impresionante aún es la intención de que el Estado les reintegre los impuestos en exceso pagados por la alteración de la utilidad contable y tributaria en los años pasados, y seguramente tendrán éxito porque el sistema del FUT es el mecanismo que lo permite. En efecto, la empresa alegrará que al ajustarse la utilidad de los años pasados el impuesto de 1ª categoría deberá corregirse retroactivamente, y el Fisco reintegrará el impuesto pagado en exceso recuperando la empresa liquidez financiera. Sin embargo, el Fisco podría también solicitar a los accionistas pagar la diferencia de crédito en exceso presentado al momento de realizar la declaración de global complementario, golpeando aún más las finanzas de pequeños y medianos accionistas.

El caso de Enersis también ha generado desconfianza, y nuevamente han sido los inversionistas institucionales las víctimas violentadas financieramente. En efecto, los Fondos de Pensiones tienen en su poder una participación accionaria a través de la cual perciben dividendos y además obtienen las ganancias patrimoniales derivadas del incremento del valor de la empresa. Cuando se propone un aumento de capital, y que una de las partes lo hará aportando activos, y obligando a los restantes a hacerlo con recursos frescos no sería un gran problema, pero si los activos se sobrevaloran entonces de forma velada se genera una pérdida patrimonial para los Fondos de Pensiones. Han quedado a la vista los conflictos de intereses ya que la ética de la bolsa de valores queda comprometida cuando personeros están además en el directorio de la empresa que realiza esta propuesta "peligrosa". Los pequeños inversionistas van perdiendo credibilidad porque operaciones como estas los dejan en la indefensión total.

En la prensa especializada se presentan crónicas que resaltan el rápido desarrollo de los "Family Office", instituciones que se especializan en la administración de riquezas familiares. Las proyecciones plantean que muy pronto estas instituciones concentrarán algo más de 25% de los títulos del mercado local, incrementando fuertemente el riesgo sistémico asociado a

prácticas colusivas con el fin de alterar precios de mercado, dejando muy expuestos a los pequeños accionistas. Estas condiciones generalmente pasan desapercibidas para los ahorrantes que confían en los auxiliares financieros que recomiendan determinados portafolios de inversión, con lo cual se generan cada vez mayores asimetrías de información que perjudican potencialmente a los pequeños inversionistas.

Estas crisis de confianza no causan grandes problemas en el mercado bursátil chileno, los inversionistas institucionales seguirán transando porque al final del día todos los problemas se diluyen en los Fondos de Pensiones, y sus efectos sólo se verán a 15 a 20 años plazo.

Censo de Población: Chile se envejece y recrudece el problema de pensiones.

No sólo el PIB per cápita se incrementa, sino que la población ha entrado en un proceso de envejecimiento más acelerado porque la tasa de crecimiento vegetativo ha disminuido a un promedio de 0,9% anual. La principal causa sería una fuerte reducción de la tasa de natalidad que nos sitúa como el país que sufrirá el mayor envejecimiento en América Latina.

La distribución del ingreso también se verá afectada en la medida que una mayor proporción de la población dependerá de los flujos de renta que provengan de sus Fondos de Pensiones provocando una fuerte caída de los ingresos disponibles de un segmento que será más gravitante en la población total. Sólo hoy después de 30 años de aplicación se percibe que la tasa de capitalización de 10% del ingreso es insuficiente para garantizar pensiones que no disminuyan seriamente el ingreso disponible de varios hogares.

El problema del sistema de pensiones no se centra en la baja tasa de capitalización, sino que las últimas crisis han reducido notablemente la rentabilidad anual promedio que quedaría por debajo el esperado 5% anual utilizado en los cálculos actuariales para proyectar las pensiones. En el caso de los funcionarios del Estado, sus Bonos de Reconocimiento se capitalizan incluso a una tasa promedio de 4% con importantes efectos en el valor esperado de las pensiones. Otra fuente de disminución en el valor esperado es la baja densidad promedio que están registrando los trabajadores chilenos, lo cual ocasiona importantes mermas patrimoniales a los valores capitalizados futuros. No se ha avanzado en incorporar al sistema un seguro colectivo que permita compensar los períodos de lagunas de cotizaciones que provengan de ciclos de cesantía o desempleo.

Los países de la OCDE tienen sistemas de pensiones que garantizan ingresos a sus pasivos que no se desploman en relación a los flujos de renta mientras estaban en actividad, y sin duda que es un componente que explica la obtención de coeficientes de GINI que representan distribuciones más equitativas de

la renta. Adicionalmente, la carga previsional no recae en las rentas de los trabajadores únicamente sino que es compartida por las rentas del capital.

La crisis financiera mundial ha puesto en la mira nuevamente al sistema de pensiones chileno que ha sufrido fuertes pérdidas patrimoniales en los Fondos de Pensiones, con impactos que difícilmente podrán ser mitigados por aquellos que se encuentran en un horizonte de cinco años para acogerse a jubilación. Seguramente los planes de retiro deberán ser analizados con detención, generando mayor presión en un mercado laboral que se mueve a tasas decrecientes de aumento de la ocupación.

Chile y las desigualdades: un leve progreso y una amplia tarea pendiente

Gonzalo Martner *

Chile ha experimentado un proceso de crecimiento desde 1990 que ha duplicado la tasa promedio constatada entre 1974 a 1989, con una considerable disminución de la pobreza absoluta y una situación distributiva y de pobreza relativa que permanece ampliamente regresiva y que ha mejorado poco. La existencia de mediciones de la OCDE y de la CEPAL permite realizar un análisis más amplio de esta situación que la que emana de las elaboraciones estadísticas oficiales chilenas.

Los indicadores de desigualdad

Puesto Chile en el contexto de la OCDE, la mala noticia es que el país es uno de los más desiguales, junto a México, dentro de los que componen este organismo, con 27 veces más ingresos para el 10% privilegiado que para el 10% más pobre y un coeficiente de Gini (1 es la máxima desigualdad, 0 es la máxima igualdad) de 0,49 frente al 0,25 de Noruega y Dinamarca y el promedio OCDE de 0,32 hacia fines de la primera década del siglo 21. Sin embargo, la buena noticia es que Chile ha estado entre los pocos países que redujeron en alguna proporción su fractura distributiva en la comparación entre mediados de los años noventa y fines de la primera década del siglo 21.

En ese lapso de tiempo, el incremento promedio de los ingresos en la OCDE (con datos para 27 países de los 34 miembros actuales) fue de 1,7% anual, el del 10% más pobre fue de solo 1,3% anual y el de los más ricos de 1,9% anual, con la consecuencia de incrementar la brecha distributiva. En Chile, en cambio, el incremento promedio de los ingresos fue también de 1,7% anual, pero el del 10% más pobre fue de 2,4% anual y el de los más ricos de 1,2% anual.

CUADRO 1: CRECIMIENTO DE LOS INGRESOS EN ALGUNOS PAÍSES OCDE, 1985-2008, VARIACIÓN ANUAL PROMEDIO, EN PORCENTAJE

Países	Total	Decil inferior	Decil Superior
Alemania	0,9	0,1	1,6
Suecia	1,8	0,4	2,4
Estados Unidos	1,3	0,5	1,9
México	1,4	0,8	1,7
Chile	1,7	2,4	1,2
España	3,1	3,9	2,5
OCDE (27)	1,7	1,3	1,9

Fuente: OCDE

Pero esta disminución es leve y no incide de manera importante en la disminución de la brecha distributiva. En efecto, los datos para Chile de 1996 a 2009 procesados por la OCDE reflejan una disminución del coeficiente de Gini de 0.53 en 1996 a 0,50 en 2006 y a 0,49 en 2009, un escaso 0,003 por año. La brecha con el promedio actual del coeficiente de Gini en la OCDE es de 17

puntos: en 20 años más, al ritmo mencionado, el diferencial se habrá reducido a 11 puntos, en 30 años a 8 puntos y en cuarenta años a 5 puntos. Alcanzar el promedio OCDE tomaría, a partir de 2009 y todo lo demás permaneciendo constante, nada menos que 55 años.

Los datos para Chile hasta 2009 procesados por la OCDE y disponibles en su base de datos (la encuesta 2011 aún no ha sido sometida a análisis de acuerdo a su propia metodología por la OCDE) reflejan la mencionada disminución del coeficiente de Gini. Los coeficientes de Gini calculados por Mideplan (parecidos a los calculados por la CEPAL, y que no incluyen factores de equivalencia por tipo de miembro de la familia), que procesan con otros criterios los mismos datos de las mismas encuestas, son de 0.56, 0.53 y 0.53 respectivamente. ¿Por qué esta diferencia? La OCDE realiza el análisis de la concentración de ingresos en base al "ingreso disponible", que es diferente al utilizado por MIDEPLAN (ahora Ministerio de Desarrollo Social), pues está corregido por el tamaño del hogar con una escala de equivalencia, lo que nunca se ha hecho en Chile.

En la disminución del coeficiente de Gini calculado por la OCDE tiene un efecto el tamaño del hogar de los distintos segmentos de ingresos no considerado por el cálculo nacional. Como se mencionó, la OCDE mide el ingreso disponible como el conjunto de ingresos monetarios de los hogares (sin tomar en cuenta la imputación por arriendo de los propietarios que ocupan una vivienda o la producción doméstica, como en el caso de Mideplan), descontando los impuestos directos (a la renta y otros) y las cotizaciones sociales de los trabajadores, agregando las transferencias monetarias del Estado y ajustando por unidades de consumo en cada familia.

Se considera la repartición de ingresos entre las personas que viven en el seno de hogares privados (fuera de instituciones), cada uno viéndose atribuir el ingreso del hogar en que vive. El ingreso es ajustado en función de un parámetro común entre países para reflejar las diferencias en las necesidades de los hogares según su tamaño (ingreso por 'unidad de consumo'). En este caso, se trata de la raíz cuadrada del tamaño del hogar: por ejemplo, las necesidades de un hogar compuesto por cuatro personas representan el doble de las necesidades de un hogar compuesto por una sola persona (la escala de equivalencia por persona es de 0,5). Se excluye los servicios en especie provistos a los hogares por el gobierno y entidades privadas, los impuestos al consumo y los ya mencionados flujos de ingresos imputados por propiedad de la vivienda.

Con los datos normalizados de la OCDE, se constata que Chile, Corea y México están al final de la tabla en materia de profundidad redistributiva. Así, el único otro país de los 27 considerados por la OCDE en el estudio de 2011, que redistribuye tan poco como Chile y México, es Corea. Solo que su nivel de desigualdad de mercado es de 0,32, el menor Gini de la OCDE, lo que revela que las diferencias de ingresos distribuidos en la empresa son menores comparativamente.

CUADRO 2: CHILE, COEFICIENTES DE GINI SEGÚN DEFINICIONES DE INGRESO

Categorías de ingreso	1996	2006	2009
Ingreso antes de Impuestos y Transferencias, OCDE	0,54	0,51	0,53
Ingreso autónomo, Mideplan	0,57	0,54	0,55
Ingreso después de Impuestos y Transferencias, OCDE	0,53	0,50	0,49
Ingreso monetario, Mideplan	0,56	0,53	0,53
Ingreso monetario, CEPAL	0,55	0,52	0,52

Fuentes: OCDE, CEPAL y Ministerio de Desarrollo Social Chile

El de Chile alcanza 0,53, el mayor de los países de la OCDE, incluso más amplio que el de México, reflejando una distribución primaria del ingreso extremadamente favorable al capital, aunque ha disminuido en dos puntos desde 1996. La ausencia de negociación colectiva y de capacidad sindical en buena parte de la actividad económica cobra así su cuenta distributiva en Chile.

CUADRO 3: CHILE, INGRESOS DISPONIBLES ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS

Categorías de población	1996	2006
Población total antes de Impuestos y Transferencias	0,541	0,511
Población total después IT	0,527	0,503
Población 18-65 años antes IT	0,533	0,504
Población 18-65 años después IT	0,522	0,499
Población mayor de 65 años antes IT	0,525	0,524
Población mayor de 65 años después IT	0,499	0,487

Fuente: OCDE

Por su parte, la operación del sistema de tributos (recuérdese que en la metodología OCDE no se considera los impuestos indirectos, por no disponerse de información suficiente) y gastos se resume en los cuadros 3 y 4. Los impuestos y transferencias no corrigen de manera muy distinta la situación distributiva de la población activa y de la población total, pero si lo hacen con más intensidad y de manera creciente -en lo que la reforma previsional del gobierno de Bachelet ha incidido- con la población pasiva, aunque no en el nivel sustancial como el que se presenta en los Estados de bienestar desarrollados, incluyendo Estados Unidos y su sistema público de pensiones.

Desde 2006 ha aumentado la desigualdad de ingresos entre los adultos mayores antes de impuestos y transferencias, pero disminuido después de la acción pública, cuyo impacto pasó de 4 puntos a 7 puntos del coeficiente de Gini, lo que se verá reforzado por la reforma previsional aplicada a partir de 2008, al crearse un pilar solidario en el sistema de pensiones que abarca al 60% de la población.

CUADRO 4: CHILE, ÍNDICES DE REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Año	Ingreso de mercado		Ingreso disponible		Redistribución	
	Gini Ingreso de mercado (Gm)	Cambio, % del período base	Gini Ingreso disponible (Gd)	Gm-Gd	% de Gm (4/1)	Cambio, % del período base
	{1}	{2}	{3}	{4}	{5}	{6}
1996	0,541		0,527	0,014	3	
2006	0,511	-5,5	0,503	0,008	2	-39,5
2009	0,526	-2,8	0,494	0,032	6	135,1

Fuente: a partir de OCDE

Hacia 2009, el proceso redistributivo agregado corregía en solo 6% el nivel de desigualdad, cifra muy baja comparada con el 29% promedio en 12 países reseñados en el estudio de la OCDE de 2011, es decir cinco veces más que la capacidad redistributiva exhibida por Chile y su Estado de bienestar de escala menor. El rango de corrección de la desigualdad va desde menos de 9 puntos en el coeficiente de Gini (en Suiza, Estados Unidos y Canadá) y 13 puntos (en los países nórdicos, Polonia y Chequia), contra solo 3 puntos en Chile. No obstante su bajo nivel, esa capacidad ha progresado, pues ha duplicado en 2009 aquella prevaleciente en 1996 y triplicado la de 2006, que había decaído respecto de diez años antes, reflejando las dificultades en la construcción de un Estado de bienestar con capacidad redistribuidora de cierta entidad.

Cabe subrayar que la redistribución no se realiza solo mediante transferencias en dinero. Los gobiernos gastan en servicios sociales públicos de educación, salud y acogida social (en la OCDE estos gastos representan un 13% del PIB), además de en bienes públicos como defensa, seguridad y justicia y en bienes de infraestructura y en promoción económica, cuyo objeto principal no es la redistribución pero tienen impactos distributivos. Algunos países gastan incluso mucho más en la provisión "en especie" de estos servicios públicos que en beneficios en dinero: es el caso en los países de habla inglesa, en los países nórdicos y en Corea y México.

Aunque el objetivo primordial de los servicios sociales no es la redistribución sino la provisión de una educación adecuada, una atención de salud decente y bienes públicos aceptables a disposición de todos, tienen en los hechos un

carácter redistributivo: redujeron en la OCDE, sin incluir aún a Chile, en un quinto en promedio la desigualdad de ingreso disponible.

Futuros procesos de normalización estadística revelarán si en Chile estos servicios disminuyen en una proporción mayor o menor las desigualdades de ingreso que el promedio OCDE. En el caso de los cálculos incompletos del gobierno chileno, la reducción es de 75%, lo que no parece verosímil. Cabe evitar cálculos con información incompleta, o directamente arbitrarios, como los que Mideplan ha hecho en Chile para algunas estimaciones de distribución del ingreso considerando la redistribución en bienes y servicios no monetarios, imputando gastos de gobierno (por ejemplo algunos de educación y salud) de carácter progresivo, pero no los de carácter regresivo (por ejemplo educación superior), lo que permite presentar datos en los que la brecha distributiva con la OCDE prácticamente desaparecería, sin considerar que en esos países esos gastos también existen y también disminuyen la desigualdad distributiva.

Índices comparados de pobreza

La discusión sobre la magnitud de la pobreza en Chile se ha transformado en una controversia política abierta. La medición, que han realizado tradicionalmente de manera coordinada el Ministerio de Planificación de Chile (desde 2011 Ministerio de Desarrollo Social) y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas en base a las encuestas de Caracterización Socioeconómica (CASEN) realizadas cada dos o tres años, se ha regido por la metodología de la *pobreza absoluta*.

El indicador convencional de pobreza está definido a partir de una canasta de alimentos que en su composición nutricional (calorías y proteínas) permite que un adulto mantenga su condición al consumirla. El costo de esta canasta define la línea de indigencia, en tanto que dos veces ese monto define la línea de pobreza -lo que es una decisión originalmente basada en el peso de los alimentos en el consumo total en un momento dado (en Estados Unidos se multiplica por tres veces, por ejemplo)- con un ajuste para la población rural dado el supuesto de autoproducción de una parte de los alimentos en ese sector, otra "decisión estadística" con fundamento precario y variable en el tiempo.

Otra fuente de problemas es que la variable fundamental que se utiliza para los análisis de pobreza y de distribución del ingreso, la constituye el ingreso autodeclarado por las familias. Cada persona entrega una información que responde a lo que estima o conoce son sus ingresos y los de su familia, lo que presenta diversas distorsiones. La información con que cuenta el grupo familiar respecto de sus ingresos, que normalmente es homogénea cuando la o las personas que perciben ingresos desempeñan un trabajo dependiente y formal o bien reciben una pensión, es más heterogénea cuando los ingresos corresponden a rentas del capital, que normalmente no se liquidan

mensualmente, o a trabajos no dependientes o informales, cuyas rentas son variables y carecen de registro.

Esto es relevante debido a que la distribución funcional del ingreso nacional indica que los ingresos por rentas del trabajo, constituyen una proporción inferior a la del resto de ingresos. Además, las personas de mayores ingresos son menos proclives a responder las encuestas, lo que genera otro sesgo. Esto determina que el gobierno de Chile haya solicitado por décadas a CEPAL que realice un ajuste de las cifras de ingresos de las familias a partir de información sobre el ingreso nacional que entrega el Banco Central.

CUADRO 5: CHILE, ÍNDICES DE POBREZA RELATIVA Y ABSOLUTA

Índices OCDE, CEPAL y Mideplan	1996	2006	2009	2011
Tasa de pobreza (bajo 60% mediana) antes de impuestos y transferencias	22,9	21,6	23,1	-
Tasa de pobreza (bajo 50% mediana) antes de impuestos y transferencias	16,9	15,9	21,4	-
Tasa de pobreza (bajo 40% mediana) antes de impuestos y transferencias	11,2	10,7	12,0	-
Tasa de pobreza (bajo 60% mediana) después de impuestos y transferencias	26,8	26,0	25,1	-
Tasa de pobreza (bajo 50% mediana) después de impuestos y transferencias	20,2	18,9	18,4	-
Tasa de pobreza (bajo 40% mediana) después de impuestos y transferencias	13,6	12,1	11,2	-
Indice de concentración (bajo 50% mediana), CEPAL	20,3	18,5	17,4	-
Indice de Pobreza Mideplan	23,2	13,7	15,1	14,4
Indice de Extrema Pobreza Mideplan	5,7	3,2	3,7	2,8
Indice de Pobreza CEPAL	23,2	13,7	11,5	-

Fuentes: OCDE, Ministerio de Desarrollo Social-Chile y CEPAL



Reflejando el crecimiento total de los ingresos, entre 1990 y 2006 la pobreza absoluta bajó de 38,6% a 13,7% de la población y la indigencia lo hizo de 13,0% a 3,2%, lo que no ha sido materia de grandes controversias, con excepción de la no actualización de la estructura de consumo de los hogares desde 1988.¹ En cambio, la publicación en 2010 de los datos para 2009, y ya producido el cambio de coalición de gobierno, a partir de la misma información de base (la encuesta de consumo de hogares de 1987-88 y la encuesta de ingresos CASEN de 2009), ha sido polémica, como también la publicación en 2012 de la encuesta realizada a fines de 2011. En el primer caso, la CEPAL concluyó que la pobreza cayó respecto de 2006 en Chile, mientras para el gobierno, en cambio, subió: se produce por primera vez una discrepancia de signo, con una fuerte polémica asociada a esta inédita situación.

Como ilustración de cuan dependiente de las opciones de medición que se toman resulta ser la evaluación de los cambios en la pobreza, vale la pena reseñar el razonamiento de la CEPAL: "Para computar la pobreza y la indigencia en cada uno de los años para los que se dispone de una medición de los ingresos (en Chile, para aquellos con una encuesta CASEN) debe actualizarse el valor de esas líneas originales de manera de reflejar la variación de los precios de los bienes y servicios.

Para ello, la práctica tradicionalmente utilizada por la CEPAL consistía en actualizar los valores tanto de la línea de pobreza como la de indigencia, considerando el cambio experimentado por los precios de los alimentos. Con

La medición de 2011 ha suscitado ahora nuevas controversias. La encuesta CASEN se aplica normalmente en el mes de noviembre del año respectivo, y su trabajo en terreno se prolonga habitualmente hasta diciembre... En el año 2011, en particular, se tomaron dos muestras (primero entre el 17 de octubre y el 22 de noviembre y luego entre esta última fecha y el 22 de enero), lo que permitió considerar la incidencia de un bono monetario entregado por el gobierno en diciembre, sin promediario con el resto de los meses del año, con lo que se sobrestimó el ingreso de los más pobres

¹ El efecto de dicha actualización sería un incremento significativo de los niveles de pobreza, tal como estimó un trabajo del actual ministro de Hacienda Felipe Larraín de 2008: "la canasta actualmente vigente se elaboró en base a los patrones de consumo de los hogares del Gran Santiago en los años 1987-1988, en circunstancias que desde entonces han ocurrido muchos cambios económicos, demográficos y sociales que hacen necesaria una actualización de la línea de pobreza (...). En base a ello, este artículo rehace los cálculos y determina que la pobreza afectaba todavía al 29% de la población en 2006, es decir, más del doble de la cifra oficial", en Felipe Larraín Bascuñán, "Cuatro millones de pobres en Chile: actualizando la línea de pobreza", disponible en http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4120.html#UDayBNaTuaI.

esta práctica, la relación entre las líneas de pobreza y de indigencia permanecía constante. No obstante, a partir de 2007, y para todos los países, la línea de indigencia se actualiza mediante la variación del componente alimentos del Índice de Precios al Consumidor (IPC), mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios, se actualiza mediante la variación del IPC correspondiente.

En consecuencia, de 2007 en adelante, la diferencia entre las líneas de indigencia y de pobreza ya no es constante. Este cambio en el criterio de actualización de las líneas se realizó debido al notable incremento de los precios de alimentos registrado a nivel regional principalmente en 2007 y 2008, que no fue acompañado por un aumento similar en los precios del resto de los bienes y servicios. En efecto, en el caso de Chile mientras que en el trienio 2006-2009 el IPC de los alimentos creció en 32,4%, el correspondiente al resto de los bienes sólo lo hizo en 6,4%. Hasta 2006, la estimación oficial del gobierno de Chile coincidía con la de la CEPAL.

La diferencia que se observa en 2009 obedece a que el cálculo del gobierno no adoptó el cambio introducido por la CEPAL, y continuó actualizando el valor del conjunto de la línea de pobreza (alimentos y otros bienes y servicios) por la variación del precio de los alimentos, tal como se venía aplicando hasta el 2006. Lo anterior tiene un efecto particularmente relevante en Chile, debido a que su adopción modifica la tendencia de la pobreza respecto a la estimación de 2006. En efecto, si se actualiza tanto la línea de indigencia como la línea de pobreza según la variación de los precios de los alimentos, opción metodológica empleada por MIDEPLAN, la tasa de pobreza resultante es de 15,1%, lo que representa un aumento de 1,4 puntos porcentuales. En cambio, al utilizar la variación de los precios de los alimentos para actualizar el valor de la canasta alimentaria y la variación de los precios de los no alimentos para los demás bienes y servicios, la tasa resultante es de 11,5%, 2,2 puntos porcentuales por debajo del valor de 2006.²

El gobierno dijo no desconocer el impacto de los precios de los alimentos, pero señaló que prefería mantener la misma metodología para no interferir la comparación con períodos anteriores. Esta divergencia metodológica dio lugar a una controversia entre el nuevo gobierno instalado en 2010 y la oposición, que se inclinó por darle más credibilidad a la metodología de la CEPAL, que atenúa el impacto del aumento del precio de los alimentos sobre la pobreza, y la muestra manteniendo su tendencia a la disminución verificada desde 1990. La *indigencia*, que marcaba 13,0% en 1990, aumentó de 3,2% a 3,7% entre 2006 y 2009, cifra en la coinciden tanto el gobierno de Chile como la CEPAL, pues ambas metodologías utilizan los mismos ingresos medidos por la encuesta CASEN y el mismo indicador de precios de los alimentos. Este leve deterioro ocurrió bajo el impacto del incremento del desempleo en medio de la crisis global y del alza del precio de los alimentos en el período consignado.

2 Consultado en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/1/41821/P41821.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>.



La introducción por la OCDE en 2011 de mediciones oficiales de pobreza relativa en Chile, siempre utilizando las encuestas oficiales chilenas de ingresos CASEN para 1996, 2006 y 2009, que estima el porcentaje de la población con ingresos inferiores al 40%, 50% y 60% de la mediana del ingreso disponible antes y después de impuestos y transferencias, es consecuencia del ingreso de Chile a la OCDE en 2010. No obstante, la CEPAL incluye desde hace años en su base de datos la cifra de población con ingresos inferiores al 50% de la mediana, pero clasifica esta variable como índice de concentración de ingresos y no de pobreza. La OCDE mide desde 2011 la pobreza para Chile en base a la misma encuesta CASEN pero con su propia definición: mientras en 2009 para el gobierno chileno actual la pobreza afectaba a un 15,1% de la población, para la OCDE esta cifra subía a 25,1% de los chilenos (si se considera el 60% de la mediana de ingresos como criterio para fijar la línea de pobreza) y a 18,4% (si se considera el 50% de la mediana como criterio para fijar la línea de pobreza).

En el caso de una familia cuyo único ingreso sea un Ingreso Mínimo fijado para 2012-2013, está en una condición de pobreza muy cercana a la indigencia si se considera los últimos datos de la encuesta CASEN. En este caso, el ingreso monetario disponible ronda los \$160.000, lo que da un valor cercano a \$40.000 por persona, dado que el grupo familiar lo componen en promedio cuatro personas, a contrastar con la línea de indigencia que, como se mencionó, alcanzó en 2011 poco más de \$36 mil

En el caso de OCDE la línea de pobreza monetaria se mide como un porcentaje de la mediana de ingresos, es decir un indicador relativo y no absoluto, como el que se utiliza en Chile. Estas nuevas líneas de pobreza reposan en una concepción según la cual pobre es aquel individuo cuyo consumo cae bajo normas sociales y estándares de consumo que evolucionan en función del ingreso de la familia típica del sector medio de la sociedad.

Una tasa de pobreza relativa es un indicador de desigualdad concentrado en la parte inferior de la distribución: mientras más débil es el nivel de vida de los más desfavorecidos en relación al del resto de la población, la tasa de pobreza relativa será más elevada. Un aumento homogéneo de los ingresos permitiría un retroceso de la pobreza absoluta, pero mantendría una estabilidad de la pobreza relativa. Lo importante es tener diversos y cada vez más amplios indicadores sobre un tema multidimensional. Esto no supone simplemente eliminar el que se viene usando desde que se estableció el sistema de medición, sino que ponerlo en perspectiva y compararlo con otros indicadores

Para 2009 la pobreza relativa con línea de pobreza en base al 40% del ingreso mediano calculada por la OCDE es muy similar a la de la pobreza absoluta medida por la CEPAL (11,2% y 11,5% respectivamente): es la única relativa coincidente, pues su evolución comparable desde 1996 es muy diferente (ver el cuadro 5).

En efecto, la pobreza relativa después de impuestos y transferencias según la metodología OCDE ha variado poco, de 26,8% a 25,1% entre 1996 y 2009 en el caso de la línea de 60% de la mediana de ingresos disponibles, de 20,2% a 18,4% en el caso de la línea de 50% de la mediana de ingresos disponibles (la más usada por la OCDE en sus informes sobre sus países miembros) y de 13,6% a 11,2% en el caso de la línea de 40% de la mediana de ingresos disponibles. Se constata así una disminución de la pobreza relativa con los tres criterios utilizados por la OCDE, pero de mucho menor magnitud que la de la pobreza absoluta, que entre 1996 y 2009 disminuyó de 23,2% a 11,5% de la población según la CEPAL o a 15,1% según el gobierno chileno. Se constata cuán diferente puede ser la apreciación de este tema y de su evolución en el tiempo según las convenciones metodológicas que se utilice.

Cabe hacer notar, además, que en las mediciones de la OCDE para 1996 y 2006 la pobreza relativa antes de impuestos y transferencias es *inferior* a aquella prevaleciente después de impuestos y transferencias, lo que reitera la debilidad del sistema redistributivo chileno. Esta situación, que hace más pobres a los pobres después de impuestos y gastos, se revirtió por primera vez en 2009 en el caso de la línea de pobreza de 50% y 40% de la mediana del ingreso disponible, gracias al afianzamiento de programas sociales como Chile Solidario y la pensión básica solidaria.

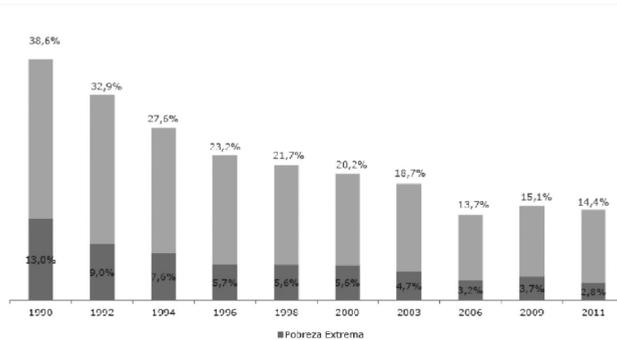
Las controversias sobre la encuesta CASEN 2011

El Ministerio de Desarrollo Social entregó en julio de 2012 parte de la información que se obtiene de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2011 y dio a conocer nuevos índices de pobreza y desigualdad. Ambos registran una leve disminución en 2011 respecto de 2009 y poco o ningún progreso respecto de 2006. La pobreza monetaria absoluta bajó de 15,1% de los hogares a 14,4%, cifra sin embargo superior al 13,7% de 2006. La pobreza monetaria extrema se redujo de 3,7% a 2,8%, cifra algo inferior a la de 3,2% de 2006. El coeficiente de Gini mejoró ligeramente de 0,53 a 0,52. El costo mensual por persona de la canasta básica de alimentos fue de \$ 32.068 en 2009 y subió en términos reales a \$ 36.049 en 2011, es decir un 12,4%, mientras la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) fue de sólo un 6,5% en ese período. La línea de pobreza absoluta así medida varió, en consecuencia, de \$ 64.137 a \$ 72.098 en dos años.

En el caso de una familia cuyo único ingreso sea un Ingreso Mínimo fijado para 2012-2013, está en una condición de pobreza muy cercana a la indigencia si se considera los últimos datos de la encuesta CASEN. En este

caso, el ingreso monetario disponible ronda los \$160.000, lo que da un valor cercano a \$40.000 por persona, dado que el grupo familiar lo componen en promedio cuatro personas, a contratar con la línea de indigencia que, como se mencionó, alcanzó en 2011 poco más de \$36 mil.

GRÁFICO 1 EVOLUCIÓN DE LA POBREZA Y LA EXTREMA POBREZA 1990 - 2011 (PORCENTAJE DE POBLACIÓN)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, CASEN años respectivos

Desde el punto de vista del proceso de más largo plazo, emergen diversas preocupaciones. Podemos distinguir tres fases en la disminución de la pobreza e indigencia monetaria absoluta desde 1990.

Entre 1990 y 1996 ambos indicadores cayeron aceleradamente, a un ritmo de 6,7% y 9,4% cada año respectivamente. Luego, entre 1996 y 2003 la pobreza monetaria disminuyó más lentamente, mientras la indigencia monetaria prácticamente se mantuvo hasta el año 2000. Sólo vuelve a caer después de 2003. La mantención de la indigencia y la menor baja de la pobreza monetaria absoluta llevaron a los gobiernos de Frei y Lagos a impulsar programas para enfrentar este estancamiento, como Chile Barrio, Chile Solidario y AUGE, entre otros.

El cambio habido entre los años 2003 y 2006 es el mejor resultado obtenido hasta hora en esta materia, con una reducción anual de la pobreza monetaria absoluta de un 8,9% y de la indigencia de un 10,6%. Pero desde entonces los resultados son poco satisfactorios, incluso con un incremento de la indigencia en 2009, lo que ocurrió por primera vez desde 1990. Por otro lado, se ha experimentado una progresiva relajación entre el ritmo de crecimiento y el de disminución de la pobreza. Entre 1987 y 1996, por cada punto de crecimiento del PIB la pobreza se redujo en 0,7 puntos y la indigencia en 0,9

puntos porcentuales. Entre 1996 y 2003 la reducción de la pobreza fue de 0,5 puntos y de la indigencia de 0,2 puntos porcentuales por cada punto de crecimiento de la economía. Estas mismas cifras fueron de 0,7 y 0,5 para el trienio 2003-2006.

Finalmente, para el período 2006-2011 la pobreza aumentó en 0,2 por ciento por cada punto de crecimiento del producto, en tanto que la indigencia disminuyó solo en 0,01 puntos por cada punto de incremento del producto.³

La medición de 2011 ha suscitado ahora nuevas controversias. La encuesta CASEN se aplica normalmente en el mes de noviembre del año respectivo, y su trabajo en terreno se prolonga habitualmente hasta diciembre. Sin embargo, ello no siempre ha sido así, lo que afecta en parte la comparabilidad. En el año 2011, en particular, se tomaron dos muestras (primero entre el 17 de octubre y el 22 de noviembre y luego entre esta última fecha y el 22 de enero), lo que permitió considerar la incidencia de un bono monetario entregado por el gobierno en diciembre, sin promediario con el resto de los meses del año, con lo que se sobrestimó el ingreso de los más pobres. Además, se agregó nuevas fuentes de ingreso antes no consideradas. Funcionarios de gobierno reconocieron estos hechos, pero evaluaron que tenían un bajo impacto en el resultado, inferior al margen de error de la encuesta.

Por otro lado, el gobierno ha insistido en que los ocho primeros deciles de ingreso, es decir el 80% más pobre de los hogares, aumentaron de manera absoluta sus ingresos entre 2009 y 2011, y que el noveno y décimo deciles, es decir los más ricos, disminuyeron de manera absoluta sus ingresos. Esto resulta bastante sorprendente si se considera que en el mismo período se constatan incrementos en el PIB de 5,8% y del Ingreso Nacional Disponible de 8,4%, de acuerdo a la información de Cuentas Nacionales publicada por el Banco Central de Chile.

Es explicable que ante la universalización de la Pensión Básica e incrementos en el empleo se constate una mejora en los indicadores distributivos que comparan los extremos de los ingresos (10% más rico/10% más pobre, principalmente), ya que un pequeño cambio en los ingresos de los más pobres hace crecer el denominador del indicador, mostrando una reducción en la desigualdad. Pero las mejoras que presentan los indicadores que se han publicado se explican más por la reducción absoluta del ingreso de los más ricos que por los mayores ingresos de los más pobres, lo que va a necesitar de explicaciones más amplias.

Todos estos elementos han llevado desde 2010 a una cierta pérdida de credibilidad de la encuesta CASEN, hecho agravado por la decisión de la CEPAL de suspender su colaboración técnica con el gobierno de Chile en esta materia.

3 Ver Breves de Política Pública N° 20, Universidad de Santiago de Chile, Facultad de Administración y Economía, Centro de Políticas para el Desarrollo, agosto 2012, disponible en <https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbm9kZ3BwdXNhY2h8Z3g6NzRmYTM4NzEyMDAwYTA0ZA>.

El gobierno decidió, ante la situación creada, suspender la encuesta prevista para 2012 y transferir su elaboración al Instituto Nacional de Estadísticas, que se transformaría, previa modificación legislativa, en un órgano autónomo.

Política

Social

3

Subsidios y entrampamiento: la política social de Piñera a fines del tercer año de gobierno

Eugenio Rivera Urrutia *

Introducción.

Durante los últimos seis meses, las encuestas venía mostrando que la apuesta por priorizar las medidas de política social (7% contribución de salud de los jubilados, postnatal universal, el ingreso ético familiar entre otros) no había sido rentable para la derecha desde el punto de vista electoral. Por el contrario, abrió frentes de conflictos importantes con sus principales bases políticas. Estos fenómenos llevaron al Gobierno a relevar con más fuerza las políticas que más se identifican con su ideario político: el orden; el crecimiento económico el problema energético (que ha encontrado dificultades crecientes tanto por la movilización social como por la judicialización de los principales proyectos) entre otros.

Tampoco este reordenamiento de las prioridades gubernamentales parece haber tenido éxito, según ha mostrado la reciente elección municipal, donde sectores de la derecha se restaron al proceso electoral. Está por verse si ello fue resultado de un giro tardío o si está asociado a que los nuevos énfasis, acompañados por el fortalecimiento de la dimensión represiva de la política respecto de la protesta estudiantil y de los pueblos originarios, generó un mayor distanciamiento de la ciudadanía que mayoritariamente no acudió a las urnas. Esta actitud de confrontacional, reticente al diálogo, se percibió claramente también en relación con la tramitación parlamentaria del salario mínimo y del ajuste tributario.

En el último semestre no ha variado la apuesta gubernamental de buscar a través de numerosos subsidios ganar el apoyo popular y mantener contra viento y marea la política social de profundizar y ampliar la privatización de los servicios sociales. Ha aparecido con fuerza, por ejemplo, en los altos recursos presupuestarios destinados al desarrollo de la infraestructura de educación privada; en la entrega de becas y otros subsidios a universidades con fines de lucro y en la compra de servicios de salud al sector privado.

En la siguiente sección se profundiza en la discusión en torno al Ingreso Ético Familiar, subrayando el hecho que más allá de sus aspectos positivos constituye un elemento más de una política en que el subsidio del Estado es utilizado para compensar niveles salariales estructuralmente bajos como producto de un modelo productivo poco intensivo en conocimiento y una legislación laboral que no favorece la organización sindical ni la negociación colectiva.

”

La reforma de la salud privada se estanca como resultado de las visiones conflictivas existentes al interior del gobierno y la alianza que la sustenta. Mientras un sector busca introducir reformas que permitan una mayor sintonía con la ciudadanía, otros ven en el rechazo a las reformas de fondo del modelo social, la tarea fundamental de la coalición gobernante

En la tercera sección se describen los problemas que han impedido avanzar con la reforma de la legislación sobre la salud privada. En la cuarta sección se analiza el conflicto generado en torno a la ampliación de capital de Enersis como una dimensión adicional de las amenazas que se ciernen sobre los fondos de pensiones. Se evalúa, además, la rentabilidad que generan esos fondos así como los montos que están alcanzando las pensiones del sistema de AFP, que incluso comparadas con el pilar público resultan precarias. En la quinta sección se relevan los ejes centrales de una política que tenga como objetivo central reducir la desigualdad y que estarán presente en la próxima campaña presidencial. Finaliza el trabajo con algunas conclusiones.

Subsidios e Ingreso Ético Familiar.

La tasa de desempleo ha venido cayendo de 9% en el trimestre móvil enero - marzo 2010 a 6,5% en el período julio - septiembre del 2012. El índice de remuneraciones reales a agosto del 2012 elaborado por el INE presentó una variación de 0,3% respecto del mes anterior; un crecimiento acumulado en el año de 3,2% y una variación en 12 meses de 3,8%. Comparado con el año 2009, el índice pasa de 100 a 9,2%. El IMACEC por su parte pasó de 99 promedio en el año 2009 a 116,4 en el mes de agosto.

En este contexto y pese a los signos positivos indicados, la política gubernamental ha buscado elevar los ingresos monetarios de las familias mediante la entrega de variados subsidios. No deja de llamar la atención que en este presunto buen desempeño la administración haya persistido en esta política. Aún cuando parte de la explicación reside en el interés de mejorar las expectativas electorales de la coalición de gobierno, no se puede descartar que las razones que explican esta política deriven de que más allá de los mejoramientos promedios indicado, se asiste a un deterioro de la calidad del trabajo y a la persistencia de las dificultades que enfrenta el mejoramiento de las remuneraciones¹. La Fundación Sol viene analizando la evolución de las condiciones del trabajo distinguiendo tres modalidades de inserción laboral:

1 A las rigideces al alza que presentan las remuneraciones se agrega la caída del poder adquisitivo como efecto del mayor incremento de precios que están sufriendo los alimentos. Esta situación ha estado muy presente en Chile en los últimos años pero representa una tendencia más general: "si consideramos los determinantes del alza de precios de los alimentos que inciden en el aumento de los índices de pobreza e indigencia, son ilustrativos de la presencia de factores múltiples y heterogéneos, cuyas complejas correas de transmisión impactan al final en los hogares vulnerables. Desde una inflexión al alza ocurrida en el 2005, los precios de los alimentos se han incrementado por presiones de demanda, por limitaciones de oferta y, en fecha más reciente, por factores especulativos. La volatilidad de los mercados de energía, en especial del precio de los combustibles fósiles, se ha transmitido no sólo a la oferta de productos agrícolas mediante el incremento de los costos de producción, sino también a su demanda, pues hay productos agrícolas que son fuente de alimentos y energía sustitutiva de los combustibles fósiles; la demanda, en la mayoría de los casos, es incentivada, además, por subsidios a la producción y al consumo, así como por la creación de mercados garantizados mediante regulaciones que obligan al uso de mezclas de aceites vegetales con diésel y gasolina con etanol. En este abigarrado escenario, como destaca la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se han fortalecido de manera inédita las interacciones entre los mercados de productos agrícolas y los de energía, así como entre los de commodities agrícolas y no agrícolas y los financieros" (Sojo, 2012).

El Primer Anillo de Inserción Laboral Alta, es el núcleo de alta protección (cotizaciones para pensión, salud y seguro de desempleo), formalidad (contrato escrito, indefinido, liquidación de sueldo), continuidad y estabilidad en el trabajo. El Segundo Anillo de Inserción Laboral Media, es aquel compuesto por empleos caracterizados por algún grado de formalidad o protección, y/o de continuidad y estabilidad. El Tercer Anillo de Inserción Laboral Baja, finalmente, es donde se concentra la informalidad, desprotección e inestabilidad laboral (Fundación Sol, 2011: 2).

Sobre la base de información oficial, la Fundación Sol realizaba el siguiente balance para el período comprendido entre el primer trimestre del 2009 y el tercer trimestre del 2011:

Los últimos 2 años y medio [2] deberían mostrarnos un crecimiento de los trabajadores incluidos en el Primer Anillo frente a una disminución o baja presencia de los otros anillos. Lo que se observa, sin embargo, es que el núcleo protegido e inserto ha disminuido su participación dentro del total de ocupados, en tres puntos porcentuales, desde el 42% para enero-marzo del 2009, hasta el 39% para el último trimestre publicado. ¿Qué pasa con los asalariados?, ni siquiera este tipo de empleo asegura calidad de manera automática. Según el indicador, sólo el 52% de los asalariados cumple con esos requisitos y un 21% de ellos ni siquiera tiene contrato laboral. Además, dentro del crecimiento de los asalariados durante los últimos 18 meses, el 100% corresponde a trabajadores tercerizados, los cuales, trabajando para empresas contratistas o suministradoras de mano de obra, se encuentran con altísimas probabilidades de ser parte del grupo de empleos desprotegidos. (id.)

Por otra parte, para el período que culmina en el trimestre mayo - julio se sostiene que:

A partir de ella (La Nueva Encuesta Nacional del Empleo que comenzó a regir oficialmente el 2010) es posible plantear lo siguiente: sólo el 14,2% del crecimiento de los ocupados desde enero-marzo de 2010 a mayo-julio de 2012 corresponde a un asalariado directo, y en el caso de las mujeres es sólo del 1,5%. Según la Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (Nesi), un asalariado externo obtiene un 30% menos de remuneración que uno de planta. A su vez, para igual período de "récord histórico" de asalariados, existe 1,1 millón que están sin contrato (casi el 20% de los asalariados). Es decir, empleo asalariado no es igual a empleos de calidad (Alexander Paez, <http://www.fundacionsol.cl/fundacion-sol-carta-al-director-en-la-tercera-calidad-del-empleo-asalariado-en-chile>).

En este contexto, la política de subsidios encuentra su fundamento más estructural en la persistencia de una estructura productiva que por sus características reposa en un mercado laboral y condiciones laborales precarias. La mantención de una legislación laboral que no fomenta la organización sindical ni la negociación colectiva, contribuye a eternizar estas condiciones desfavorables para el mejoramiento salarial. En ese sentido, aparece la posibilidad de atenuar los elementos conflictivos que se generan en estas condiciones por una activa política de subsidios gubernamentales.

El semestre que termina tuvo una activa agenda en este campo. En el propio Mensaje del 21 de mayo, el Presidente anunció el Bono Solidario de Alimentos para 1.677.000 familias de bajos ingresos (\$40.000 y \$7.500 pesos adicionales por hijo), aumento de cobertura de la Subvención de Educación Media del 40 al 60 por ciento de los alumnos más vulnerables y entrega de una subvención a hogares de ancianos. El 18 de agosto, el Presidente Piñera anunció una nueva Agenda de impulso social que incluía las siguientes medidas (<http://www.gob.cl/destacados/2012/08/18/mandatario-visita-el-santuario-del-padre-hurtado-en-el-dia-de-la-solidaridad.htm>):

- Plan Calle, más allá del invierno: habilitación de Centros Diurnos, 7 este año; Casas Compartidas; y Empleo con Apoyo.

- Un Niño, Una Cama: de las 472 mil personas que viven en pobreza extrema, existen 67 mil niños entre 0 y 13 años que hoy están compartiendo cama. El Ministerio de Desarrollo Social, a través de Fosis, entregará 20 mil camas equipadas durante una primera etapa en 2012 y espera llegar a las 67 mil en 2014. Para esto se hará una gran alianza público-privada.

- Fortalecimiento de la familia: subsidio de vivienda adicional de 70 UF.

- Educación: premio al esfuerzo de los alumnos más vulnerables.

- Salud: extensión del Control del Niño Sano hasta los 9 años; cambio en la alimentación escolar, para prevenir y combatir la obesidad infantil; y reducción del precio de los remedios.

- Prevención de drogas y alcohol.

- Adultos mayores: este año se realiza la segunda etapa del catastro a nivel regional para los establecimientos de Larga Estadía (ELEAM), ya que durante 2011 se realizó el de la Región Metropolitana.

- Apoyo a 100 mil emprendedores populares.

- Pago de subsidios con la tarjeta electrónica, con lo que se busca ofrecer más comodidad y seguridad para las personas más vulnerables.

–Plataforma de acceso a la información social (PAIS): es una plataforma web a través de la cual se busca dar acceso en línea a la ciudadanía a toda la información vinculada a los beneficios sociales que entrega el Estado.

Posteriormente, en septiembre, se entregaron más de 7.000 subsidios habitacionales para clase media en Región Metropolitana.

Luego de un largo proceso de trabajo en el Gobierno, y de una tramitación ágil en el Congreso fue aprobada en mayo la ley N° 20.595 que crea el ingreso ético familiar que establece bonos de transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y un subsidio al empleo de la mujer. Este proyecto buscaba consolidar legalmente la política descrita.

En efecto el Ingreso Ético Familiar (IEF) según el mensaje Presidencial “introduce en nuestra política social un concepto innovador y revolucionario” que permitirá “cumplir con el compromiso de derrotar la pobreza extrema durante nuestro Gobierno y sentar las bases para que, antes que termine la presente década, Chile logre finalmente dejar atrás la pobreza” (Biblioteca del Congreso, 2012:6). El carácter innovador y revolucionario de la política derivaría de que no es un bono ni de una ayuda transitoria sino:

“un conjunto de transferencias monetarias directas de recursos públicos, que suplementarán los ingresos autónomos de las familias más pobres y de clase media desvalida, de manera que puedan superar su condición de pobreza y aliviar las condiciones derivadas de su alta vulnerabilidad. Pero para evitar transformar a sus beneficiarios en sujetos pasivos y dependientes del Estado, como suele ocurrir con muchas políticas asistencialistas, en este caso se contempla que sólo una parte de esas transferencias se realicen de manera incondicionada, en razón de la pobreza o vulnerabilidad de sus receptores, quedando la parte restante sujeta al cumplimiento de metas muy básicas por parte de las propias familias beneficiarias, de manera de involucrarlas también en este esfuerzo por salir adelante” (id.).

En suma el carácter innovador y revolucionario del IEF derivaría del condicionamiento a que se sujetan parte de los subsidios que se entregan. No obstante, esta política tiene una larga trayectoria en el país y en América Latina². En lo fundamental el IEF entregará un monto, sin condiciones, por el solo hecho de tratarse de una persona que vive en situación de vulnerabilidad social; otorgará un bono a las familias en situación de pobreza extrema que cumplan con llevar a sus hijos pequeños al consultorio (Control Niño Sano) y con un 85% de asistencia a clases de sus hijos en edad escolar; dos bonos adicionales, que podrán ser recibidos hasta por el 30% de las familias más vulnerables, cerca de 1 millón 300 mil en todo Chile, que hayan alcanzado

2 Para un análisis de este mecanismo remitimos a Sojo, 2006.

metas vinculadas a educación y trabajo, determinantes para la superación de la pobreza. Un bono al logro escolar, que se pagará en mayo de cada año, a los niños y niñas que estén entre el 30% de los mejores alumnos de su curso. Esto se divide en \$50 mil pesos al 15% de mayor rendimiento y \$30 mil pesos al 15% siguiente. Se estima que este beneficio lo recibirán cerca de 200 mil estudiantes. Subsidio al empleo de la mujer, a través del cual el Estado suplementará en un 20% el sueldo de las mujeres que trabajan. Según la actual participación laboral tienen derecho a este subsidio alrededor de 300 mil mujeres.

Asimismo, el Estado subsidiará a los empleadores que contraten mujeres en situación de vulnerabilidad social con un 10% del sueldo, a fin de aumentar la fuerza laboral femenina en los sectores más pobres. Es decir, si una mujer perteneciente al 30% de las familias más pobres es contratada al salario mínimo actual de \$182 mil pesos, el Estado le aportará unos \$34 mil pesos adicionales al mes, mientras que el empleador recibirá un subsidio de \$17 mil pesos, aproximadamente. Todas estas ayudas sociales estarán completamente implementadas al mes de septiembre e implicarán un costo total de US\$ 400 millones al año (p: 617).

Las transferencias condicionadas han tenido en la última década una amplia difusión. En el caso de Brasil se caracterizó por su gran masividad lo que le permitió contribuir a una significativa disminución de la pobreza.

Sus fundamentos se encuentran en el propio Milton Friedman, uno de los principales inspiradores del modelo fundamentalista de mercado. Según él, la caridad es difícil en las sociedades modernas, por lo que se justifica la intervención del Estado para aliviar la pobreza. La idea fundamental es asegurar un piso mínimo de ingreso a la población en condiciones de extrema pobreza. Las ventajas de esta política, en su opinión, radican en que se trata de un programa que va en apoyo directo al pobre, como pobre; que al operar fuera del mercado, no distorsiona su operación, explicita el costo para la sociedad y si bien reduce el incentivo a la autoayuda no lo hace totalmente. Esta política se levanta explícitamente como alternativa a la organización sindical, que se concibe como un mecanismo que genera el monopolio en el mercado laboral introduciendo salarios diferentes a los que establecería el mercado, lo que reduce el empleo en la industria de que se trata, aumenta el número de personas que buscan empleo en el resto de la economía lo que reduce el nivel de salarios³.

3 Friedman (1962): capítulo 12 "The Alleviation of Poverty".

El entrapamiento de la iniciativa que modifica el Sistema Privado de Salud.

En el artículo "La política social en la encrucijada. ¿Hacia dónde van las reformas?, publicado en el BPE número 4, la reforma del sistema de salud privado aparecía como una de las grandes reformas sociales del actual gobierno⁴. Ella se había hecho necesaria como efecto de una serie de procesos judiciales y un dictamen del Tribunal Constitucional que cuestionaba la discriminación de la mujer y de los enfermos que implicaba la actual legislación. No obstante, y pese a que el proyecto se aprobó en la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, su tramitación se ha estancado luego de que en mayo el Gobierno ingresara una serie de modificaciones.

El diputado Marco Nuñez veía dos problemas fundamentales que obstaculizaban el avance de la modificación: la falta de voluntad del gobierno de aprovechar la oportunidad de determinar con los abusos, las preexistencias, las exclusiones y que exista un sistema mucho más justo y su reticencia a aceptar que la aprobación del proyecto requiere un acuerdo político (<http://grafelbergnoticias.blogspot.com/2012/08/diputados-comision-de-hacienda-reactivo.html>). En ese sentido, sectores de la oposición han planteado la necesidad de crear un SERNAC de la salud que termine con los abusos a los afiliados (http://www.isapre.cl/PDF/Ley_de_isapres_estancada.pdf). La complejidad del tema, ha llevado a los diputados opositores a proponer concordar una ley corta que aborde el problema más urgente de la tabla de factores que actualmente afecta a los usuarios de las ISAPRES y darse tiempo para tramitar una ley reforme a fondo la salud privada (id.)

Las críticas al proyecto no provienen solo de la oposición. La Asociación de ISAPRES ha adversado duramente el proyecto. Para dicha asociación si bien la iniciativa podría mejorar la interpretación jurídica de los contratos, limitará más las posibilidades de elección del sistema de salud a los más jóvenes, por la inexistencia de un mecanismo de subsidios estatales que fortalezcan dicho derecho. La asociación critica fuertemente que en el año 1999 se haya eliminado el subsidio del 2% orientado a trabajadores de rentas bajas, lo que hacía al sistema más inclusivo. Esa medida habría tenido como efecto inmediato que la participación del sistema ISAPRES haya bajado de 26% a 17% de la población. Igualmente negativa es la evaluación de la reforma legal del 2005 que habría permitido la judicialización del sistema que arriesga la viabilidad del sector.

Para la asociación, si bien el IPC de la salud podría ser una ayuda para disminuir la industria del litigio, el resto de la reforma no resuelve el problema estructural del financiamiento de la salud de las personas más vulnerables. Con ello, jóvenes y niños perderán una parte de su cotización, pues se les exigirá cumplir un rol que le es propio al Estado, esto es subsidiar a los más vulnerables. La "pata faltante" de esta mesa coja para hacer a las ISAPRES

4 En el artículo citado aparece un análisis a fondo del proyecto gubernamental así como de diversas proposiciones emanadas del Senado (Rivera, 2012: 77 y ss)

más inclusivas, es un subsidio estatal para los beneficiarios de FONASA que les permita ejercer su derecho a opción al sistema de salud de su preferencia y que compense a las personas de ingresos bajos y riesgos altos. Sólo la existencia de un modelo de subsidios estatales, progresivo, ajustado por riesgos, similar al que se aplica en muchos países de la OCDE, le daría sentido a un plan garantizado de salud⁵.

Los problemas que enfrenta la reforma de las ISAPRES reflejan dificultades más generales del sistema político caracterizadas por un entrapamiento que hace difícil concordar las reformas de fondo que necesita el país⁶. Más específicamente la reforma de la salud privada se estanca como resultado de las visiones conflictivas existentes al interior del gobierno y la alianza que la sustenta. Mientras un sector busca introducir reformas que permitan una mayor sintonía con la ciudadanía, otros ven en el rechazo a las reformas de fondo del modelo social, la tarea fundamental de la coalición gobernante.

El sistema previsional privado bajo amenaza: el caso Enersis y las bajas pensiones.

Cuando el sistema de AFP no terminaba de recuperarse del golpe infringido al fondo de pensiones por el fraude de la Polar, sufrió una nueva amenaza al anunciarse que el directorio de ENERSIS había aprobado un informe pericial de Eduardo Walker que valorizaba en US\$ 4.862 millones los activos que Endesa España pretendía aportar, en lugar de dinero fresco, a un aumento de capital por US\$ 8.020 millones, el mayor en la historia de Chile. La valoración indicada fue inmediatamente cuestionada por las AFPs que tenían parte de sus fondos invertidos en ENERSIS, pues implicaría una reducción significativa del valor de sus colocaciones en la empresa. El acontecimiento abrió una serie de frentes de conflictos.

El primer y central tiene relación con la valoración de los activos que aportaría ENDESA al aumento de capital de ENERSIS. La cifra de US\$ 4.862 millones indicada más arriba fue inmediatamente contrarrestado por dos informes: el primero de la corredora Larraín Vial, que preside el propio León Vial que ocupa la vicepresidencia de Enersis, que asignó un valor inferior en US\$ 1.238 millones a dichos activos. Banchile por su parte estimó su valor en un 14,4% menos. (El Mercurio, 25.10: B 12). Posteriormente, otros estudios encargados por los accionistas minoritarios de ENERSIS dieron como resultados cifras aún menores (Ver Cuadro número número 1). Frente al vendaval de críticas el directorio de Enersis deberá volver a emitir su opinión al respecto el 31 de octubre.

5 <http://www.ciedessweb.cl/ciedess/component/content/article/3-mas-noticias/1264-isapres-buen-sistema-mal-regulado-opinion-de-rafael-caviedes>

6 Esta situación se puede observar, también en el campo educacional, energético y medioambiental para nombrar solo algunos de los más relevantes.

CUADRO NÚMERO 1

Valoración de los activos que aporta ENDESA al aumento de capital de ENERSIS			
	Fecha	Monto Millones de US\$	% que representa valoración respecto cálculo aprobado directorio ENERSIS (*)
Informe aprobado por directorio de Enersis	jul-12	4862	100,0
Banchile	jul-12	4162	85,6
Corredora Larrain - Vial	jul-12	3624	74,5
Claro y Asociados	oct-12	De 3870 a 3912	79,6
IM Trust	oct-12	De 3445 a 3621	70,9
Econsult	oct-12	De 2829 a 3410	58,2

(*) El porcentaje indicado representa la relación de la menor valoración respecto del monto aprobado por directorio de ENERSIS

Fuente: información de prensa y cálculos propios

La gran variabilidad que queda en evidencia releva la pregunta respecto tanto de la responsabilidad con que el directorio vela por los intereses de la empresa como en particular la forma en que los representantes de las AFP se preocupan por defender los intereses de los propietarios de los fondos de pensiones. Este es el segundo tema crucial. El que los directores representantes de las AFP en ENERSIS hayan aprobado la valoración de activos propuesta por ENDESA fue duramente criticado por los diferentes agentes del sector. La pregunta planteada era ¿si correspondía al directorio conocer en detalle los proyectos de inversión que el controlador ENDESA - ESPAÑA, tenía en carpeta, antes de visar la valoración de activos que pretende traspasar la hispana para suscribir su parte?

Álvaro Clarke fue taxativo al respecto "es completamente necesario de acuerdo a la ley. Esta establece explícitamente la realización de un peritaje para valorar los aportes en especies, el que debe ser aprobado con el voto conforme de las dos terceras partes de las acciones emitidas con derecho a voto" (EM, 2 de agosto 2012, p. B8) De la misma opinión, fue el presidente de Habitat, José Antonio Guzmán - que en su calidad de accionista minoritario-, aseguró que existe una responsabilidad de todo el directorio.

A su juicio, "tendrían que pronunciarse si esta operación le agrega valor a la compañía, si es conveniente para los accionistas en su conjunto, cosa que hasta el momento están eludiendo hacer"⁷. A pesar de que el resultado deben ser juzgado por los accionistas, no parece lógico que el directorio no se pronunciara sobre la valorización, dado que Endesa España ya lo había involucrado, pudiendo llamar a junta directamente, dado que tiene más del 10% de las acciones⁸. La alta valoración del informe aprobado por el directorio

7 Mercado critica rol de directores del holding eléctrico, (La Tercera 1 de agosto, p. 29

8 La operación debió ser más transparente desde el inicio, José Ramón Valente, La Tercera 1 de agosto 2012, p. 29. <http://diario.latercera.com/2012/08/01/01/contenido/negocios/10-115091-9-wall-street-advierte-sobre-los-efectos-que-tendra-la-capitalizacion.shtml>

así como la desconfianza generada llevó a que fracasara la idea de convocar una junta extraordinaria de accionistas el 13 de septiembre del 2012 para aprobar la operación.

Como se señalaba más arriba, a finales de octubre el directorio de ENERSIS debía volver a pronunciarse sobre la valoración de activos. Las AFP con posiciones en la empresa han variado su posición desde el rechazo a la operación hacia una disposición a negociar. Es así como el presidente de Habitat considera que las valoraciones en discusión, en particular las de ECONSULT se acercan más al valor de los activos ofrecidos por la empresa. Del mismo modo, ha sugerido limitar la operación a la compra de los activos de Endesa, a lo cual los accionistas minoritarios concurrirían con el 40% del valor de la operación (lo que permite mantener su participación accionaria actual).

Por otra parte, se ha propuesto también que todo lo relacionado con los nuevos proyectos que debería financiar el aumento de capital, se aborde en el futuro analizando cada proyecto en su propio mérito y evaluando en esa oportunidad la conveniencia de recurrir a un aumento de capital o en su defecto se recurra al endeudamiento. Estas nuevas posturas, dejan en evidencia el interés de que ENERSIS se transforme en el vehículo de expansión de ENDESA España para América Latina (por lo que además se solicita que ENDESA renuncie a operar con otras filiales) pero también reflejan la gran desconfianza que genera la iniciativa de ENDESA y el comportamiento del directorio. Se supone que una vez que se reúna el directorio se debe convocar a una junta de accionistas para decidir sobre la operación a la cual debería concurrir al menos 2/3 de los títulos⁹ (El Mercurio, 25.10.2012: B 12; El Mercurio, 26.10.2012: B 7; La Tercera, 26.10.2012: 44). Más allá de cómo termine el conflicto, lo claro es que los fondos de pensiones están sujetos a riesgos que no se condicen con la seguridad con que deben ser manejados estos fondos.

En el semestre que termina se ha repuesto también, el debate en torno a si es necesario retrasar la edad de jubilación y elevar la tasa de cotización. Como se sabe, este tema no es relevante en sentido estricto, pues al contrario de lo que sucede en los sistemas de reparto la decisión de jubilar y los niveles de cotización por encima del monto obligatorio son de estricta competencia de los cotizantes. Los individuos pueden postergar el momento de la jubilación hasta que lo consideren oportuno. Del mismo modo, con la creación del APV se abrió la posibilidad de aumentar sustantivamente el monto efectivo de las cotizaciones, cuestión que además es favorecida por incentivos tributarios. No obstante, el Mercurio sostiene que "la edad de jubilación genera un "efecto ancla", por el cual las personas determinan su comportamiento sobre la base de esta señal y, por ende, afectan el monto de sus pensiones" (El Mercurio, 25.10.2012: A 3).

9 Mientras ENDESA España tiene un 60,4% las AFP tenían un 13,5%.

CUADRO NÚMERO 2:

Rentabilidad Real de los Fondos de Pensiones
EN PORCENTAJE, DEFLACTADA POR U.F.

Fondo de Pensiones	Septiembre de 2012	Últimos 12 meses Oct 2011-Sep 2012	Promedio anual últimos 36 meses Oct 2009-Sep 2012	Promedio anual ¹ Sep 2002-Sep 2012
Tipo A - Más riesgoso	2,40	5,87	1,74	6,62
Tipo B - Riesgoso	1,79	4,46	2,62	5,64
Tipo C - Intermedio	1,18	3,57	3,02	5,06
Tipo D - Conservador	0,65	2,88	3,43	4,64
Tipo E - Más conservador	0,16	2,69	4,49	3,98

Fuente: Superintendencia de pensiones (2012)

El problema de fondo, es que de forma cada vez más aguda y más allá de los vaivenes, se observa una tendencia de largo plazo a la caída de la rentabilidad¹⁰. El informe correspondiente al mes de septiembre del 2012 permite observar la volatilidad de la rentabilidad de los diversos fondos. El mes de septiembre aparece con rentabilidades importantes para ese mes. Destaca el Fondo A que alcanza un 2.4%, cifra que contrasta con lo que ha obtenido el Fondo E, más conservador. Analizada la evolución en los últimos 12 meses la situación deja en evidencia que si bien la rentabilidad del Fondo A sigue siendo la mayor, las distancias respecto del Fondo E se han atenuado. Mirada la evolución en los últimos 36 meses la situación cambia drásticamente. El Fondo A presenta una rentabilidad promedio anual de 1,74% en cambio el Fondo E casi triplica ese promedio alcanzando un cifra de 4,48% anual. Analizado el período de vigencia de los cinco tipos de fondos (quinta columna) la situación vuelve a modificarse y en este caso el Fondo A muestra las rentabilidades mayores.

No obstante, esa cifra es equívoca pues refleja el boom que experimentaron los precios de las acciones que terminaron en la crisis financiera. En tal sentido, si se toman en cuenta las mayores regulaciones introducidas después de la crisis en los mercados de capitales de los países desarrollados es probable que no se vuelvan a vivir esas manías y por tanto, es plausible afirmar que el promedio de los últimos 36 meses es el indicador que más se ajusta a la evolución futura de la rentabilidad. Y esas cifras con dificultad podrán asegurar tasas de reemplazo mayores de un 40%.

En este contexto cabe preguntarse sobre el nivel que están alcanzando las pensiones que el sistema de AFP está entregando. La información más reciente aparece en el cuadro número 3. El sistema está entregando 391 mil pensiones de vejez que alcanzan un promedio de \$ 157 mil, cifra bastante por debajo del salario mínimo legal (\$ 193 mil). Por otra parte, quienes han optado por una pensión anticipada ya sea porque llegado a una cierta edad no fue posible encontrar una nueva ocupación o porque simplemente no se quiso seguir trabajando, reciben en promedio una pensión de \$ 255.505. Esto es lo que el

¹⁰ Para un análisis más detallado de este problema y su impacto en los niveles esperados de pensiones ver Rivera (2011)

sistema privado de pensiones está entregando luego de más de 30 años de funcionamiento.

CUADRO NÚMERO 3

NÚMERO Y MONTO PROMEDIO, EN U.F., DE LAS PENSIONES PAGADAS EN EL MES									
POR MODALIDAD, SEGÚN TIPO DE PENSIÓN									
(Al 30 de septiembre de 2012)									
Columna1	Columna2	Columna3	Columna4	Columna5	Columna6	Columna7	Columna8	Columna9	Columna10
TIPO DE PENSIÓN	RETIRO PROGRAMADO		RENDA TEMPORAL		RENDA VITALICIA (2) (3)		MONTO PROMEDIO \$ (*)	MONTO PROMEDIO UF	
	NÚMERO	MONTO PROMEDIO	NÚMERO	MONTO PROMEDIO	NÚMERO	MONTO PROMEDIO			
VEJEZ EDAD	285.469	5,08	8.099	20,65	97.399	11,29	390.967	157.008	6,95
VEJEZ ANTICIPADA	25.687	14,55	2.177	27,91	209.583	10,74	237.447	255.505	11,31
INVALIDEZ DEFINITIVA TOTAL	61.992	5,45	4.260	26,85	24.965	12,85	95.682	194.961	8,63
INVALIDEZ DEFINITIVA PARCIAL	8.160	5,93	342	22,93	2.742	11,61	11.214	176.662	7,82

(*) Pesos 30 de septiembre 2012

Fuente: Superintendencia de Pensiones

Es de interés comparar las cifras arriba indicadas con lo que garantiza en la actualidad el pilar público del sistema previsional. En efecto, luego de la reforma previsional del 2008 y tras un período de transición el sistema garantiza una Pensión Básica Solidaria (PBS) de vejez de \$ 80.528, esto es un 51% de la pensión promedio que se obtiene en el sistema de AFP luego de toda una vida laboral. Del mismo modo, la reforma definió que quienes no alcancen un determinado nivel de pensiones tendrán derecho a un subsidio público denominado Aporte Previsional Solidario que les permita alcanzar la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) reajutable anualmente y que a partir del 1 de julio del 2012 está fijada en \$ 261.758.

Los requisitos para acceder al PMAS son los siguientes: 1) Tener a lo menos 65 años de edad al momento de la solicitud; 2) tener una pensión base inferior a la PMAS; 3) no ser imponente de Dipreca o Capredena ni percibir pensiones en dichos regímenes, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia; 4) acreditar 20 años continuos o discontinuos de residencia en Chile contados desde los 20 años de edad; y por un lapso no inferior a 4 años en los últimos 5 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios; y 5) integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile, que se acredita con 1206 puntos o menos en el Índice de Focalización Previsional.

Las bajas pensiones que genera el sistema AFP, contrasta con las ganancias que están obteniendo las Administradoras. En el período enero - septiembre del presente año, las utilidades de las AFP alcanzaron una cifra de 450 millones de dólares lo que representó un incremento de 47% respecto del mismo período. Explican este aumento la mayor rentabilidad obtenida por sus inversiones en el período, el aumento del número de cotizantes asociado al crecimiento del

empleo y las remuneraciones y el crecimiento de las comisiones cobradas por las administradoras.

La política social en la encrucijada: los dilemas de fondo de la próxima elección presidencial.

La elección municipal ha abierto definitivamente la campaña presidencial. Ésta tendrá lugar en un contexto determinado por amplios cuestionamientos al sistema educacional, a los sistemas privados de pensiones y salud, al carácter regresivo del sistema tributario y la insuficiencia de los recursos que éste genera para financiar el gasto y la inversión pública. Más en general, la elección presidencial girará en torno a cómo enfrentar la persistente desigualdad que caracteriza al país.

Analizando el problema de la desigualdad, un interesante artículo de The Economist identifica tres palancas que fueron decisivas para reducir sustancialmente la desigualdad luego de la crisis de los 30 del siglo pasado y luego de la Segunda Guerra Mundial. La primera, la aplicación de un impuesto a la renta de alta progresividad¹¹. Esto tuvo un fuerte impacto en la reducción de la participación del 1% más rico (The Economist, 13 de octubre: 8). La segunda palanca destacada por The Economist es la del Gasto gubernamental (la gran inversión USA en educación pública y el Estado de Bienestar Europeo). La tercera regulación: derechos laborales y fuerte regulación de la banca después de la depresión. En lo que sigue se utiliza este enfoque para analizar algunos de los temas que permitirían avanzar en la reducción efectiva de la desigualdad.

En relación con la primera palanca, cabe señalar que el sistema tributario chileno en su conjunto no sólo no mejora la distribución primaria del ingreso sino que es regresivo. Esta situación queda en evidencia en el cuadro número 4:

11 La relación entre desigualdad y prosperidad es ambiguo reconoce The Economist, la conservadora revista británica: según algunos ayuda al crecimiento pues los ricos ahorran e invierten más y porque las personas trabajan más duro en respuesta a los incentivos. Pero las grandes diferencias de ingreso pueden ser ineficientes, pues pueden impedir gente pobre pero talentosa de acceder a educación o alimentar resentimientos que resultan en políticas populistas que destruyen el crecimiento; The Economist 13 de octubre: p. 4)

CUADRO NÚMERO 4:

Pago de impuestos hogares según quintiles						
Quintil de ingreso	Ingreso líquido promedio del hogar al mes	Impuesto a la renta mensual	IVA mensual	Impuestos específicos	Contribuciones	Impuestos totales
	(\$)	% ingreso	% ingreso	% ingreso	% ingreso	% ingreso
I	239005	0	21,9%	3,2%	0,6%	25,7%
II	421759	0	16,2%	2,6%	0,6%	19,4%
III	611638	0,5%	14,3%	2,3%	0,7%	17,7%
IV	905292	2,1%	12,7%	2,1%	0,9%	17,8%
V	2269790	8,0%	10,7%	1,4%	2,0%	22,1%

Fuente: Instituto Libertad y Desarrollo y cálculos propios

Al analizar el pago de impuesto global que realiza cada quintil de ingresos queda en evidencia que si bien el quintil más pobre no paga impuesto a la renta, paga un 25,7% del ingreso por concepto de IVA y de impuestos específicos cifra que supera de manera significativa el 22,1% que paga el quintil de mayores ingresos¹².

Se ha justificado la estructura regresiva del sistema tributario con el argumento de que esta regresividad se compensa con la estructura progresiva del gasto público. No obstante, el propio Instituto de Libertad y Desarrollo ha estimado que al monetarizar los aportes que hacía el Estado al quintil más pobre, estos representaban un 20% del ingreso promedio de ese quintil. Esto significa que en términos netos los más pobres entregan una mayor cantidad de recursos al Estado de los que reciben por concepto de subsidios, específicamente un 5,7% de sus ingresos. El cuadro número 4 permite observar que los tres quintiles intermedios pagan por concepto de impuestos proporcionalmente menos que el quintil de menores ingresos. El problema es que estos sectores, a diferencia del primer quintil, deben financiar parte importante del costo del sistema de protección social. En ese sentido, mientras el segundo, tercer y cuarto quintiles contribuyen al financiamiento del gasto público con el 19,4%, 17,7% y 17,8% reciben del Estado un 6,4%, un 3,1% y un 1,3% respectivamente.

¿Qué ocurre con el quintil de mayores ingresos? En una primera mirada lo que este sector paga por impuesto (22,1%) parece progresivo al constatar que recibe en forma de gasto social el equivalente al 0,17%. No obstante, para dimensionar la situación de este sector es necesario además revisar, el llamado gasto tributario. Al respecto Jorrat (2007) señala:

El primer elemento es especialmente relevante en Chile, por cuanto el Impuesto a la Renta aplica a las rentas empresariales un sistema de tributación en base a retiros y, simultáneamente, establece una importante brecha entre la tasa de impuesto a las utilidades de la

12 El análisis se refiere a la situación existente antes del ajuste tributario impulsado por el gobierno. Como se sabe, en la medida que la reforma en lo relativo a los impuestos pagados por las personas se concentró en el impuesto a la renta, la situación del primer quintil no se modificó.

empresas (17%) y la tasa marginal máxima de los impuestos personales (40%), lo que genera a los individuos de rentas altas un incentivo a retener utilidades (sobre las cuales no se pagan impuestos). El resultado de esto es que una buena parte de los ahorros de los hogares de altos ingresos toman la forma de utilidades retenidas. Se advierte entonces que al no considerar esta componente como parte del análisis, es posible que se esté subestimando tanto la concentración de las rentas como el potencial redistributivo de los impuestos (19).

Al respecto, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda publica cada año, con base en información del Servicio de Impuestos Internos, (SII) un informe sobre gasto tributario (GT), en el cual se revela la pérdida de recaudación tributaria asociada a las principales franquicias y tratamientos especiales en el IVA y el Impuesto a la Renta.

CUADRO NÚMERO 5: GASTO TRIBUTARIO 2011 - 2013

	2011		2012		2013	
	Mil. US\$	% del PIB	Mil. US\$	% del PIB	Mil. US\$	% del PIB
(I) Impuesto a la Renta	10.685	4,30%	9.418	3,62%	11.340	4,10%
A) Empresas	1.976	0,80%	2.205	0,85%	2.373	0,86%
B) Personas	8.709	3,50%	7.212	2,77%	8.967	3,24%
(II) IVA	1.977	0,80%	2.167	0,83%	2.306	0,83%
Total	12.662	5,09%	11.584	4,45%	13.645	4,93%

Fuente: DIPRES (2012)

En el cuadro número 4 aparece el GT estimado para los años 2011 y 2012 y proyectado para el 2013. Las cifras varían pero en un rango bastante acotado para los 3 años considerados. Para el año 2012 el GT se ha estimado en 4,45% del PIB lo que equivale a US\$ 11.584 millones de dólares. La cifra que se descompone en 3,62% del PIB asociado a franquicias del Impuesto a la Renta y 0,83% por concepto de franquicias del IVA. Sobre la base de esta misma información, pero para el año 2008, (donde el GT alcanzaba un 4,6% del PIB), Michael Jorrat (2009) realizó un estudio en donde concluía que el 70% del GT

estaba asociado a tratamientos preferenciales que presuntamente buscaban estimular el ahorro y la inversión¹³.

De ellos, el principal es el diferimiento de la tributación de las utilidades reinvertidas, que representaba un 1,6% del PIB; seguido del diferimiento de la tributación de las rentas destinadas a fondos de pensiones, estimado en un 0,6% del PIB. Otro 13,4% del GT se originaba en franquicias que benefician a la actividad inmobiliaria, entre las que destacan un crédito especial de IVA para la construcción de viviendas (0,3% del PIB) y la exención de Impuesto a la Renta para los ingresos por arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2 (0,12% del PIB).

Por otra parte, el Servicio de Impuestos Internos realizó un estudio para el año 2005 para determinar la distribución de los beneficios del Gasto Tributario. Los resultados aparecen en el cuadro número 5.

CUADRO NÚMERO 5:

CHILE: DISTRIBUCION DEL GASTO TRIBUTARIO 2004 POR QUINTIL DE INGRESOS DE LOS BENEFICIARIOS						
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Total
Impuesto a la Renta	1,29	-0,48	0,51	0,32	98,36	100
IVA	2,02	5,37	7,44	13,74	71,44	100
Total	1,45	0,79	2,01	3,23	92,52	100

Fuente: Jorrat (2009)

Queda en evidencia que el quintil más rico capta el 98,36% de los beneficios de las diversas exenciones asociadas al impuesto a la renta. En el caso del IVA, el mismo quintil capta un 71,44% de las exenciones, exacerbando, la natural regresividad de este impuesto.

En este contexto, un tema crucial es en consecuencia modificar el carácter regresivo de la estructura tributaria. En general la derecha ha cuestionado el potencial redistributivo del cambio tributario. Cantallops, Jorrat y Scherman (2007) hicieron una serie de simulaciones concluyendo lo siguiente: "Al

13 El presunto impacto positivo del GT en el ahorro y la inversión es altamente discutible. Utilidades sólo forman parte del ingreso de sus dueños si ellos las retiran. La diferencia entre las tasas que pagan las empresas con las tasas que pagan las personas, estimula a no retirar utilidades. Ello es equivalente a recibir un préstamo a tasa de interés 0. Es discutible que en los 80 este mecanismo haya sido útil. Hoy, las empresas con alto niveles de utilidades cuentan con amplio acceso a los mercados financieros y están son las empresas que se benefician del mecanismo. Los propietarios de la PYMES hacen retiro completo de sus utilidades. La evidencia indica que el mecanismo no se usa para financiar inversión productiva sino como vehículo de ahorro de sus dueños. ¿La eliminación del mecanismo afectaría la inversión? No por qué quienes utilizan este mecanismo son las grandes empresas que reciben altas utilidades y tienen amplio acceso al crédito. Si los mayores ingresos fiscales se utilizan en gasto que potencia la inversión en capital físico y en capital humano permitiría aumentar significativamente la tasa de inversión. Al respecto ver Bustos, Engel y Galetovic, 2003 y Cerda y Larraín, 2005.

simular un cambio tributario orientado a expandir la base imponible del impuesto progresivo a la renta y reducir la participación del IVA, de tal forma de mantener la recaudación constante, se logró una mejora en la distribución del ingreso, que se traduce en una reducción del índice de Gini desde 0,5302 a 0,4879, es decir, una diferencia de 0,0423 (31)".

Si este cambio mejora el índice de Gini en más de 4 puntos una reforma tributaria que separara la tributación de empresas y personas, eliminara gradualmente el Fondo de Utilidades Tributables FUT y aumentara sustantivamente la participación del impuesto sobre la renta en el financiamiento público, podría tener un impacto significativo contra la desigualdad y generar los recursos necesarios para dar por vía del gasto público un gran impulso hacia una mayor igualdad.

El aumento del gasto público es la segunda palanca que según el análisis del Economist puede contribuir a avanzar hacia una mayor igualdad y que podría constituir un aspecto central de la discusión programática en la próxima elección presidencial. La lucha contra la desigualdad exige políticas sociales que contribuyan a mejorar radicalmente la educación y la salud para todos los chilenos. Implica una alta inversión pública en investigación y desarrollo tecnológico para lograr generar procesos de innovación en las empresas medianas y pequeñas que ayuden a crear empleos más productivos.

No se trata de garantizar mínimos, sino de universalizar servicios sociales de calidad para todos los ciudadanos y que contribuyan a la cohesión social requerida para enfrentar los desafíos del desarrollo. Un proyecto común de nación debe sentar las bases de una fuerte cohesión social, que implica fortalecer simultáneamente el acceso a educación y condiciones de salud igualitarias que favorezcan el desarrollo autónomo de las personas y permitan que los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, al aportar a su progreso y al beneficiarse de este. Mayores niveles de cohesión social en Chile

”

La movilización social puso en el centro de la agenda política la necesidad de derrotar la desigualdad. Para avanzar en esta dirección se requiere hacer progresivo el sistema impositivo, aumentar la recaudación tributaria y fortalecer la educación pública gratuita, de manera que se constituya en la columna vertebral de una real igualdad de oportunidades y resultados. En esta dirección contribuye también el fortalecimiento de un sistema de protección social de carácter universal y solidario. Estos son los grandes temas sociales de la próxima elección presidencial

brindarán un mejor marco institucional para el crecimiento económico de calidad. Estas políticas de largo plazo que aspiran a impugnar la desigualdad requieren un contrato social que les otorgue fuerza y continuidad, que articule a una amplia gama de actores sociales, dispuestos a negociar y consensuar amplios acuerdos.

Se requiere avanzar hacia una educación pública gratuita y de calidad desde la educación preescolar a la superior, que asegure una efectiva igualdad de oportunidades. Los recursos públicos deben destinarse al sistema público de educación, incluidas aquellas entidades que siendo privadas se comportan como públicas. Para avanzar en esta dirección se requieren en torno a US \$ 7000 millones de dólares adicionales al presupuesto actual. Naturalmente, no basta con mayores recursos, es necesario abordar con decisión los problemas institucionales y de gestión, para lo cual el concurso de las familias, los profesores y los alumnos es fundamental.

La segregación que produce el actual sistema educacional se observa también en la salud. El AUGE sin duda representó un gran paso adelante en el prolongado esfuerzo por construir un sistema de salud pública de calidad que ayude a la integración social. No obstante, la inversión y el gasto público no han aumentado de acuerdo con las necesidades. Ello ha tenido una doble consecuencia: la calidad y oportunidad de los servicios deja mucho que desear y como efecto de las largas listas de espera, los partidarios de un sistema de salud privado, han impulsado la compra de servicios al sistema privado, en condiciones más onerosas que las que permitiría la salud pública. Esta política aumenta los requerimientos de financiamiento y debilita en el largo plazo el fortalecimiento del sistema público. Frente a esta situación se hace necesario elevar sustantivamente la inversión en el sector público, para avanzar hacia un sistema de calidad e igual para toda la ciudadanía.

Conclusiones.

En el período bajo análisis la política social mantiene sus rasgos fundamentales. Se estructura en primer lugar en torno a la entrega de una serie de subsidios a los sectores más pobres. La aprobación del proyecto de ley que crea el Ingreso Ético Familiar representa la institucionalización de esta política cuya intencionalidad fundamental es utilizar los subsidios públicos para salarios estructuralmente bajos como producto de un modelo productivo poco intensivo en conocimiento y de una legislación laboral que desincentiva la organización sindical y la negociación colectiva.

La reforma del sistema de salud privada está estancada. Ello refleja dificultades más generales del sistema político caracterizadas por un entrampamiento que hace difícil concordar las reformas de fondo que necesita el país. Más específicamente la reforma de la salud privada se estanca como resultado de las visiones conflictivas existentes al interior del gobierno y la alianza que la sustenta. Mientras un sector busca introducir reformas que permitan una

mayor sintonía con la ciudadanía, otros ven en el rechazo a las reformas de fondo del modelo social, la tarea fundamental de la coalición gobernante.

El conflicto generado en torno a la ampliación de capital de Enersis actualiza la preocupación respecto de los riesgos a que están sujetos los fondos previsionales del sistema privado. Al mismo tiempo, la rentabilidad de los fondos persiste en sus bajos niveles, en particular analizada con una perspectiva centrada en los últimos 3 años. El análisis ha dejado en evidencia los bajos montos que están alcanzando las pensiones del sistema de AFP, que incluso comparadas con el pilar público resultan precarias.

La movilización social puso en el centro de la agenda política la necesidad de derrotar la desigualdad. Para avanzar en esta dirección se requiere hacer progresivo el sistema impositivo, aumentar la recaudación tributaria y fortalecer la educación pública gratuita, de manera que se constituya en la columna vertebral de una real igualdad de oportunidades y resultados. En esta dirección contribuye también el fortalecimiento de un sistema de protección social de carácter universal y solidario. Estos son los grandes temas sociales de la próxima elección presidencial.

Bibliografía

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2012). Historia de la Ley N° 20.595. Crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer

Bustos, Álvaro, Eduardo Engel y Alexander Galetovic, 2003. "Could Higher Taxes Increase the Long-Run Demand for Capital? Theory and Evidence for Chile", Working Papers 858, Economic Growth Center, Yale University.

Cantallopis, Jorge, Jorratt, Michael y Scherman, Danae (2007), "Equidad Tributaria en Chile Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma" Enero, <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/Jorrat.pdf>

Cerda, Rodrigo y Larraín, Felipe (2005), Inversión privada e impuestos corporativos: Evidencia para Chile, http://www.economia.puc.cl/docs/dt_310.pdf

Dirección de Presupuestos (2012). Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2013, Octubre

Durán, Gonzalo y Marco Kremerman (2012). Desigualdad en Chile: el problema es el 1% más rico, <http://www.elmostrador.cl/opinion/2012/04/02/desigualdad-en-chile-el-problema-es-el-1-mas-rico/> (Visitado el 18 de octubre 2012).

Friedman, Milton (1962). Capitalism and Freedom, The University of Chicago Press.

Fundación Sol (2012). Precariedad laboral y modelo productivo en Chile, <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2011/12/Ideas-1-Tendencias-del-Trabajo2.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas (2012 A). Índice de Remuneraciones y costos de mano de obra, Edición número 107, 5 de octubre 2012

Instituto Nacional de Estadísticas (2012 B). Empleo trimestral, Edición número 168, 31 de

octubre.

Jorrot De Luis, Michael (2009). La tributación directa en Chile: equidad y desafíos. Serie Macroeconomía del desarrollo número 92, CEPAL: Septiembre

Rivera Urrutia, Eugenio (2011). Política social: de las reformas continuistas a la rebelión contra el modelo, en Barómetro de Política y Equidad (2012). Nuevos actores, nuevas banderas. Fundación Equitas y Friedrich Ebert Stiftung.

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

Sojo, Ana (2006). La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales, en Revista CEPAL N° 91 (<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/2/28262/P28262.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xslt>)

Sojo, Ana (2012). Desafíos para la medición de la vulnerabilidad y las políticas públicas pertinentes en Revista Internacional de Estadística y Geografía Vol. 3 Núm. 2, mayo - agosto 2012 (http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/especiales/revista-inter/revista_num_6/RDE_06_1a.html)

Superintendencia de Pensiones (2012). Informe. Valor y rentabilidad de los Fondos de Pensiones, Septiembre

The Economist (2012). For richer, for poorer. Special Report World Economy, 13 octubre.

Educación Superior

4

La fragmentación del modelo y los escándalos

Oscar Espinoza Díaz *

Luis Eduardo González **

* Director del Área Política y Gestión Universitaria de Cinda

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

Introducción

Ciertamente el movimiento estudiantil y las movilizaciones no han tenido la misma fuerza que en el año anterior. No obstante, como lo señala Díaz-Romero (2012: 1) "a través de ellas, la ciudadanía forzó al sistema político a enfrentar la disociación entre crecimiento y equidad, demandando mejorar la provisión de mecanismos de inclusión y presionando al Estado a la renovación y fortalecimiento de instituciones capaces de generar sinergias entre equidad social y legitimidad política".

Pero el movimiento estudiantil, que expresa en cierta medida el descontento popular con el sistema educacional imperante, ha estado un poco soterrado por los altos costos que tuvo que pagar durante el año pasado pero, a pesar de ello sigue demandando educación pública de calidad y gratuita, asumiendo que los cambios introducidos al sistema tanto por el gobierno como por los partidos políticos no apuntan a resolver el conflicto. Las "tomas" de establecimientos del año 2011 que se prolongaron hasta enero de este año, volvieron a reflotar a mediados del 2012 y en muchos casos fueron duramente reprimidas por la fuerza policial durante los desalojos. En el caso de la Universidad de Concepción fueron tomadas nuevamente todas las facultades durante el mes de octubre, apareciendo consignas de cambio que pregonaban la instalación de una universidad popular y con una amplia participación triestamental de académicos, estudiantes y administrativos. Ello hace vislumbrar el surgimiento de un movimiento estudiantil más radicalizado y más independiente de los partidos políticos actuales.

Un caso interesante de mencionar en este sentido es el de un grupo de estudiantes secundarios, liderados por un alumno de alto rendimiento que fue expulsado por su participación en el movimiento del 2011, quienes confeccionaron un documento con demandas y propuestas sólidamente fundadas, tanto así que el propio ministro aceptó escuchar sus planteamientos (Ahumada, 2012a).

”

Las movilizaciones estudiantiles del año 2011 y 2012 colocaron diversos temas en la agenda pública, incluyendo el régimen de financiamiento, el lucro, la gratuidad, la equidad y la calidad de la oferta educativa. Sus planteamientos han obligado a las autoridades a revisar algunas normativas y políticas y a ser, consecuentemente, más rigurosos con el cumplimiento de la legislación vigente, en particular en relación con las universidades que están lucrando a costa de familias altamente vulnerables y de clase media

La entrada de Beyer en escena y el afianzamiento de los postulados neoliberales

El 29 de diciembre de 2011 asumió como Ministro de Educación Harald Beyer en remplazo del abogado Felipe Bulnes quien renunció a su cargo para hacerse cargo de la embajada en Washington.

El Ministro Beyer estudió ingeniería comercial en la Universidad de Chile y luego realizó un Doctorado en Economía en la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA). En el año 1987 se incorporó como investigador al Centro de Estudios Públicos (CEP), uno de los entes más representativos del pensamiento neoliberal chileno.¹ En el año 2006 formó parte del Consejo Asesor Presidencial de la Educación convocado por la presidenta Michelle Bachelet². En 2009 fue coordinador del área Educación de los grupos "Tantauco", desde donde se gestó el programa de gobierno para la candidatura presidencial del Presidente Piñera. Luego de la elección presidencial, en 2010, integró el Panel de Expertos para una Educación de Calidad y fue nombrado representante de la presidencia de la República en el Consejo Universitario de la Universidad de Chile (2010-2011).

Durante las movilizaciones estudiantiles del año 2011 y 2012 se caracterizó por tener una opinión claramente contraria a la demandas de educación gratuita para todos, pero en ese entonces postulaba que las universidades con fines de lucro «nunca iban a ser buenas universidades» (Ahumada, 2012a).

Beyer es un tecnócrata de tomo y lomo que representa cabalmente el ideario de la alianza. Bajo ese precepto no ha tenido un diálogo fluido con los estudiantes porque los planteamientos de este sector van precisamente en la dirección contraria a la que busca implementar y consolidar el gobierno de Piñera. En una entrevista realizada a Jaime Retamal, académico de la Usach, este señalaba que "El ministro se muestra como un político excesivamente intransigente, no dialogante y frontal con todos los actores que algo tengan que ver con educación. Ninguno de los actores se ha salvado de sus fuertes palabras, que rozan las descalificaciones y eso la gente lo percibe de muy mala manera. En general, los personajes agresivos siempre son mal evaluados".

Posteriormente agrega: "... al ministro le falta calle, le falta ir a los colegios, conocer a los profesores que trabajan en ambientes vulnerables, le falta ir donde efectivamente las papas queman. Tal vez así él y sus números se humanicen de una buena vez". De hecho, ha criticado duramente a los rectores de las universidades tradicionales que se quejaron de la forma en

1 Durante su permanencia en el CEP escribió varios documentos sobre educación que reflejan su manera de pensar sobre el tema, entre los cuales se puede mencionar: "Una mirada a la educación chilena" (Agosto de 2007); "Subvención escolar y elección de colegio" (Septiembre de 2008); "¿Cambio o continuidad de las derechas? Trayectorias partidarias en Europa y las Américas" (Noviembre de 2008); "Ley General de Educación. Puntos salientes y nuevos desafíos (Mayo de 2009)"; "Las claves del éxito educacional finlandés (Mayo de 2010); y "Pruebas estandarizadas de desempeño en educación: La experiencia internacional y el caso chileno" (Abril de 2011).

2 Ver http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/autor_789.html

que se dieron a conocer los balances financieros de sus planteles y por no haberlos tomado en cuenta tanto en la discusión y en las propuestas relativas al futuro financiamiento universitario como en lo que respecta a las nuevas formas de selección de postulantes. Se enfrentó, de la misma forma, con los parlamentarios que hicieron ver el incumplimiento de la ley por parte de algunas universidades que aparecen lucrando, conforme se consignó en el Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara (Carmona, 2012).

Pro otra parte, Francisco Figueroa ex vicepresidente de la FECH opinaba en relación al ministro que "su defensa a ultranza del lucro, en circunstancias que toda la evidencia empírica apunta a que el lucro atenta contra la calidad, y sus ataques a la educación pública, que más allá de su actual crisis goza de cierto respeto en la ciudadanía, lo hacen ver muy sometido a la derecha más retardataria. Su ninguneo al informe del lucro [elaborado por la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados] y sus ataques a los dirigentes estudiantiles y a los rectores fueron las peores movidas que pudo haber hecho" (Carmona, 2012).

Todo ello le ha significado al ministro Beyer que en la actualidad, según la encuesta "Adimark", sea el ministro peor evaluado del gabinete con un 26% de aprobación.

En este escenario turbulento y convulsionado, a comienzos de septiembre de 2012 se realizó una reunión entre el ministro y los dirigentes estudiantiles. Las distintas organizaciones presentaron sus distintos reparos a los proyectos que actualmente están en el Congreso. Previo al inicio del encuentro, el presidente de la FECH hizo un llamado a terminar con la "comedia de absurdos", en la que todos los sectores llaman al diálogo y nadie se sienta a conversar. Además, Gabriel Boric aprovechó para pedir a Beyer "hacerse cargo de lo que pide la mayoría". En la misma línea, el presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Católica de Chile (FEUC) pidió al ministro hacer caso omiso a las palabras del presidente Piñera que a través de una cadena nacional señaló que después de la aprobación de la reforma tributaria por el parlamento no había nada más que discutir de educación. El dirigente indicó a la salida de la reunión que hay que recordarle al presidente Piñera que estamos enfrentados a una aguda crisis del sistema educacional (The Clinic, 6 de septiembre, 2012a).

Las intervenciones del Ministerio de Educación en relación con la equidad

El Proyecto de Superintendencia

En noviembre del año 2011, como resultado de las presiones del movimiento estudiantil, el presidente de la república junto al entonces ministro de Educación Felipe Bulnes, firma el proyecto para crear una superintendencia

de educación superior.³ Se sostenía en la ocasión por parte del gobierno que dicha institución impediría el lucro de las universidades privadas y regularía su accionar en los distintos ámbitos. Se acotaba que la institucionalidad vigente no permitía desarrollar una correcta supervisión de las instituciones que componen el sistema de educación superior. Frente a esa propuesta, los estudiantes consideraban, que este organismo no cautelaría el interés público, sino que estaba pensado solo para "blanquear el lucro". Luego agregaban que si al Gobierno realmente le preocupara la calidad en la educación, debería entender que no es la Superintendencia el camino, sino la revisión de los estándares contenidos en la Ley General de Educación y otras normativas sectoriales. La Superintendencia de Educación Superior puede fiscalizar que esta normativa se cumpla pero si la normativa es débil y deja vacíos, la superintendencia hará una fiscalización deficiente (Serey, 2012).

El debate que generó el proyecto de superintendencia no solo se dio entre gobierno y oposición, sino que al interior de la propia coalición gobernante. Así, por ejemplo, ante algunos comentarios de Arturo Fontaine, Director del CEP, sobre el proyecto, el ministro de Educación le retrucó argumentando que las críticas no reflejaban una comprensión adecuada "de cómo funciona el mundo universitario moderno" aunque no entró en mayores detalles para rebatirlo (Carmona, 2012).

Casi todos los especialistas han coincidido en señalar que la Superintendencia de Educación Superior no es suficiente para impedir el lucro ni menos para cautelar la calidad, debido tanto a los vacíos legales del sistema como a los intereses particulares que están en juego incluso dentro del propio poder ejecutivo. En este sentido, el director del Observatorio Chileno de Políticas Educativas (OPECH) de la Universidad de Chile, sostuvo que "la esperanza no es mucha porque no queda claro quién va a supervisar". La solución más efectiva, agrega, es que el Estado retome su responsabilidad. Y luego señala en relación al modelo educativo chileno "que incluso la OCDE y el Banco Mundial han señalado que en el caso chileno el tema de la educación está excesivamente volcado al modelo de mercado y eso no tiene resultados en la calidad de la educación, aunque sí puede tenerlo indirectamente en el negocio, pero no en mejorar la calidad".

Por su parte, la ex directora del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), afirmó que la existencia de una superintendencia sería un mal menor para regular la situación actual donde el mercado predomina. Luego aseguró que la esperanza de cambiar la situación radica en medidas más estructurales, como reformar el sistema de acreditación, junto con la presión que puedan ejercer los movimientos sociales (Scheuch, 2012).

En este contexto, uno de los casos más paradigmáticos es el de la Universidad del Mar, que a pesar de todas las irregularidades detectadas (incumplimiento de compromisos financieros, no pago de remuneraciones a docentes y funcionarios,

3 El mentado proyecto aún se encuentra en el Congreso y no se visualiza en el futuro cercano su posible tramitación.

docentes sin títulos profesionales para ejercer, precaria infraestructura, falta de convenios con campos clínicos para el ejercicio de prácticas, entre otras) por un tiempo prolongado solo ha recibido una solicitud de cierre en fecha reciente de parte del Ministerio de Educación al Consejo Nacional de Educación (CNED) a fines de octubre del año 2012. El CNED tiene un plazo de hasta seis meses para pronunciarse frente a la solicitud del Mineduc para lo cual se encuentra analizando los antecedentes entregados por esta cartera. En el intertanto, alrededor de 18.000 alumnos (de los cuales el 42% se encuentra estudiando carreras en el área de la salud) y sus familias, cuatro mil docentes y cientos de administrativos se encuentran en total incertidumbre.

La situación anterior refleja la total desregulación en la que se encuentra inmerso nuestro sistema de educación superior. No es concebible desde ningún punto de vista que una universidad oferte carreras mayoritariamente del área salud cuando ni siquiera se cuenta con las dependencias apropiadas para realizar las prácticas y tampoco se dispone de académicos idóneos (como se ha comprobado públicamente en varios casos a partir de las denuncias efectuadas por los estudiantes de dicha institución) que puedan ejercer una docencia responsable y de calidad que garantice una formación idónea de los futuros profesionales que egresarán de esa casa de estudios.

El Financiamiento a la Educación Superior y la Reforma Tributaria

El gobierno de Piñera ha insistido hasta la saciedad durante el conflicto con los estudiantes que para financiar parte de sus demandas es crucial aprobar la reforma tributaria. Con su aprobación se podría, entre otras cosas, financiar la reducción de la tasa de interés del Crédito con Aval del Estado que constituye una de las mayores transformaciones propuestas por el Ejecutivo, pero que no apunta en la dirección demandada por el estudiantado. Se trata más bien de una medida correctiva del modelo económico vigente que sigue privilegiando al sector privado en desmedro del sector público. En este caso puntual, el gobierno planteó:

“En el caso específico de educación, lo que nos interesa es avanzar rápidamente con el CAE. Este es un proyecto que rebaja la tasa de interés a los estudiantes que han obtenido créditos a tasas del 5,7 % a 6%, a una tasa del 2%, y además les otorga la posibilidad de efectuar pagos contingentes al nivel de ingresos una vez que hayan egresado. Eso significa que nadie más va a pagar en el futuro más del 10% de sus ingresos” (The Clinic, 10 de Septiembre, 2012).

La reducción de la tasa de interés en el caso del CAE trajo consigo un cuestionamiento de otros créditos, particularmente del crédito CORFO, donde los deudores solicitaron al gobierno de Piñera igualar a los intereses de otros créditos estatales.⁴ En ello estuvieron de acuerdo incluso algunos parlamentarios de gobierno como la senadora Ena Von Baer, quien insistió

4 En la actualidad el crédito CORFO considera un interés de 8%.

en la necesidad de avanzar "para terminar con el sistema discriminatorio que hemos tenido" e hizo un llamado al Gobierno para que la tasa del crédito CORFO fuera rebajada también al 2% (Prensa Parlamentaria Valparaíso del 16 de octubre de 2012), lo que ocurrió en el mes de noviembre.

El 4 de Septiembre del 2012 se despachó en la Cámara Mixta la ley de reforma tributaria propuesta por el Ejecutivo que implica un alza del impuesto de primera categoría a las empresas, la disminución del impuesto a las personas (concentrado en los tramos con ingresos entre \$535.000 y \$2.779.000); la reducción del tributo de timbres y estampillas y la reliquidación de los impuestos de segunda categoría; crédito al impuesto global complementario por gastos presuntos en educación de hasta \$100.000 por hijo para familias con tope de ingreso de \$1.490.000 mensuales, sin distinción de establecimiento; el aumento del impuesto al tabaco y la entrega en una cuota de un bono a propietarios de taxis y colectivos para mitigar el impacto de las alzas en los precios de los combustibles (Senado de Chile, Departamento de Prensa, 2012).

Este proyecto, que fue promocionado por el gobierno como una ayuda a la clase media y en respuesta a las demandas sociales, en nuestra opinión y en la de algunos críticos no representa más que "un ajuste tributario insuficiente que no resuelve los principales problemas que agobian al conjunto de la sociedad, postergando una vez más la imperativa discusión social sobre cuál es la forma de recaudar y de gastar los fondos que mejor se ajusta al rol y tamaño que desean los ciudadanos para su Estado" (Valdevenito, 2012). Todo ello se da en un sistema tributario que es complejo, injusto e ineficiente. La reforma tributaria no entrega los recursos suficientes para financiar una educación gratuita y de calidad, mantiene las exenciones y tratos especiales que permiten a los dueños del capital la creación de empresas de papel mediante las cuales disfrazan retiros de utilidades como gasto personal y beneficia a la población más adinerada del país.

..... Discusión del Presupuesto del Sector Educación del año 2013

El Gobierno presentó al parlamento para su tramitación el proyecto de presupuesto del sector educación para el año 2013. El proyecto en cuestión consigna un monto total de 12.800 millones de dólares, suma que representa un incremento de un 9,4% con respecto al presupuesto del año anterior. Para educación superior el presidente Piñera indicó que se triplicaría el número de becas, pasando de 118.000 beneficiarios en el año 2009 a 314.000 en 2013 (The Clinic, 19 de octubre, 2012). Lo que no se especifica por parte del gobierno es que las becas en su mayoría no permiten cubrir el costo real de las carreras, dado que ellas son asignadas en función del arancel de referencia que en la mayoría casos está por debajo del arancel real de las carreras. Ello supone que las familias de la mayoría de los estudiantes que obtengan alguna beca deberán endeudarse con algún tipo de crédito para solventar el costo de las carreras.

En relación a estas cifras, el Diputado Socialista Carlos Montes expresó lo siguiente: “El proyecto de ley es muy malo y no genera los consensos básicos”, agregando que “la educación pública es fundamental para Chile, y quienes no la quieren que lo digan con franqueza”. Además, aseguró que “el deterioro de la educación pública es acelerado y hay que asumir esta crisis”. En esa línea, aseguró que “pareciera que algunos quieren que ya no queden colegios municipales para recién discutir la nueva institucionalidad” (La Tercera, 19 de octubre, 2012).

El Vicepresidente ejecutivo del Consejo de Rectores, José Manuel Zolezzi, por su parte, acotó que el proyecto de ley de presupuesto refuerza el carácter privatizador de la educación superior y no da respuesta al conflicto estudiantil. El rector de la USACH insistió en la necesidad de incrementar los aportes basales a las universidades tradicionales que realizan más del 90% de la investigación científica y tecnológica en el país (La Nación, 23 de octubre del 2012). Argumentó, además, que se necesita un plan especial de salvataje de las universidades tradicionales sustentado en un mismo desafío: el fortalecimiento a la educación pública. Ello, dado que una cantidad significativa de recursos fiscales ha ido fundamentalmente fluyendo hacia la demanda y no a la oferta. Se requiere que las universidades públicas aumenten la matrícula. Pero también es indispensable que se incrementen los recursos basales de modo que las universidades públicas puedan cumplir con el rol social que les asigna la sociedad y que las distinga de las universidades privadas (La Tercera, 19 de octubre, 2012).

Los estudiantes, a su turno, indicaron que el proyecto de presupuesto del año 2013 no daba respuesta a las demandas elementales del movimiento estudiantil e insistieron que con dicha iniciativa de ninguna manera se lograría revertir la crisis que enfrentaba la educación pública del país. A su juicio la propuesta del presidente Piñera no hace otra cosa que afianzar la privatización del sistema, en el entendido que la educación continua siendo concebida como un bien de consumo y como un negocio. (La Tercera, 19 de octubre, 2012).

Tanto los rectores, los estudiantes universitarios y los parlamentarios de distintos sectores coinciden en que es necesario incrementar sustantivamente

”

Beyer es un tecnócrata de tomo y lomo que representa cabalmente el ideario de la alianza. Bajo ese precepto no ha tenido un diálogo fluido con los estudiantes porque los planteamientos de este sector van precisamente en la dirección contraria a la que busca implementar y consolidar el gobierno de Piñera

el monto asignado por el gobierno en el presupuesto de educación 2013 y que se revierta la tendencia de no apoyar a la educación pública que ha predominado en Chile desde que se implementó la reforma estructural del año 1981. En opinión de los estudiantes, el Gobierno ha respondido hasta ahora con ofertas de créditos más baratos, más becas y la reforma tributaria que se debate en el Congreso, pero se niega a introducir los cambios estructurales que demanda el sistema para ofrecer una educación pública gratuita y de calidad (The Clinic, 19 de octubre, 2012c).

Requerimiento de informes financieros a las instituciones de educación superior

El Ministerio de Educación, dada la presión del movimiento estudiantil, implementó una medida efectista para transparentar parcialmente los balances y estados financieros de las instituciones de educación superior frente a la opinión pública. Con ello, el gobierno quiso dar una señal de mayor control y fiscalización aunque ésta claramente es una medida que no permite determinar si las instituciones están lucrando. Los documentos solicitados a las instituciones contemplaban un Informe Financiero Auditado, la Ficha Estadística Codificada Uniforme de Educación Superior (FECU ES) y la Declaración de Responsabilidad de Veracidad de la Información. Estos antecedentes buscan transparentar, en parte, los datos en relación a la situación financiera institucional, de los directivos, los socios, los accionistas y también pretende recabar información de las instituciones relacionadas a las distintas instituciones de educación superior (por ejemplo, las empresas inmobiliarias), con el propósito de verificar la solvencia y viabilidad de estos proyectos educativos (La Tercera, 4 de julio de 2012).

En palabras del ministro Beyer "la idea de dar a conocer los datos es transparentar información relevante para los distintos actores del sistema y reflejar el panorama general financiero de la educación superior, dando a conocer ingresos, resultados e inversión" (Melo, 2012). La información fue remitida por 156 de los 173 planteles de nivel terciario los que en conjunto albergan el 96,5% de la matrícula del sistema. Las 17 instituciones que no presentaron o entregaron de forma incompleta los estados financieros fueron sancionadas con multas en dinero (hasta 100 Unidades Tributarias Mensuales). Entre las entidades sancionadas se encuentra una universidad estatal y una privada. Los datos muestran que las instituciones de educación superior tuvieron ingresos por un total de USD \$5.487 millones de dólares con una matrícula cercana al millón de estudiantes. De estos ingresos, dos tercios provienen del gasto en el que incurrir las familias para financiar los estudios de sus hijos y un tercio corresponde a aportes del Estado (Melo, 2012).

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

Sensibilidad frente al lucro

La preocupación por el lucro ha permeado también en ciertos sectores de la derecha liberal. Arturo Fontaine, director del Centro de Estudios Públicos (CEP), por ejemplo, planteó en medio del conflicto que “lo que se ha hecho es lucrar y engañar a la juventud -sobre todo a la más modesta- con una promesa que la universidad, en muchos casos, no puede cumplir”. A lo anterior, citando a Atria (2012). Fontaine agrega que la discusión no es sobre el lucro en sí sino sobre la educación provista con fines de lucro lo cual es el punto esencial. Acto seguido acota: “El punto que se da, de manera encubierta, es un lucro por actividades no universitarias. Por ejemplo, el arriendo de inmuebles. O sea, un empresario inmobiliario se esconde detrás de la careta de una fundación sin fines de lucro para realizar un negocio inmobiliario (Fontaine, 2012)

El ministro Beyer, en cambio, como era lógico esperar, es bastante más cauto al señalar que “Hasta ahora sólo hay sospechas de que existe el lucro” y luego acota: “Yo no quiero actuar sin una investigación que diga que efectivamente hay lucro. No tengo ningún problema en aplicar la ley, pero uno tiene que ser muy responsable (El Dínamo, 10 de septiembre de 2012).

Según Beyer, el gobierno no tiene antecedentes de que se viole o no la ley. Por lo mismo, no se puede sostener fehacientemente que las universidades estén lucrando, puesto que no se ha comprobado por la justicia u organismos fiscalizadores que ello esté ocurriendo. Se debe asegurar que existan prohibiciones efectivas de lucro en las universidades, aunque a la fecha no se dispone de antecedentes que permitan concluir que se está transgrediendo la ley (Soychile.cl, 2012).

Al referirse a la delicada situación que aqueja a la Universidad del Mar, a raíz de las denuncias del rector Urrutia, indicó Beyer:

“Lo que ocurre en Chile es que el marco regulatorio es muy débil. Hay una prohibición de lucro, pero es muy difícil de verificar y hasta ahora sólo hay sospechas de que existe el lucro. Yo diría que los antecedentes que existen hay que evaluarlos, estudiarlos y analizarlos. No hay que confundir las cosas porque la legislación en Chile permite una serie de cosas, como las transacciones entre partes relacionadas. Nosotros creemos que eso es un error, que debe regularse o sencillamente cortarse. Pero uno tiene que ser muy cuidadoso porque lo único que podemos hacer es revocar el reconocimiento oficial y cancelar la personalidad jurídica. Con eso se va todo el esfuerzo que han hecho los estudiantes. Yo no quiero actuar sin una investigación que diga que efectivamente hay lucro. No tengo ningún problema en aplicar la ley, pero uno tiene que ser muy responsable” (Ahumada, 2012b).

En la misma perspectiva, frente a las denuncias de Patricio Basso (ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Acreditación, CNA), de que algunas universidades estarían lucrando, el ministro Beyer argumentó:

“- Lo que él hizo fue un balance que nos envió por oficio reservado, que es la obligación legal que tiene que hacer la comisión. Nosotros estamos investigando con informes encargados a expertos, le pedimos una explicación a las universidades involucradas y cuando los informes lo digan, si hay necesidad de aplicar sanciones vamos a aplicarlas y si no, esto va a ser un documento público. Ahora, la afirmación del señor Basso está basada en un balance financiero. Yo no soy experto en eso, leo ese balance y veo que hay una situación que no es razonable desde el punto de vista de lo que es una universidad, pero lo que corresponde es investigar” (Ahumada, 2012b).

Informe de la Cámara de Diputados sobre el lucro

Luego de siete meses de recabar información y de intenso debate, por 7 votos a favor y 6 votos en contra la Comisión de la Cámara de Diputados que investigaba la existencia del lucro en la educación superior, aprobó el informe que posteriormente fue debatido y rechazado en la sala.

El informe identifica a seis universidades que han incurrido en distintas irregularidades y no responden al requisito legal de ser corporaciones educacionales sin fines de lucro. Se trata de las Universidades de Las Américas, Andrés Bello, Viña del Mar, (del grupo Norteamericano Laureate), Santo Tomás (del grupo Hurtado), UNIACC (del grupo Apollo) y del Desarrollo. Entre las irregularidades detectadas se cuentan: los altos sueldos que se pagan a miembros del directorio o ejecutivos importantes; y la externalización de servicios relevantes (medida por la cual las utilidades de la universidad que no pueden retirarse, sí pueden pagarse a las empresas relacionadas -sociedades espejos- desde donde sí pueden retirarse o distribuirse a sus propietarios o en el directorio de la institución donde se han incorporado familiares de los controladores, con el objeto de repartir un mismo ingreso entre distintos contribuyentes disminuyendo la base imponible) (Melo, 2012).

El Diputado Rodrigo González al comentar el Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara sostenía: “Lo más importante es que la comisión tiene la convicción de que existe lucro en las universidades de las que se recibió información y éste se manifiesta de forma evidente. Puede decirse que el lucro es una práctica continua y frecuente de las universidades a través de diversos mecanismos. Se construyó un sistema sobre la base del lucro, donde la educación fue concebida como un bien de consumo. Se burló la confianza pública, se crearon carreras, unidades y actividades que eran todas guiadas por el afán del lucro” (El Mostrador, 19 de Junio de 2012). González también apuntó al Estado y a mecanismos como el CAE (Crédito con Aval del Estado) como engranajes importantes de este jugoso negocio, argumentando que el Estado dejó de cumplir su función, tolerando y avalando un sistema que se reprodujo sin intervenir ni cumplir con la función que la constitución política le otorgaba.

Por su parte, la diputada Alejandra Sepúlveda -quien también formó parte de la comisión- puntualizó que la investigación permitió concluir que un número importante de instituciones han estado lucrando por largo tiempo (al menos durante los últimos veinte años) lo que puede constatarse a partir del análisis de antecedentes de distintas inmobiliarias vinculadas a las universidades, de inversiones, de sociedades y nombres de directivos que se repiten. Concluye Sepúlveda que el informe es muy categórico y que no se descarta que este sea un *modus operandi* masivo al interior de las universidades privadas (El Mostrador, 19 de junio de 2012).

Pero también hubo legisladores alineados con el oficialismo que, a pesar de que la información consignada en el informe era contundente, no estuvieron de acuerdo con lo que en él se concluía por estimar que tiene sesgos. Así por ejemplo, la parlamentaria de la Alianza, María José Hoffmann (UDI), señaló que en la actualidad existen universidades públicas amparadas en el Estado que también lucran, tal como acontece, por ejemplo, con el DICTUC de la Pontificia Universidad Católica, por lo que es imprescindible regularlas. Una opinión similar fue la vertida por el Diputado Gustavo Hasbún (UDI) quien manifestó que se perdió todo tipo de objetividad al mencionar solamente a algunas universidades y no a todas las que estarían lucrando. A su vez, hubo diputados de la coalición de gobierno como Romilio Gutiérrez (UDI) que postularon la necesidad de endurecer la legislación vigente de manera de impedir que las universidades puedan lucrar. En esa dirección, interpellaron al Ministro de Educación para "que se establezcan sanciones ejemplares" para aquellos que están infringiendo la ley (El Mostrador, 19 de junio de 2012).

Para los diputados, en general, es indiscutible que el lucro cruza todos los gobiernos desde el año 1981 en adelante y la Comisión Investigadora no descartó que esta sea una práctica más generalizada en la industria de la educación superior del país, según el congresista Alberto Robles.

El presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECH), tampoco estuvo ajeno a las conclusiones del informe y al debate generado en torno al mismo, indicando sobre el particular: "Hay responsabilidades claras, hay gente que va a tener que responder, hay ministros que van a tener que responder, incluyendo el señor Larroulet y el señor Lavín. No fue mencionada la Universidad Autónoma, pero sería interesante que el ministro de Justicia, Teodoro Ribera, señalara cuál es la estructura financiera de la universidad. Y de pedir a que se cumpla la ley, ahora vamos a pasar a una nueva fase que es pedir transformar la legislación"(Candia, 2012). En el Gobierno, según Boric, han apostado porque la aprobación del informe no es importante. El objetivo es simplemente desplegar su agenda independiente de los costos, sin preocuparse por generar consenso con todos los actores del debate" (Carmona, 2012). Por esta razón es que los estudiantes universitarios pidieron en el año 2011 que se investigara esta situación ante Contraloría, pero no tuvieron éxito.

Es evidente y ha sido ampliamente documentado en el pasado que hay numerosas instituciones de educación superior, principalmente universidades

privadas, que son controladas por grupos económicos, algunos de cuyos miembros han ocupado o están sirviendo cargos de ministros y otros de relevancia en los anteriores gobiernos y en el actual (Monckeberg, 2007). Quizás ello explica que el Informe de la Comisión Investigadora, finalmente, no fuera aprobado por la sala en pleno.

El Caso de la Universidad del Mar y la insensibilidad de los mercaderes⁵

La Universidad del Mar fue fundada en 1988 por el capitán de marina Héctor Zúñiga y el ingeniero comercial Raúl Baeza con un capital inicial de \$2.000.000. Acto seguido se incorporaron a la dirección superior, Mauricio Villaseñor, Sergio Vera, Carlos Galdámez y Luis Molina para a crear la Corporación Educacional sin fines de lucro Universidad del Mar. A poco andar fundaron la primera sociedad vinculada con fines de lucro (Inmobiliaria del Mar S.A), a la que más tarde se les sumaron varias otras como la Sociedad Centro de Estudios de Negocios y Comercio Exterior Ltda., la Sociedad Inmobiliaria Vera Ltda., el Centro de Creatividad y Desarrollo Integral Ltda. y Educación a Distancia Ltda., entre otras, llegando a tener 85 sociedades vinculadas por las cuales sus controladores retiran utilidades en lugar de reinvertirlos en el proyecto educativo que es lo que mandata la ley vigente (Figueroa, Guzmán & Riquelme, 2012).

En 2002 la Universidad del Mar obtiene su autonomía plena lo que le permite crear nuevas sedes y carreras sin la supervisión del Consejo Superior de Educación pasando de 3.900 alumnos, a casi 9.000 estudiantes al año siguiente y a más de 20.000 un quinquenio después, habiendo abierto 18 sedes en varias ciudades del país, las cuales quedaron bajo la tutela de algunos de sus controladores.

En opinión del Ministro Harald Beyer el grave problema que afecta en la actualidad a la Universidad del Mar se explica, fundamentalmente, por dos razones: en primer lugar, desde que la Universidad alcanzó la autonomía no tuvo fiscalización alguna. Creció inorgánicamente y eso no puede ser. El sistema de acreditación tiene que autorizar ese crecimiento de sedes y asegurarse de que la calidad es la misma con la que se acreditó. Además, el proceso de acreditación institucional dejó mucho que desear. No es posible que un miembro de la CNA pueda prestar una asesoría a la universidad, pero curiosamente la legislación lo permitía (Ahumada, 2012b).

En segundo término, el patrimonio de la Universidad se reduce en la actualidad a los documentos de pago girados por sus estudiantes. Prácticamente, ninguna de sus sedes son propias sino que están arrendadas a las sociedades

5 Algunos antecedentes consignados en este apartado fueron extractados de una investigación periodística realizada por Juan Pablo Figueroa, Juan Andrés Guzmán y Gregorio Riquelme publicada en CIPER del 30 de julio del 2012. Ver <http://ciperchile.cl/2012/07/30/las-pruebas-de-como-lucraron-los-duenos-de-la-universidad-del-mar-i/>

inmobiliarias de sus sostenedores al igual que casi todo su mobiliario y equipamiento el que también fue vendido en diciembre del 2011 a las empresas de sus dueños. Por otra parte, la Universidad tiene deudas cuantiosas con sus empleados y con entidades bancarias. Esa situación motivó la renuncia de uno de sus rectores (Urrutia) debido a que la Universidad habría privilegiado el pago de los arriendos adeudados a uno de los controladores de una sede en lugar de cancelar las remuneraciones de los académicos y funcionarios.

A pesar de los hechos, situaciones y artimañas empleadas por los controladores de distintas universidades privadas (algunas de las cuales fueron reseñadas previamente) y que dejan en evidencia que se está lucrando, no es fácil probarlo legalmente ya que, por ejemplo, no hay ninguna exigencia de patrimonio propio para las universidades y es complejo determinar si los arriendos y la tercerización de servicios tienen sobreprecio.

La Universidad del Mar tiene en la actualidad cuatro investigaciones en su contra. Una es administrativa por haber establecido un contrato con un ex presidente de la CNA (Eugenio Díaz) mediante el cual se le cancelaría \$60 millones por lograr la acreditación institucional, más bonos que dependían de la cantidad de años que lograra acreditarse (Riquelme, 2012).

Otra es de carácter judicial por negociación incompatible y cohecho frente a la misma situación anterior para lo cual se está investigando el proceso por el cual la Universidad fue efectivamente acreditada.

La tercera dice relación con una denuncia del anterior rector señalando que la institución privilegiaba el pago de los arriendos a sociedades que los benefician en vez de pagar sueldos y cumplir con las leyes sociales de sus trabajadores.

La cuarta corresponde a una querrela por estafa que interpusieron inicialmente 34 alumnos a la cual se sumaron con posterioridad muchos más jóvenes, por incumplimiento de los servicios educacionales que han recibido. La querrela fue presentada el pasado 29 de junio y unos días después fue declarada admisible (Figueroa, Guzmán & Riquelme, 2012).

Recientemente, el 29 de octubre del 2012 el Ministerio de Educación solicitó al Consejo Nacional de Educación el cierre de la Universidad del Mar y la revocación de su personalidad jurídica, lo cual por una parte deja incólume a las sociedades vinculadas y, por otra, implicará resolver el problema de los miles de estudiantes que con un enorme sacrificio personal y de sus familias confiaban en obtener un título profesional en una entidad acreditada.

Aseguramiento de la calidad

Existen varios aspectos y situaciones donde se han observado cambios significativos en el ámbito del aseguramiento de la calidad y la acreditación.

En primer lugar, cabe mencionar la situación del anterior presidente de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y representante de las instituciones privadas en la CNA (Eugenio Díaz) quien fue denunciado por la Contraloría General de la República por celebrar un contrato de prestación de servicios (asesoría) con la Universidad del Mar donde se estipulaba que se le pagaría un monto de 60 millones de pesos por la acreditación institucional y bonos de compensación en función de los años de acreditación otorgados a la universidad. Dada la gravedad de la acusación su caso fue llevado a la justicia ordinaria y le fue solicitada la renuncia a su cargo de consejero y de presidente (subrogante) de la Comisión Nacional de Acreditación.

Si bien se trata de un caso aislado, sin duda deteriora la confianza de la ciudadanía en el sistema de aseguramiento de calidad y abre sospechas sobre posibles complicidades y situaciones reiterativas. Como consecuencia de ello y otras situaciones, el sistema de aseguramiento de la calidad se ha ido deslegitimando ante la sociedad por lo que se torna urgente introducir cambios al sistema que permitan re-posicionar el sistema y devolver la confianza a todos los actores involucrados. Uno de ellos podía ser el nombramiento de los consejeros de la CNA a través del Servicio de Alta Dirección Pública.

En segundo término, atendiendo que se había detectado ciertas incompatibilidades en los funcionarios y pares evaluadores, desde el MINEDUC se enviaron a las agencias acreditadoras y a todos los organismos pertinentes un conjunto de directrices para evitar conflictos de interés.

En tercer lugar, la propia Comisión Nacional de Acreditación estableció un conjunto de normas y principios para sus consejeros de manera de evitar episodios como el ya descrito (CNA, 2012).

Adicionalmente, la CNA comenzó a solicitar para la acreditación institucional un proceso de evaluación financiera detallada realizada por una aseguradora de riesgo independiente.

En quinto término, llama la atención la no acreditación por parte de la CNA de dos entidades privadas pertenecientes a controladores internacionales que no fueron acreditados en primera instancia. En primer lugar, está el caso de la Universidad de las Artes y Ciencias de la Comunicación (UNIACC) del Grupo Apollo y la Universidad Internacional SEK de propiedad de un consorcio español. Si bien ambas universidades apelaron el dictamen de la CNA ante el CNED, solo la Universidad Internacional SEK logró re-acreditarse lo que nuevamente puso en entredicho al sistema por cuanto se percibe que la CNA y el CNED actúan con distintos parámetros para evaluar aun cuando disponen de la misma documentación y antecedentes. Este tipo de incongruencias, obviamente, no contribuye a consolidar el sistema de aseguramiento de la calidad pues deja en evidencia a lo menos dos situaciones: a) la subjetividad que en ocasiones prima al momento de dictaminar si una institución es acreditable o no; y b) los conflictos de interés que permean a nuestra institucionalidad.

Llama la atención, igualmente, la situación que aqueja a la Universidad del Mar que si bien fue acreditada por la Comisión Nacional de Acreditación, debido a diversas denuncias de irregularidades formuladas en los últimos meses por los estudiantes, un ex rector de esa casa de estudios (Raúl Urrutia) y el ex Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Acreditación (Sr. Patricio Basso), fue sometida a un proceso de investigación/auditoría y como ya se ha detallado con anterioridad se solicitó su cierre por parte del Ministerio de Educación.

Otro aspecto que constituye una tarea pendiente para el gobierno y para el afianzamiento del sistema de aseguramiento de la calidad dice relación con el compromiso establecido por el Ministerio de Educación de convocar a una licitación internacional para evaluar el sistema de aseguramiento de la calidad chileno, la cual se inició en fecha reciente.

Un hecho que no pasó desapercibido y que ha traído coletazos varios fue la destitución del Secretario Ejecutivo de la CNA, Patricio Basso, por parte de la Comisión en pleno. Tras la salida de la CNA, Basso denunció presiones de algunos grupos económicos detrás de universidades privadas y la omisión de al menos dos denuncias de lucro en instituciones de educación superior que el mismo presentó al Mineduc cuando aún era Secretario Ejecutivo de la CNA. Basso responsabilizó a través de una declaración pública a "la Comisión Nacional de Acreditación, el Gobierno y los intereses privados de algunos grupos dueños de universidades privadas" de haberse "coludido para hacerlo callar". Sostuvo, que se había verificado que existía lucro en al menos dos planteles, la UNIACC y la Universidad Santo Tomás, a través de préstamos a empresas relacionadas "sin reajustes, intereses ni plazos".

Según Basso, el 12 de junio de 2012 le envió desde la CNA al ministro Harald Beyer un oficio reservado denunciando esta situación, sin recibir respuesta alguna hasta la fecha. Planteó, asimismo, que el jefe de la División de Educación Superior del Mineduc (Juan José Ugarte), mostró su disconformidad con la minuta financiera porque "ésta no había sido conocida previamente por la institución" (The Clinic, 2012b).

Comentario final

Como se desprende de los antecedentes expuestos, las movilizaciones estudiantiles del año 2011 y 2012 colocaron diversos temas en la agenda pública, incluyendo: el régimen de financiamiento, el lucro, la gratuidad, la equidad y la calidad de la oferta educativa. Sus planteamientos han obligado a las autoridades a revisar algunas normativas y políticas y a ser, consecuentemente, más rigurosos con el cumplimiento de la legislación vigente, en particular en relación con las universidades que están lucrando a costa de familias altamente vulnerables y de clase media.

Los estudiantes han prolongado un movimiento que adquiere ribetes de histórico y han puesto en jaque al gobierno de Piñera evidenciando un descontento generalizado de la sociedad chilena frente al funcionamiento del sistema educacional en general y del sistema de educación superior, en particular. Aun cuando solo han obtenido respuestas parciales a sus demandas, el movimiento sigue plenamente legitimado ante la ciudadanía. Como consecuencia de las demandas, la aplicación de criterios más estrictos de supervisión y la mayor atención que la sociedad toda y el gobierno ha puesto en el funcionamiento del nivel terciario ha permitido detectar debilidades que en algunos casos han derivado en escándalos que conllevan a un cuestionamiento mayor del modelo de mercado imperante en Chile.

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

Bibliografía

Ahumada, Ricardo (2012a). Carlos Alarcón: el estudiante tras el Compendio Cones que sorprendió a Harald Beyer. En *The Clinic*, 06 de Septiembre. En <http://www.theclinic.cl/2012/09/06/carlos-alarcon-el-estudiante-tras-el-compendio-cones-que-sorprendio-a-harald-beyer/>

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

Atria, Fernando (2012). *La Mala Educación: Ideas que inspiran al movimiento estudiantil en Chile*. Santiago, Editorial Catalonia-Fundación CIPER.

Candia, Javier (2012). Comisión comprueba lucro en cinco universidades privadas. En radio. uchile.cl, 18 de Junio. En <http://radio.uchile.cl/noticias/157344/>

Carmona, Alejandra (2012). Harald Beyer: la caída. *El Mostrador*, 10 de Septiembre. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/09/10/harald-beyer-la-caida/>

CNA (2012). Principios, normas legales y de autorregulación aplicables al ejercicio del cargo de comisionado. Aprobado en sesión N° 575 del 18 de julio. Santiago, CNA.

Díaz-Romero, Pamela (2012). Brechas de equidad y movilizaciones sociales en Chile: el rol de la educación superior. Documento de trabajo. Santiago, Fundación Equitas.

El Dínamo (2012). Harald Beyer y Educación Superior: "Hasta ahora sólo hay sospechas de que existe el lucro". *El Dínamo*, 10 de Septiembre. En <http://www.eldinamo.cl/2012/09/10/harald-beyer-hasta-ahora-solo-hay-sospechas-de-que-existe-el-lucro/>

El Mostrador (19 de Junio, 2012). Informe de comisión investigadora de la Cámara. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/06/19/grupo-laureate-hurtado-y-universidad-de-ministros-de-pinera-entre-establecimientos-que-lucran/>

Figueroa, Juan Pablo, Guzmán, Juan Andrés & Riquelme, Gregorio (2012). Pruebas de cómo lucraron los dueños de la Universidad del Mar. En *CIPER*, 30 de Julio. En <http://ciperchile.cl>

cl/2012/07/30/las-pruebas-de-como-lucraron-los-duenos-de-la-universidad-del-mari/

Fontaine, Arturo (2012). Vamos a Tener un Ejército de Profesionales de Papel. En CIPER, 25 de Junio. En <http://ciperchile.cl/2012/06/25/>

La Nación (23 de Octubre, 2012). Zolezzi: Presupuesto "refuerza carácter privatizador" de educación superior. En <http://www.lanacion.cl/zolezzi-presupuesto-refuerza-caracter-privatizador-de-educacion-superior/noticias/2012-10-23/121222.html>

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

La Tercera (19 de Octubre, 2012). Consejo de Rectores, Confech y parlamentarios advierten que presupuesto 2013 no da respuesta al conflicto estudiantil. En <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/10/657-489203-9-consejo-de-rectores-confech-y-parlamentarios-advierten-que-presupuesto-2013-no.shtml>

Melo, Fabiola (2012). Comisión de diputados detecta siete universidades con irregularidades. La Tercera 19 de junio. En <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/06/657-467415-9-comision-de-diputados-detecta-siete-universidades-con-irregularidades.shtml> Mönckeberg, María Olivia (2007). El Negocio de las Universidades en Chile. Santiago, Ed. Debate.

Prensa Parlamentaria Valparaíso (16 de Octubre de 2012). Lllaman al Ejecutivo a igualar la tasa de deudores Corfo con el de estudiantes beneficiados con CAE. En http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20121016/pags/20121016122021.html

Riquelme, Gregorio (2012). Ministro Beyer: "Nos gustaría que Eugenio Díaz renunciara". En Ciper, 23 de Marzo de 2012. En <http://ciperchile.cl/2012/03/23/ministro-beyer-%E2%80%9Cnos-gustaria-que-eugenio-diaz-renunciara%E2%80%9D/>

Scheuch, Macarena (2012). Expertos aseguran que Superintendencia de Educación será "insuficiente". Radio Universidad de Chile, Miércoles 13 de Junio. En <http://radio.uchile.cl/noticias/156542/>

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

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

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

The Clinic (2012a). Eloísa González: "El diálogo con el ministro Beyer está definitivamente quebrado". En The Clinic, 6 de Septiembre. En <http://www.theclinic.cl/2012/09/06/eloisa-gonzalez-el-dialogo-con-el-ministro-beyer-esta-definitivamente-quebrado/>

The Clinic (2012b). Ex secretario ejecutivo de la CNA dice que el Mineduc no pescó dos denuncias de lucro en universidades. En The Clinic, 24 de Agosto. En <http://www.theclinic.cl/2012/08/24/ex-secretario-ejecutivo-de-la-cna-dice-que-el-mineduc-no-pesco-dos-denuncias-de-lucro-en-universidades/>

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

The Clinic (19 de Octubre, 2012). Rectores, estudiantes y universitarios piden al menos US\$ 250 millones más para educación. En <http://www.theclinic.cl/2012/10/19/rectores-estudiantes-y-universitarios-piden-al-menos-us-250-millones-mas-para-educacion/>

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

Género

5

La ausencia del género. El poder de espaldas a la ciudadanía

Pamela Díaz-Romero *

* Directora Ejecutiva de Fundación Equitas

Desde los primeros meses que siguieron a la instalación de la administración de Sebastián Piñera en La Moneda, nuestros análisis han relevado la preocupante falta de visibilidad de la mujer como sujeto de la política gubernamental, sustituida por la madre trabajadora pobre. También advertimos la ausencia de la equidad de género como valor social a alcanzar en la agenda oficial y la desatención de las causas estructurales de la discriminación, en cuyas consecuencias individuales y concretas se focaliza la acción pública.

Sostenemos que este contexto, desfavorable a la igualdad de las mujeres, responde a un soterrado relanzamiento por parte de las élites en el poder, de un proyecto social identificado con una sociedad ideal heredada de la dictadura y cada vez más distante de la realidad nacional, en torno al paradigma tradicional de familia y un estereotipo de "lo femenino" fuertemente marcado por la cultura mariana.

Fisuras de la matriz conservadora

La matriz conservadora presente en el imaginario gubernamental identifica a la mujer con su rol en un modelo único de familia, nuclear, biparental y con vínculo matrimonial, sustentada en la división sexual del trabajo clásica, en base a características, responsabilidades y tareas altamente diferenciadas para hombres y mujeres. Este modelo se ajusta a un paradigma tradicional asombrosamente hegemónico y estático, caracterizado por roles de género bien delimitados que permiten la reproducción de una unidad familiar presuntamente armónica, capaz de solventar en su interior las necesidades básicas y afectivas de sus miembros y ámbito exclusivo de lo privado¹.

Este paradigma se impone manteniendo en su eje el matrimonio, que si bien sigue siendo el principal modo en que las personas se relacionan formando hogares nucleares, ha perdido a un ritmo acelerado su importancia en los últimos años.

”

Así lo graficaba el ministro de Desarrollo Social, Joaquín Lavín: “La pobreza tiene cada vez más rostro de mujer, joven, soltera y con hijos chicos”... Lo que no precisó el ministro es que esto no ha sido contrarrestado por la creciente inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, mayor entre las jefas de hogar en todos los niveles de ingreso, reportado por el INE. Efectivamente, tal como periódicamente lo anuncia su colega Matthei, ministra del Trabajo, cada vez más mujeres pobres tienen empleos, aunque sus remuneraciones no alcanzan para sacarlas de la situación de pobreza

¹ Para mayor evidencia sobre el tratamiento de la familia como ente estático ver: Irma Arriagada : “Cambios y desigualdad en las familias latinoamericanas”, Revista de la Cepal n°77, Agosto 202.

Así queda de manifiesto en las cifras proporcionadas por el INE²: entre 1990 y 2009 la tasa de nupcialidad descendió de 7,5 a 3,3 matrimonios por cada mil habitantes. El número de uniones legales formalizadas anualmente, que alcanzó 98.702 a comienzos de los 90, se había reducido en más de 32.000 el año 2000, registrándose 10.500 matrimonios menos en 2009.

Así lo confirman también el aumento de las familias nucleares cuyo adulto a cargo se declara conviviente o pareja (de 6,1% en 1990 a 15% en 2009) y el progresivo aumento de los hogares unipersonales y monoparentales, especialmente aquellos encabezados por mujeres³.

Por su parte, el Informe alternativo para el examen del Estado de Chile ante el Comité de Naciones Unidas, que examina la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) por parte de los Estados que la ratificaron o adhirieron a ella, presentado por diversas organizaciones de mujeres, feministas y ONGs durante la 53ª sesión en septiembre pasado⁴, señala que "la progresiva pérdida de centralidad del matrimonio como forma de constituir familia se ve reflejada, asimismo, en el mayoritario nacimiento de niños/as de madres y padres que no están casados. En 2009, del total de hijos/as nacidos/as vivos/as en el país (252.240), el 67,4% corresponde a hijos/as de mujeres solteras, lo que no implica que se trate de niños/as nacidos/as al margen de una relación de pareja o de familia" (pág. 66).

Si bien aun no contamos con datos censales respecto de los hogares conformados por parejas homosexuales, es indiscutible la mayor visibilidad alcanzada por estas uniones en los últimos años, aumentando con ello la diversidad de formas de organización familiar que quedan fuera del imaginario conservador.

Compelido a dar cuenta de sus compromisos programáticos a través de diversas manifestaciones de la ciudadanía, movilizadas por organizaciones LGTB⁵ y con respaldo de diversos líderes de opinión, se registró el año pasado el importante avance simbólico marcado por la iniciativa presidencial en torno al proyecto de Acuerdo de Vida en Pareja, ingresado en agosto de 2011 al Congreso. El anuncio, sin embargo, no presenta mayores avances y carece de perspectivas de acuerdo al interior de la propia Alianza para su concreción.

Mejor suerte tuvo la recientemente aprobada ley antidiscriminación, en cuyo despacho la presión pública jugó un rol relevante a partir del crimen homofóbico del joven Daniel Zamudio. Nuevamente aquí el valor simbólico es mayor al efectivo: sus limitados alcances quedaron en evidencia ante la imposibilidad de sancionar la incitación al odio -como quedó establecido ante los dichos

2 Instituto Nacional de Estadísticas, Estadísticas Vitales Informe Anual 2009 http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/estadisticas_vitales/2011/Vitales_2009_21102011.pdf

3 http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/casen_2009_familia.pdf

4 <http://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2012/09/Informe-Alternativo-de-la-sociedad-civil-chilean-para-el-Comit%C3%A9-CEDAW-Septiembre-20121.pdf>

5 Sigla con que se agrupa personas lesbianas, gays, transexuales y bisexuales.

homofóbicos del diputado Ignacio Urrutia⁶, y se ha discutido respecto de la falta de mecanismos explícitos que aseguren la implementación de políticas públicas preventivas o educativas, aludidas de forma muy general por el inciso número dos del artículo número uno de la ley. Como bien puntualiza Pedro Muñoz, dirigente de Vadiversa ". no instaura una institucionalidad, no obliga a los organismos públicos o a colegios a tener planes en educación de derechos humanos y a que respeten la diversidad sexual⁷."

Ambas iniciativas, generadas y tratadas de forma aislada, si bien en apariencia rompen la matriz conservadora, han sido rápidamente neutralizadas en sus consecuencias, sea archivándolas por ausencia de debate legislativo o bien acotando al máximo las implicancias prácticas de los cambios jurídicos obtenidos, permitiendo avances nominales con escasa capacidad transformadora de la heteronormatividad⁸ imperante.

Lo mismo aplica en aquellas disposiciones orientadas a las mujeres que, con independencia de los discursos, terminan naturalizando el papel de madres y una cierta identidad femenina constituida en y para el espacio doméstico familiar.

Esto sucedió con la extensión del postnatal de tres a seis meses, dado que en el debate legislativo se omitieron completamente temas como la corresponsabilidad parental en el cuidado, o la responsabilidad social en la reproducción y la consecuente consideración del subsidio laboral correspondiente como salario de maternidad. Como resultado, la nueva ley prioriza la responsabilidad de la trabajadora como madre y mantiene el supuesto de su ingreso como secundario, castigando en la práctica a aquellas mujeres con remuneraciones por sobre el tope establecido por la nueva ley y sin evaluación de las consecuencias de esta merma en los ingresos para los hogares que encabezan.

La preeminencia del enfoque conservador, en este caso por omisión, queda también de manifiesto en la nueva propuesta de ley para reformar la sociedad conyugal, presentada por el Gobierno en abril de 2011⁹ y refundida a una moción presentada por diputadas/os de diversos partidos en junio del mismo año. Según un análisis de la Corporación Humanas¹⁰, la iniciativa de ley que plantea derogar de la jefatura de la sociedad conyugal a cargo del marido y el término de la administración de los bienes propios de la mujer por parte de éste, así como un conjunto de normas que otorgan plena capacidad jurídica a las mujeres casadas en sociedad conyugal, se ajusta en lo formal una demanda

6 <http://www.soychile.cl/Santiago/Sociedad/2012/10/10/125389/La-ley-Zamudio-no-puede-aplicarse-al-diputado-Ignacio-Urrutia.aspx>

7 http://losriosinforma.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=2500:pedro-munoz-leiva-dirigente-valdiversa-la-homofobia-es-pan-de-cada-dia-pero-hay-limites-y-pense-que-nunca-los-iban-a-transgredir-de-agredir-a-alguien-y-tan-brutalmente-como-nos-ocurrio&catid=39:policiales&Itemid=50

8 <http://bloquealternativorevsex.files.wordpress.com/2012/02/heteronormatividad1.pdf>

9 Boletín Legislativo N° 7567-07

10 <http://observatorioparlamentario.cl/PDF/Sociedad%20conyugal.%20Comision%20Familia%20Julio%202011.pdf>

largamente sustentada por diversas organizaciones de mujeres, feministas y ONGs de mujeres.

Sin embargo, tal como se precisa en el citado informe de la sociedad civil presentado a la CEDAW "preocupa que el proyecto de ley en debate permita que cualquiera de los cónyuges pueda administrar el patrimonio social, sin consagrar una regla de coadministración, con lo que se podría perpetuar la posición de subordinación de las mujeres frente a sus maridos. (...) Asimismo preocupa que pueda llegar a regularse que tanto el marido como la mujer sean titulares de un patrimonio reservado en caso de que el otro cónyuge sea elegido por ambos como cónyuge administrador"¹¹.

El análisis de Humanas lo confirma: el carácter formalmente igualitario de las propuestas en debate ignora que son las mujeres quienes mayoritariamente -sino exclusivamente- "desempeñan el trabajo no remunerado de cuidado de los/as hijos/as y del hogar común, y los hombres preferentemente el trabajo remunerado; y cuando ambos participan del mercado laboral, la brecha salarial perjudica a las mujeres con salarios inferiores a lo que se suma la denominada doble jornada. Sin pretenderlo, la normativa propuesta viene a reforzar esta desigualdad (...)", y con ella la posición de subordinación de las mujeres al interior de la familia.

La madre pobre oficialmente al centro de las políticas sociales

La equivalencia entre el "sujeto mujer" y "la madre" es hoy manifiesta en el discurso y la acción del Gobierno. Así quedó en evidencia al declararse la voluntad gubernamental de centrar las políticas sociales en las madres pobres, explicitada con ocasión de la presentación de los discutidos resultados de la encuesta Casen 2011.

Con independencia del debate generado en torno a los cálculos de la línea de pobreza, no hay duda que la proporción de mujeres bajo este umbral no ha mejorado (según datos oficiales bajó de 15,7% a 15,5%), al mismo tiempo que aumenta la proporción de hogares pobres encabezados por mujeres: 51% de los hogares pobres y 55% de los hogares en situación de indigencia tienen jefatura femenina.

Así lo graficaba el ministro de Desarrollo Social, Joaquín Lavín: "*La pobreza tiene cada vez mas rostro de mujer, joven, soltera y con hijos chicos*"¹², al presentar los guarismos de la Casen referidos al empleo.

Lo que no precisó el ministro es que esto no ha sido contrarrestado por la creciente inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y el aumento

11 Óp. cit. Páginas 64 a 67.

12 <http://www.lanacion.cl/preocupacion-en-el-gobierno-por-aumento-de-la-pobreza-con-rostro-de-mujer/noticias/2012-07-25/130321.html>

sostenido en la tasa de ocupación femenina, mayor entre las jefas de hogar en todos los niveles de ingreso, reportados por el INE¹³. Efectivamente, tal como periódicamente lo anuncia su colega Matthei¹⁴, ministra del Trabajo, cada vez más mujeres pobres tienen empleos, aunque sus remuneraciones no alcanzan para sacarlas de la situación de pobreza.

Así lo confirma el análisis a las limitaciones del llamado “efecto empleo” proporcionado por la Fundación Sol: si bien en la administración Piñera se han creado 688 mil puestos de trabajo, “el 85% de estos corresponde a familiar no remunerado, personal de servicio doméstico, trabajo por cuenta propia (de baja calificación y pocas horas) y empleo asalariado tercerizado (subcontratación y suministro), que aunque disponga de contratos, corresponde a empleos más inestables, precarios y de bajos salarios. Esta situación se agrava para las mujeres, ya que de los 373 mil nuevos empleos femeninos, 98,6% se encuentra en el grupo de empleos descritos anteriormente”¹⁵.

A pesar de la evidencia, el Ejecutivo parece convencido que el supuesto “giro hacia la mujer de las políticas sociales” anunciado por Lavín, sería por sí mismo suficiente para revertir la feminización de la pobreza, sin identificar la necesidad de que este esfuerzo se coordine con políticas de empleo. Siguen imponiéndose en cambio medidas y programas sociales que apuntan asistencialmente a las madres trabajadoras pobres a través de bonos directos o incentivos a los empleadores/as para su contratación, sin que esto mejore la precariedad laboral en que la mayoría se desempeña, modifique los bajas remuneraciones que perciben, ni corrija la brecha salarial respecto de los hombres en ocupaciones equivalentes.

Retroceso en el enfoque con consecuencias objetivas

Dada la ausencia de un enfoque de género capaz de orientar integradamente el diseño y evaluación de la acción gubernamental hacia las mujeres, no debiera sorprender el fuerte retroceso de Chile en el último “Informe Global sobre Desigualdad de Género” elaborado por el Foro Económico Mundial, en el que el país pasó del puesto 46 al 87, “sufriendo la mayor caída entre los 135 países evaluados, alejándolo del grupo de los 10 países latinoamericanos con mayor igualdad entre mujeres y hombres”¹⁶.

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

14 <http://www.gob.cl/informa/2012/02/28/ministra-matthei-celebra-fuerte-alza-del-empleo-femenino.htm>; <http://www.lanacion.cl/matthei-contenta-por-baja-en-cesantia-esto-es-bien-increible/noticias/2012-09-28/133016.html>; <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=102012>

15 <http://www.fundacionsol.cl/fundacion-sol-en-el-mostrador-casen-la-pobreza-el-modelo-y-el-fracaso-de-la-elite>

16 Para detalles ver <http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/index.php/las-noticias/6404-chile-experimento-fuerte-retroceso-en-igualdad-de-genero-en-el-ultimo-ano>

El informe advierte sobre los escasos avances en el ítem "participación y oportunidades económicas", dado el bajo número de mujeres que ocupan altos cargos gerenciales o directivos y la marcada desigualdad salarial, que ubica a Chile en el puesto 127 como "parte de los cinco países peor evaluados (en América Latina) en cuanto a igualdad de salario percibido".

Se consigna además que "Las diferencias de remuneraciones entre ambos géneros en Chile aumentó además 1,5 por ciento en 2012 respecto del año anterior 2011, según cifras de la Superintendencia de Pensiones"¹⁷.

Además de lo reflejado en el ranking, sigue ausente de la promocionada estrategia de incentivos al empleo femenino el desarrollo de propuestas que aborden sistemáticamente temas como la responsabilidad social respecto de los costos y tareas asociados a la reproducción. Por el contrario, los estímulos a la participación laboral femenina se elaboran usando como mecanismo invisible de conciliación entre el mundo del trabajo y la familia el tiempo de las mujeres, sin propuestas articuladas que pretendan incidir en la tradicional división sexual del trabajo, fomentando la corresponsabilidad entre padres y madres y con la sociedad en su conjunto.

Esto se confirmaría con la anunciada reforma al artículo 203 del Código del Trabajo que regula el acceso a sala cuna de hijos e hijas de madres trabajadoras una vez concluida la licencia postnatal, la que viene siendo publicitada desde diciembre 2011. El proyecto, cuya formulación quedó bajo responsabilidad de la cartera de la ministra Matthei, hasta ahora no ha salido del despacho presidencial. Según la información pública de las últimas semanas, la fórmula de financiamiento buscaría evitar que el costo se transfiera directamente a las mujeres, constituyéndose en una barrera la contratación de las más pobres y provocando un castigo a sus remuneraciones¹⁸.

Con este objetivo, el proyecto preliminar apuntaría a la creación de un fondo en base al excedente que actualmente registra el constituido para el seguro de cesantía, alimentándose con una cotización compuesta por una fracción de la actual obligación, siempre con cargo al empleador y por cada uno de sus trabajadores y trabajadoras, con y sin hijos. A pesar del énfasis del Gobierno en que esta transferencia no afectaría la cobertura del actual seguro, existen reparos por parte de las organizaciones de trabajadores que temen ver afectados derechos adquiridos.

En cuanto al ejercicio del derecho a sala cuna, a pesar de apostarse a una modalidad que rompería la actual asociación directa del financiamiento con la contratación de trabajadoras, avanzando en socializar el costo directo del cuidado del lactante, al limitarse el acceso sólo a las madres trabajadoras se refuerza su responsabilidad exclusiva en el cuidado y atención de "sus" hijos e hijas.

17 Ibid.

18 <http://www.suseso.cl/OpenNews/asp/pagDefault.asp?argInstanciald=1&argNoticiald=457>

Sin mencionar la fórmula con la cual se aseguraría la provisión del derecho, se deja traslucir la idea de un voucher que "facilite" el acceso de aquellas trabajadoras de micro y pequeñas empresas que no cuentan con salas cuna en sus dependencias, dejando exclusivamente en hombros de las madres la conciliación efectiva: "la mujer tendrá derecho a escoger lo que ella crea conveniente para su hijo".

Este resulta un buen ejemplo del énfasis en el rol materno de las mujeres y su importancia en el imaginario gubernamental. La necesaria inserción de las madres en el trabajo remunerado como recurso para reducir la pobreza de ingresos de sus hogares se promueve como extensión de este rol principal, ignorando el enorme costo personal -sobre todo dada la extendida pobreza de tiempo¹⁹- que la ausencia de mecanismos de corresponsabilidad genera, limitando en su origen la efectividad de las políticas pro empleo auspiciadas por la actual administración.

Las limitaciones de las políticas quedaron de manifiesto en la presentación oficial de Chile ante la CEDAW, liderada por la Ministra del Servicio Nacional de la Mujer, Carolina Schmidt y la Seremi del Trabajo y Previsión Social, Ivonne Mangelsdorff, por la ausencia de avances en materia de las recomendaciones hechas a nuestro país sobre mecanismos legales para aumentar la participación política de las mujeres, el tema de la brecha salarial, los derechos sexuales y reproductivos, la violencia intrafamiliar, entre otros.

Ante el valor asignado al incremento de la inserción laboral de las mujeres, que hoy bordean el 48%, la Directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos, Lorena Fries, remarcó: "nos preocupa que se trate de ocupaciones precarias e informales y que además están acompañadas de una brecha salarial que, a pesar de la dictación de la ley que establece la igualdad de remuneraciones por el mismo trabajo, la verdad es que no se ha logrado remontar. Incluso recrudesció el 2011"²⁰. Esto contraviene las recomendaciones del propio Comité que ya en 2006 instó al Estado de Chile a adoptar medidas para disminuir la brecha salarial y regular la situación de quienes hoy están fuera del Código del Trabajo por las formas de contratación.

Liderazgo femenino y política: ¿Puente entre la ciudadanía y la elite?

Entre las recomendaciones pendientes y sin avances según lo presentado a la CEDAW -confirmadas por la posición de Chile en el ranking global sobre Desigualdad de Género- destaca la ausencia de esfuerzos para incrementar la participación de las mujeres en política, y de medidas destinadas a cumplir con el principio de igualdad entre hombres y mujeres en el poder, " Todos puntos

19 Para una aproximación al concepto de "pobreza de tiempo", ver <http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/4/32254/JuanCFeres.pdf>, pág 27 en adelante y María Elena Valenzuela y Sara Gammage, "Pobreza de tiempo y mercado laboral", en: Carlos Fortin, Augusto Varas, Marcelo Mella (Editores), *Los desafíos del progresismo. Europa, America Latina y Chile*. RIL Editores, Santiago, 2012.

20 <http://radio.uchile.cl/noticias/173770/>

con un muy bajo nivel de avance y donde nuestro país estaría reprobando su examen, contribuyendo así al debilitamiento del sistema democrático”²¹.

Tal como consigna el Informe Global, la presencia femenina en cargos políticos de relevancia fue otra de las áreas donde Chile cayó con mayor fuerza: bajó del puesto 22 al 64, perjudicado principalmente por el menor número de mujeres en obligaciones ministeriales o de administración pública. Según el mismo informe, en 2011, por ejemplo, había 45 mujeres trabajando en este tipo de puestos versus 55 hombres. Este año, la presencia femenina baja a 18, contra 85 varones. Tal como plantea Andrea Bentancor, “en comparación con otros países, la situación en materia de representación política es muy pobre, y si hay progresos, son muy moderados”²².

Este retroceso no debería sorprendernos dado que, en los discursos oficiales, la imagen de la mujer madre en lo público suele circunscribirse al mundo del trabajo. La participación política de las mujeres ha sido tratada de forma intermitente y sin una estrategia articulada por parte del Gobierno.

Este fue el caso de la abortada propuesta para la inclusión de algún mecanismo que aumentara la representación de las mujeres en cargos de elección popular. Esta fue encargada en noviembre de 2011 -con anuncios a través de la prensa- por el Presidente a la ministra del Sernam, Carolina Schmidt, en coordinación con la titular del Trabajo; la intendenta metropolitana, Cecilia Pérez, y la senadora RN Lily Pérez. El proyecto sería supuestamente incluido dentro del paquete de reformas políticas -que incluían inscripción automática y voto voluntario; ley de primarias para que los partidos definan a sus candidatos; voto de los chilenos en el exterior y elección directa de consejeros regionales, entre otros- lo que finalmente no sucedió.

Esto a pesar de los emplazamientos que al respecto hizo ComunidadMujer, cuya directora Esperanza Cueto fue incluso recibida a principios de diciembre por el ministro Cristián Larroulet, quién se comprometió a revisar la propuesta de la entidad que fija un piso de 30% para candidatas mujeres.

La falta de piso político al interior de la Alianza condenó la iniciativa a la desaparición, situación a la que contribuyó el silencio de las directivas de los partidos de oposición. La falta de compromiso fue evidente ante la presentación de las listas de concejales y alcaldes, en las cuales la presencia femenina sufrió un retroceso con respecto al mismo proceso cuatro años antes.

Esto quedó anticipado en las primarias realizadas por los partidos de la Concertación y sus resultados: “De 336 candidatas/as que participaron de este proceso, sólo 53 eran mujeres y de ellas fueron elegidas 21 en todo el país. Más aún, hubo comunas en las cuales no hubo ninguna mujer compitiendo”²³.

21 *Ibíd.*

22 <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/mujer/chile-experimento-fuerte-retroceso-en-igualdad-de-genero-en-el-ultimo-ano/2012-10-24/103639.html>

23 <http://www.masmujeresalpoder.cl/?p=1266>

A nivel general, si el año 2008 hubo 216 postulantes a alcaldías, en 2012 la cifra se redujo en 21,2%, quedando en 170. Con esto, en el universo total de candidatos/as las mujeres pasaron de un ya reducido 17,2% del total a un pobre 15%. A pesar de la reducción en el número de candidatas, en la última municipal resultaron electas más alcaldesas, subiendo su tasa de elegibilidad en 4%. Algo similar ocurrió con las candidatas a concejales: según datos preliminares, de las 2609 postulantes 557 resultaron elegidas y la tasa de elegibilidad mejoró pasando de 20,5% a 21,3%²⁴.

De acuerdo a este antecedente y según el detallado análisis de los resultados preliminares efectuado por ComunidadMujer²⁵, los partidos que nominaron un mayor número de candidatas también son los que más mujeres eligieron. De acuerdo a su directora Alejandra Sepúlveda, "(...) quedó claro que la discriminación hacia las mujeres no está en los electores, sino en los partidos políticos, que nominaron a un 80% de candidatos hombres. Es hora de discutir en serio medidas de acción afirmativa, tipo ley de cuotas de género, para obligarlos a presentar listas equilibradas".

Pero no fueron los muy deficientes números agregados los que llamaron la atención pública, sino la eficacia electoral de tres mujeres en comunas calificadas como emblemáticas. La derrota de poderosas figuras, todos candidatos incumbentes de la Alianza y dos de ellos en territorios con años bajo su administración, ha concentrado la atención de los medios y adquirido relevancia simbólica.

La inesperada salida de Labbé en Providencia, de Zalaquett en Santiago y la polémica reelección de Sabat en Ñuñoa, han sido sin duda lo más comentado de los resultados electorales.

Los triunfos de la candidata independiente Josefa Errazuriz, la PPD Carolina Tohá y la pelea voto a voto de Maya Fernández (PS), contraviniendo todas las encuestas y las expectativas de sus respectivas plataformas electorales, han animado debates sobre el potencial rol de un renovado tipo de liderazgo

”

Siguen imponiéndose medidas y programas sociales que apuntan asistencialmente a las madres trabajadoras pobres a través de bonos directos o incentivos a los empleadores/as para su contratación, sin que esto mejore la precariedad laboral en que la mayoría se desempeña, modifique las bajas remuneraciones que perciben, ni corrija la brecha salarial respecto de los hombres en ocupaciones equivalentes

24 Datos proporcionados por Daniela Oliva, cientista política, investigadora asistente de CIEPLAN

25 <http://www.comunidadmujer.cl/2012/10/exclusivo-analisis-municipales-2012/>

representado por estas figuras femeninas, a quienes se atribuye una nueva forma de hacer política.

Con campañas perfiladas como ciudadanas²⁶, apostando a la construcción de un proyecto comunal colaborativo, apelando al trabajo en equipo, evitando las descalificaciones personales y con un uso acotado de recursos publicitarios para su promoción, las tres flamantes vencedoras parecen responder a lo que la ciudadanía que participó de las elecciones espera de sus representantes. O al menos esa es la interpretación que abunda en los medios²⁷.

Los tres alcaldes salientes comparten el que, confiando en gestiones bien evaluadas, menospreciaron a sus contendoras.

Labbé hizo gala de este desprecio apelando al estereotipo de género: "Si quieren cambiar a un gerente que está haciendo las cosas bien por una dueña de casa, es cosa de ellos", espetó al referirse a la postulación de Josefa Errazuriz²⁸.

También Sabat dejó al descubierto su prejuicio ante los primeros anuncios de su eventual derrota, "(...) Yo creo que ni ella misma se lo esperaba y creo que hay que ayudarla mucho (...), es una tarea para la cual modestamente creo que no está preparada ni siquiera anímicamente²⁹".

Sin caer en descalificaciones, Zalaquett si se sumó a la estrategia de los otros ediles restándose de debates públicos con la entonces aspirante al municipio, coincidiendo sólo en una ocasión.

Durante la campaña, los tres candidatos de la alianza hicieron gala de estilos fuertes y personalistas³⁰. Comparten también que, en las tres comunas, el conflicto estudiantil fue manejado con fórmulas autoritarias -situación llevada al extremo por Labbé- sin espacios legitimados de diálogo y con reiterado uso de la fuerza pública para desalojar a los estudiantes. En el caso de Santiago, el alcalde incumbente incluso postuló la idea de que los militares salieran a la calle en situaciones donde Carabineros se viera sobrepasados, aludiendo a las marchas convocadas por el movimiento estudiantil³¹.

Estos elementos confluyen en que estas caídas fueran leídas en las redes sociales como un castigo a la arrogancia, la agresividad y la falta de criterio.

26 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/10/20/toha-cuestiona-metodo-de-campana-de-zalaquett-y-asegura-que-la-gente-de-la-comuna-es-sabia/>

27 <http://blogs.lasegunda.com/redaccion/2012/10/30/el-triunfo-de-mujeres-emblemat.asp>

28 <http://noticias.terra.cl/nacional/alcalde-labbe-califica-de-duena-de-casa-a-josefa-errazuriz,6948beab0ff98310VgnVCM4000009bcceb0aRCRD.html>

29 <http://www.theclinic.cl/2012/10/29/el-final-del-puterio-de-sabat/>

30 <http://www.soychile.cl/Santiago/Politica/2012/10/30/130603/Carolina-Toha-sobre-Zalaquett-Tiene-un-problema-grave-con-respecto-a-como-responde-a-la-critica.aspx>

31 <http://www.lanacion.cl/la-gran-batalla-municipal-de-zalaquett-y-toha-diagnostico-incierto-en-santiago/noticias/2012-10-25/123435.html>

Por el contrario, su remplazo por mujeres ha sido incluso interpretado como "toda una señal para los partidos políticos"³².

La expectativa de que las elegidas actúen coordinadamente y ejerzan un liderazgo transversal, "capaz de marcar una diferencia" está presente en las numerosas notas en las que se las reúne para identificar los que haya de común en sus estilos³³. Esta expectativa se extiende a otras elegidas, en las que se destaca el liderazgo cercano y colaborativo³⁴.

Si bien las fórmulas empleadas por las candidatas para imponerse en campañas previstas como muy difíciles no son privativas de su condición de género, los distintos atributos destacados por la prensa remiten sin ambigüedades a aquellos asignados por las encuestas a la ex presidenta Bachelet. Se ha construido así el supuesto de que su imagen estaría a la base de la adhesión a aquellos liderazgos femeninos más identificados con su estilo político de cara a la ciudadanía.

Estos triunfos simbólicos, en un escenario marcado por la baja representación de las mujeres en las elecciones y con una abstención que superó los pronósticos más desalentadores, han sido interpretados como una extensión de la incombustible popularidad de la ex presidenta, quién encarna de algún modo cierta cercanía personal y mayor sintonía con los intereses y motivaciones reales de las personas, ofreciendo una alternativa ante el extendido distanciamiento de la sociedad con sus partidos políticos y la crisis de legitimidad de las instituciones representativas.

No sorprende que esta adhesión se transfiera a las escasas candidatas que alcanzaron notoriedad en las últimas elecciones, quienes con limitados recursos apostaron por revertir la distancia y recoger directamente las demandas de sus votantes, interpelando intencionadamente a las mujeres y relevando la diversidad presente en la sociedad como valor invisible en las campañas de sus adversarios políticos.

Aun cuando la brecha entre los discursos ideológicos predominantemente conservadores en lo valórico presentes en las cúpulas de los partidos y la mayor apertura de la ciudadanía hacia derechos colectivos y sociales más identificados con el progresismo no afecta sólo a la derecha política, una primera lectura de los resultados de las últimas elecciones parece mostrar cierto desmarcamiento de votantes antes afines a este sector, quienes se abstuvieron masivamente en las comunas inesperadamente perdidas, y quienes eventualmente podrían haberse movilizado en torno a discursos más liberales, situación que por ahora pertenece al terreno de las especulaciones.

32 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2012/10/793624/mujeres-bajan-en-alcaldias-pero-suben-en-concejos-municipales>

33 <http://elpost.cl/web/movil/temas/politica/1348-alcaldesas.html>

34 <http://www.diarioladiscusion.cl/index.php/noticias/noticias964883477/comunas/18734-directas-y-luchadoras-el-perfil-de-las-cuatro-alcaldesas-electas-de-nuble>

El apoyo ciudadano a los derechos de las mujeres y la distancia con el poder

El segundo semestre de 2011, cuando después de 20 de recuperación de la democracia la Cámara de Diputados aprobó finalmente la idea de legislar sobre el aborto terapéutico -derecho retirado a las mujeres en las postrimerías de la dictadura- Piñera se comprometió ante la comisión política de RN a aplicar su poder de veto para frenar un eventual avance del proyecto, fue el propio alcalde Sabat quién comunicó con alivio: "Nos dijo, incluso, que lo haría 'tantas veces como fuera necesario' algo que nos dejó muy tranquilos". Su intervención no fue necesaria, dada la negativa del Senado que impidió abrir el debate legislativo.

La posición del Ejecutivo, la Cámara Alta, la Comisión Política de RN y la directiva UDI contrasta con la recogida en ese mismo periodo por la Octava Encuesta Nacional Percepciones de las Mujeres sobre su situación y condiciones de vida en Chile 2011 de Corporación Humanas³⁵. En ella, el 74% de las mujeres chilenas se declara de acuerdo con que se legalice el aborto en casos de riesgo de vida de la madre, el 60% en caso de malformación grave del feto y el 59% cuando el embarazo es producto de una violación. En la misma dirección apuntan los resultados de la encuesta de FLACSO³⁶, según la cual un 94,4% de los chilenos, hombres y mujeres, están de acuerdo con que se revise la legislación sobre el aborto, y un 56,1% está de acuerdo con la legislación del aborto terapéutico.

La opinión ciudadana no sorprende y así lo hemos planteado en ocasiones anteriores: es cada vez más transversal la conciencia 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 al derecho al propio cuerpo 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, dada las reconocidas inequidades en el acceso a la salud y a la educación sexual y reproductiva en nuestro país³⁷.

Para las organizaciones que apoyaron el debate legislativo y han promovido la necesidad de una legislación que proteja los derechos de las mujeres, la distancia entre la sociedad y las autoridades en el Gobierno sólo reproduce la deuda de Chile en materia de derechos humanos de las mujeres.

Así ha sido expresado por el Comité CEDAW, que en su última sesión ha hecho pública su preocupación por la penalización total del aborto. Como recoge Carolina Carrera "El Comité ha hecho un llamado a revisar la legislación

35 http://www.sentidoscomunes.cl/wp-content/uploads/2011/11/Presentaci%C3%B3n-final_Encuesta-Humanas-2011.pdf

36 http://www.flacso.cl/extension_despliegue.php?extension_id=846&page=1

37 "Anticoncepción en Adolescentes: ¿Qué dicen las leyes?", seminario convocado por la Sociedad Chilena de Obstetricia y Ginecología (SOGIA) y que tuvo lugar en la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile en diciembre de 2010.

en dicha materia para suprimir las disposiciones punitivas aplicables a las mujeres que se someten a aborto y ha solicitado adoptar medidas concretas para mejorar los servicios de salud reproductiva, pidiéndole al Estado, en particular, que haga más ampliamente disponibles y asequibles todos los tipos de anticonceptivos seguros y métodos de planificación de familia, sin ninguna restricción³⁸. En concreto, "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", dijo la Presidenta de Corporación Humanas³⁹.

Una vez más queda en evidencia la escisión entre "la lógica de este país" y la lógica del proyecto social conservador encarnado en sus autoridades, sus mecanismos institucionales y la falta de voluntad política por cerrar la distancia entre ambas, misión que al parecer la ciudadanía estaría dispuesta a apoyar a través de aquellas escasas mujeres que encarnan idealizados "liderazgos femeninos".

Esto porque, más allá de los estereotipos de género subyacentes a los atributos asignados por el imaginario social a las alcaldesas recientemente electas, diversas investigaciones y encuestas evidencian la creciente sintonía de la sociedad chilena con los aportes de las mujeres y la consideración de las desigualdades de las que son objeto como un obstáculo para el desarrollo.

Así lo planteaba el Informe de Desarrollo Humano en Chile 2010: Género, los desafíos de la igualdad, presentado a comienzos de 2011: "el objetivo de la igualdad de género goza de legitimidad para una amplia mayoría de los chilenos⁴⁰". En este se da cuenta de los profundos cambios que ha habido en el país en años recientes, ampliando las libertades y capacidades de las personas. Al mismo tiempo muestra la ambivalencia que estas transformaciones generan, introduciendo incertidumbre y generando resistencias entre los sectores más conservadores en el plano valórico, actualmente en el poder.

La distancia entre una ciudadanía crecientemente identificada con una mayor igualdad de género como valor a alcanzar y una elite que ve con perplejidad las implicancias para el orden social de transformaciones en esta dirección, parece hilvanarse a través de simbólicos "liderazgos femeninos" que, si bien son interpretados a partir de estereotipos de género, consiguen dar visibilidad y relevancia a mujeres. Quienes celebramos estas victorias acotadas mantenemos la expectativa de que estas, desde sus nuevas posiciones, puedan contribuir a ampliar y multiplicar los espacios de participación y deliberación de sus congéneres, contribuyendo a la incipiente configuración de un nuevo mapa de las relaciones de género en el poder, más favorable a la igualdad efectiva.

38 <http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/index.php/las-noticias/6383-falta-de-avances-frente-a-la-cedaw>

39 <http://www.humanas.cl/?p=11166>

40 http://www.pnud.cl/idh/PNUD_LIBRO.pdf

Pueblos Originarios

6

Los pueblos indígenas de Chile y los complejos caminos para restablecer sus derechos

Domingo Namuncura *

Cumbre de seguridad.

El grado de conflictividad alcanzado en las relaciones entre Pueblos Indígenas de Chile y el Estado, no ha disminuido en el período abril-octubre 2012. Por el contrario, a nivel internacional la Fundación Anide (de apoyo a la niñez desprotegida) presentó un extenso Informe ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, luego de un extenso estudio y seguimiento de casos de niños de familias indígenas afectados por los estados de excepción que, en materia de seguridad y orden público, viven en comunidades bajo custodia policial.

Recordemos que este fenómeno existe principalmente en localidades de la Región de la Araucanía desde hace ya varios años, como resultado de demandas territoriales no satisfechas por el Estado y que han impulsado ocupaciones de terrenos. Ante estos eventos que tienen un fundamento ancestral, se han desplegado diversos tipos de procedimientos policiales, desde control de caminos hasta violentos allanamientos de morada, con especial impacto en ancianos, mujeres y niños, estos últimos los más afectados. En junio 2012 el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, ante la extensión de informes y denuncias respecto de tales procedimientos, expresó su preocupación ante el Gobierno de Chile por dicha situación.

El Gobierno brindó una respuesta singular ante tales inquietudes: convocó en julio de 2012 a una "Cumbre de Seguridad", una reunión con altos mandos policiales y de seguridad interior, más autoridades regionales de Gobierno y empresarios en el ámbito regional, para abordar una estrategia que permitiese hacer frente a una seguidilla de acciones reivindicativas de parte de comunidades indígenas sin tierra. La idea original era -según el Gobierno- desarrollar acciones para disuadir a los llamados "beligerantes", llevar tranquilidad a la población local, restaurar el orden público y sobre todo aislar a los que consideran mapuche "violentistas".

La convocatoria a esta "Cumbre de Seguridad" fue rápidamente cuestionada por diversas organizaciones indígenas en el país y por movimientos sociales. Los Partidos Políticos fueron particularmente cautos y en cualquier caso no se escuchó de parte de sus estructuras más representativas un pronunciamiento

El solo dato de que un 4,9% de candidatos a Alcalde sea indígena revela las enormes dificultades para que, incluso en comunas con fuerte densidad indígena, los Pueblos Originarios queden finalmente sub-representados. Igual cosa ocurre con los Concejales: sólo un 6,8 de casi 10.000 candidatos son de origen indígena. El dato más relevante, sin embargo, radica en el comportamiento de los Partidos Políticos: ningún partido político supera dos dígitos en candidatos indígenas

categorico. En consecuencia, la llamada "Cumbre de Seguridad" igualmente se llevó a cabo y se adoptaron ahí diversas medidas que, básicamente, acrecentaron las desconfianzas y distancias del Pueblo Mapuche hacia el Gobierno y el Estado.

La toma de las oficinas de UNICEF en Santiago.

En el contexto de estos acontecimientos, un grupo de mujeres indígenas ingresaron a las oficinas internacionales de Unicef en Santiago, el organismo internacional a cargo de la niñez y de la infancia en el mundo. Las mujeres, dirigentas del movimiento Alianza Territorial Mapuche, procedieron a ocupar las dependencias de esta sede luego que constataron que de parte de las autoridades de la Unicef no había voluntad para acoger una petición de efectuar un seguimiento en terreno, en las comunidades en conflicto, acerca de la problemática que afecta social y emocionalmente a los niños de familias mapuche víctimas de allanamientos policiales.

La Unicef es la primera sede de un organismo humanitario internacional ocupada por indígenas, por un largo período. Anteriormente se había producido una ocupación de dependencias de acceso de la Cepal pero fueron eventos cortos. Los encargados de la oficina de Unicef en Santiago tuvieron muchas dudas acerca de cómo encarar este problema, pues no estaba en su ánimo realizar una acción de campo que pudiese ser interpretada como un respaldo a las tomas de terreno. En consecuencia, se encontraron ante un prolongado escenario de ocupación.

El hecho se volvió insostenible para la Unicef, dado que la toma de sus oficinas se extendió por más de un mes, hasta que finalmente, la orden para efectuar un seguimiento en terreno llegó desde las altas esferas de Naciones Unidas y de la propia Unicef internacional y los encargados en Chile debieron asumir el compromiso de efectuar una "visita oficial" en la Araucanía, con la misión de recabar los antecedentes necesarios para dar cuenta de los hechos a nivel internacional. Sólo cuando fue evidente que las autoridades de Unicef en Santiago adoptarían -finalmente- esta medida que les había sido solicitada durante el mes de julio 2012, fue posible entonces que las mujeres que ocupaban la sede depusiesen su actitud y viajaran con la Delegación oficial de Unicef a la Araucanía.

Tercera huelga de hambre.

Durante el año 2010 se realizó una muy extensa huelga de hambre de varios comuneros mapuche detenidos por infracciones al orden público que el Ministerio Público consideró como de "máxima peligrosidad", otorgando a los hechos una connotación de carácter casi terrorista. Varios autores de eventos violentos fueron detenidos y conducidos a cuarteles policiales y luego sometidos a rigurosos interrogatorios y finalmente acusados en virtud de procedimientos

reñidos con el estándar de los Derechos correspondientes a un debido proceso, particularmente por el empleo de "testigos sin rostros", personas que declaran ocultando su identidad y por lo tanto no brindan garantías, especialmente, para retrucar sus testimonios. Esto sólo forma parte de una suma de procedimientos que la defensa de los comuneros imputados siempre consideró fuera de lugar, inapropiadas o contrarias a derechos humanos fundamentales.

No obstante, el juicio continuó hasta que los Fiscales consiguieron las sentencias que fueron consideradas desproporcionadas, toda vez durante los alegatos se consató que la responsabilidad de los imputados en ningún caso alcanzaba para calificar sus actos en el marco de eventos terroristas. Aún así, los comuneros fueron condenados a más de 10 años en un caso y a casi 15 años en otro.

La desproporción de las sentencias llevó entonces a los 23 afectados a iniciar en junio 2010 una huelga de hambre prolongada, de más de 80 días, que lentamente concitó el interés, la solidaridad y la preocupación nacional e internacional. El Gobierno, no obstante, no cesó en sus propósitos y la huelga sólo pudo ser levantada con el anuncio de la formación de una instancia de diálogo, anunciada por el Presidente Piñera en septiembre 2010.

Esta "mesa de diálogo" no funcionó y tras diversos intentos por buscar superar la prolongada huelga, el Gobierno -finalmente- accedió a desistirse de las causas con aplicación de las normas de la Ley antiterrorista e incluso avanzar un poco más en la reforma de esta Ley para, entre otros aspectos, poner límite al uso de "testigos reservados".

En el inicio del 2011 una decisión del Tribunal de Cañete permitió absolver a 17 mapuche acusados por "delitos terroristas". Este tipo de acusaciones se han transformado en un medida casi doméstica por parte del Gobierno. Este hecho, que pudo haber sido interpretado como un paso positivo, se vio nublado sin embargo por cuanto cuatro comuneros fueron declarados igualmente culpables por otros delitos (robo con amenaza, atentado a la autoridad y homicidio frustrado). Coincide que los cuatro afectados pertenecen o forman parte de la cúpula directiva del movimiento local mapuche, entre ellos Héctor Llaitul (con una condena de 25 años).

En marzo 2011, y ante lo que se consideró un retroceso en los compromisos del Gobierno respecto de la aplicación de normas de carácter anti-terrorista, los comuneros Héctor Llaitul, Ramón Llanquileo, José Huenuche y Jonathan Huillical iniciaron una segunda huelga de hambre, por 86 días. La Corte Suprema rechazó finalmente los recursos presentados para anular el juicio anterior y accedió a rebajar las penas. De hecho, Héctor Llaitul, obtuvo una disminución de 25 a 14 años de cárcel, pero el tema de fondo del conflicto con el Estado va a permanecer pues lo demandado por los ayunantes apunta a la no aplicabilidad de la Ley antiterrorista y ojalá su disolución. Esta petición fue totalmente desestimada.

Para evitar un laberinto sin salida, finalmente los comuneros mapuche concordaron con el Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Conferencia Episcopal y su Pastoral Mapuche, más el Instituto de Derechos Humanos, conformar una Comisión del más alto nivel para efectuar un seguimiento de los nuevos compromisos y fundamentalmente por la defensa de los Derechos del Pueblo Mapuche, con lo cual los huelguistas aceptaron deponer el ayuno prolongado que ya había puesto, nuevamente, sus vidas en un límite extremo. En todo este proceso, el Gobierno se desentendió del conflicto.

El 27 de agosto del 2012 otros cuatro comuneros mapuche prisioneros políticos resolvieron iniciar una tercera huelga de hambre, en señal de protesta ante nuevas resoluciones judiciales. Los protagonistas son Paulino Levipan y Daniel Levinao, condenados a 11 años de cárcel por homicidio frustrado a Carabineros y porte ilegal de armamento, en causa iniciada a fines del 2011 en el marco de una confrontación con fuerzas policiales en un allanamiento en la comunidad Wente Winkul Mapu. Las otras dos personas condenadas son Maximiliano Montoya, por presunto homicidio frustrado a un policía de seguridad en agosto del 2011, y Eric Montoya detenido anteriormente, el 7 de junio 2011, en otro enfrentamiento local. En la causa intervienen el Ministerio Público, la Justicia Militar y los tribunales ordinarios es decir más de una instancia judicial. En todo el proceso se constató que no hubo víctimas ni terceros afectados realmente por los eventuales delitos "terroristas" de los mapuche condenados.

Transcurridos 60 días de esta tercera huelga de hambre, la Corte Suprema decidió anular en parte el juicio que se llevó a cabo en contra de Daniel Lavinao y Paulino Levipán. En el caso de Levinao la Corte anuló la condena por el presunto delito de homicidio frustrado, al no poderse acreditar válidamente las imputaciones y en el caso de Levipan rebajó la condena de 10 años a 3 años y 541 días con remisión sin privación de libertad, con lo cual -en la práctica- dicha Corte dio la razón a los ayunantes en cuanto a sus reclamos de un debido proceso. Este hecho influyó para que después, la tercera huelga de hambre pudiese ser levantada tanto por razones humanitarias como por el hecho de que se había atendido parte de lo demandado.

Al cierre de este informe (viernes 16 de noviembre 2012) una cuarta huelga de hambre entra en escena: Héctor Llaitul y Ramón Llanquileo, protagonistas de anteriores eventos de ayuno prolongado, han anunciado una nueva huelga para solicitar una rebaja de sus condenas. El punto central de su demanda es que fueron condenados por la Justicia civil en circunstancias que ya habían sido absueltos por los mismos hechos por un tribunal militar. "Fuimos doblemente juzgados por dos tribunales, uno civil y otro militar, siendo condenados por la Justicia Civil cuando ya habíamos sido absueltos, por los mismos hechos por la Justicia Militar", señalan los huelguistas en un comunicado público. Entre otros aspectos exigen la "Reparación a la transgresión del "NOS BIS IN IDEM", permitiendo la rebaja de las actuales condenas de 8 a 4 años (Llanquileo y Huillical) y de 15 a 11 años (Llaitul)" y piden "derecho a los Beneficios

Carcelarios, y que en el caso de Ramón Llanquileo, que se reconozca su calidad de Preso Político y comunero Mapuche”.

Esta cuarta huelga de hambre recién ha comenzado hoy viernes 16 de noviembre 2012. Y no sabremos, a ciencia cierta, su desenlace antes de entrar en imprenta.

Conflicto con proyectos ambientales.

Las tensiones con el desarrollo de proyectos que afectan el medio ambiente y en particular las tierras indígenas en Chile permanecen. En agosto 2012 Comunidades Mapuche solicitaron que el proyecto de la Central Neltume (de propiedad de Endesa) no arroje aguas contaminadas en el Lago Neltume, especialmente ante el riesgo de inundar importantes zonas ceremoniales ancestrales.

Otros proyectos continúan su desarrollo, a pesar de los reclamos de comunidades indígenas y son particularmente invasivos en territorios ancestrales: Centrales El Rincón (aguas del Triful) y el manzano, en Melipeuco; Central Panguí, en Curarrehue; Central el Canelo, en Melipeuco, Central Allipén, en Cunco; Central Río Picoquén y Central el Trueno en Vilcún. Esto en el caso de comunidades mapuches en la Región de la Araucanía.

En Rapa Nui las tensiones se presentan con ocasión del Parque Marino Motu Motiro Hiva y el Plan de manejo de la isla, proyectos que afectan al Convenio 169. En general, otra iniciativa que une a mapuche y pesqueros artesanales es la nueva Ley de Pesca, en debate en el Parlamento, que lesiona también derechos ancestrales de pescadores indígenas.

Los grandes proyectos industriales o energéticos que impulsan por lo general empresas o corporaciones privadas nacionales o transnacionales buscan fundamentalmente una finalidad de lucro y no está en su estricto orden del día la efectiva protección de los recursos naturales y menos la protección de derechos ancestrales en materia de cultura, aguas y tierras indígenas. El mapa de tensiones es muy extenso y cubre importantes zonas del país.

Hacia el extremo norte del país, en localidades pobladas ancestralmente por el Pueblo Aymara se han producido daños importantes en la agricultura por la extracción de aguas del río Lauca por parte del Ministerio de Obras Públicas. En la misma región los cultivos de Azapa se ven afectados por la contaminación del boro, como resultado de actividades mineras y el agotamiento de las reservas de agua. En Copaquilla, el aire está contaminado por arsénico, plomo y cianuro que emanan de las plantas mineras de Quiborax y las aguas disminuyen drásticamente como resultado de una creciente explotación minera por parte de Southern Company.

En la Región de Tarapacá la actividad frutícola en Michinca y Coposa tiende a extinguirse por la sequía que produce la extensa extracción de aguas subterráneas por parte de la compañía Minera Doña Inés de Collahuasi. En la Pampa del Tamarugal, sus acuíferos y el Salar de Llamara se encuentran en alto riesgo por la extracción de salitre y agua, lo que tienen efectos en el turismo étnico de la zona. Importante responsabilidad le asiste al proyecto Pampa Hermosa, de la empresa Soquimich.

La empresa Termoeléctrica del Pacífico, Río Seco, opera a carbón y el polvillo de su producción afecta la agricultura de la población aymara y chilena. La Minera Quebrada Blanca contamina napas subterráneas. En la Pampa del Tamarugal, la sobre explotación de las aguas subterráneas está teniendo efectos importantes en los bofedales del altiplano. El agua extraída alcanza a 700 mil litros por segundo y corresponde al 60% del total de aguas de la zona. En dicha localidad las empresas Doña Inés de Collahuasi, BHP Billiton y Minera Teck aparecen como responsables de este deterioro. En Quillagua, la comunidad indígena atacameña prácticamente está siendo extinguida por la pérdida total de su producción agrícola ancestral por causa de sequías y alta concentración de tóxicos mineros en sus aguas. La responsabilidad recae aquí en Codelco principalmente.

En la Región de Antofagasta en las localidades de San Pedro y Salar del Huasco, las comunidades resisten todavía los intentos de explotación indiscriminada del Géiser del Tatio y la extracción de aguas en los oasis de Pica y Matilla, fuentes de agua dulce esencial para el regadío de cítricos y mangos. En esta región las empresas Enel, Enap, Codelco y Minera Collahuasi aparecen entre las confrontadas con comunidades indígenas.

En la región siguiente, de norte a sur, en Atacama la lista de conflictos medio ambientales que involucran pueblos o culturas ancestrales no es menor:

–Chañaral: contaminación del río Salado por relaves mineros (Codelco y Andes Copper Company).

–Valle del Huasco: repercusiones por intensa extracción de oro por parte de Barrick Gold y el proyecto Pascua Lama.

–Freirina: contaminación por tóxicos que provienen del faenamiento masivo de cerdos. La plan Agrosuper sobreexplotó las cuencas de aguas.

–Maricunga: declarada zona de escasez de agua. Aún así las empresas Cerro Casale, Barrick Gold y Kinross Gold utilizan 900 litros de agua por segundo para la explotación de oro, cobre y plata.

Las comunidades Diaguitas de Atacama interpusieron sendos recursos de protección ante la Corte Suprema, quien finalmente suspendió temporalmente las faenas en estas zonas.

–Comunidad del Totoral: existencia de altos índices de contaminación como resultado de material particulado que emana de las minas Castellón, San Esteban y Sali Hochschild, cercanas al río Copiapó.

En la Región del Bío Bío los conflictos medio ambientales que alcanzan a comunidades indígenas son:

–Centrales hidroeléctricas Ralco y Pangue (Endesa) que provocan inundaciones en territorios pehuenches y obligan a la migración forzada de sus comunidades.

–Salto del Laja: reclamo de comunidades indígenas por la sobreexplotación de aguas destinadas a riego.

–Laraquete: oposición al proyecto de la Central termoeléctrica Pirquenes por uso de aguas.

–San Vicente: muerte de la fauna marina por derrame de petróleo (Enap) ocurrido el 2007.

La Región de la Araucanía es igualmente una de las regiones más afectadas por conflictos medio ambientales:

–Valle de Huelehueico: contaminación de tierras de cultivo por derrame de petróleo del complejo industrial CMPC (2009).

–Cunco, Curarrehue y Río Bueno: centrales hidroeléctricas que afectarán la forma de vida de las comunidades ancestrales.

–Además, en diversas localidades indígenas las comunidades se enfrentan a proyectos viales, de vertederos y turísticos que no toman en cuenta las características culturales ancestrales.

En la Región de los Ríos las tensiones confrontan a comunidades indígenas con diversos otros proyectos:

–Panguipulli: Central Neltume (Endesa), con la inundación de propiedades ribereñas.

–Mehuín: extinción de cauces por evacuación de desechos de la celulosa Arauco.¹

Estos conflictos son parte de una extensa cadena de iniciativas que afectan a comunidades indígenas de la costa, del valle, desierto y montañas. Son

1 <http://www.auna.cl/mapeo-del-conflicto-socio-ambiental-de-chile/>

de larga data y reflejan una constante omisión de los derechos ancestrales. Hoy, gracias a la vigencia del Convenio 169, surge al menos una limitante impuesta por el mecanismo de consulta que el Estado debe a los indígenas. Aún así mediante el expediente de dilatar las normas del Convenio, los megaproyectos continúan su avance y las empresas están dispuestas a enfrentar a las comunidades en el ámbito judicial si es necesario, obviando la importancia de caminos políticos mediante los cuales se pudiese llegar a acuerdos de mitigación y compensaciones.

Pero, por otro lado está el problema de fondo: los megaproyectos tienen como finalidad producir un mayor desarrollo en beneficio del crecimiento económico del país. Pero los frutos de ese crecimiento no son para todas las familias chilenas y entonces la evidencia de desigualdades sociales profundas hace pensar en el sentido que tiene el no cautelar nuestras riquezas naturales. Por otra parte, el desarrollo del país no tiene porque tener como *chivo expiatorio* el capital territorial y natural de los Pueblos Indígenas. La discusión está planteada hace varios años y el Estado y la sociedad aún no comprenden cabalmente que hay un reclamo justo en los Pueblos originarios cuando se enfrentan a proyectos de desarrollo en donde tales pueblos son los principalmente omitidos o excluidos.

La lucha por las ideas.

Durante el mes de Agosto 2012, uno de los historiadores más discutibles y controvertidos en su relación con los Pueblos Indígenas, Sergio Villalobos, (paradójicamente Premio Nacional de Historia 1992), declaró en un diario regional de la Araucanía que "el gobierno ha usado la fuerza policial con extrema prudencia", a propósito del llamado "conflicto mapuche"; que es absurdo reconocer constitucionalmente a los pueblos originarios, y acusó "a grupos de izquierda y a los Antropólogos de exagerar la situación mapuche".

Normalmente Villalobos enciende la ira de los indígenas cada cierto tiempo con sus declaraciones y comentarios sobre la causa indígena. Para este historiador "después de cuatro siglos de historia, los mapuche ya no son estrictamente indígenas sino que mestizos chilenos. Todo el alegato sobre discriminación y deuda histórica es falso" (The Clinic, agosto 2012).

Villalobos es un personaje cuestionable, por su pensamiento ultraconservador. Tiene la virtud de decir a viva voz lo que en realidad piensa la clase dominante respecto del tema indígena y que no se atreve a decirlo abiertamente. En una entrevista en el mercurio (31 de agosto 2008) el historiador marcó las banderillas de ese pensamiento de manera brutal y directa, generando una extensa provocación al mundo indígena:

—PUEBLOS INDIGENAS: *"No hay indígenas propiamente, sino sencillamente agrupaciones mestizas que se formaron sobre las antiguas etnias que existían en el país. Así, por ejemplo, hay descendientes de aymaras en el norte, hay mestizos descendientes de araucanos de*

la Araucanía. En Chile, indígenas puros propiamente no existen. Los pueblos originarios desaparecieron. Los pueblos que hay ahora son solo sus descendientes”.

–**DEMANDAS DE TIERRAS:** *“Mire, ese es un asunto harto complejo, porque ellos mismos vendieron tierras, ellos mismos colaboraron con los dominadores españoles y con los chilenos. Eso de la resistencia de los araucanos es parte de un mito. Hubo compenetración, hubo tratos, hubo acuerdos, lo que no quita que también hubiese despojo y robo de tierras”.*

–**ENGAÑOS E INJUSTICIAS ESTRUCTURALES:** *“En derecho, cuando las dos partes contratantes están de acuerdo, no hay engaños, no hay estafa, no hay delito, sino que es un acuerdo sencillamente. Ahora, si los indígenas cambiaban las tierras por alcohol era porque tenían un enorme aprecio por el alcohol y lo necesitaban, y porque tenían gran disponibilidad de tierras, de modo que deshacerse de algunas de ellas no era problema”.*

–**HABLAR DE “TIERRAS ANCESTRALES”:** *“En todo esto hay una campaña de falsedades y de situaciones que han creado los mismos antropólogos al pensar en la guerra terrible y el despojo y todo lo demás, y porque necesitan para su carrera mantener, digamos, en efervescencia a la Araucanía. Y les siguen los políticos, personas que han politizado la Araucanía, especialmente gente de tendencia marxista que quiere mantener una lucha en esa región”...*

En el mismo mes de agosto 2012 y no necesariamente como réplica a los dichos de Villalobos (mucha gente indígena reaccionó ante sus comentarios en casi todo el país), se realizó un Seminario internacional sobre Ciudadanía Indígena: retos y nuevos desafíos para la institucionalidad pública. En igual mes, la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Alberto Hurtado convocó a un Seminario sobre la historia de los Tratados Mapuches.

En este mismo mes un grupo de escritores mapuches, en su gran mayoría provenientes de las nuevas generaciones, presentó un libro sobre “Historia, colonialismo y resistencia desde el país mapuche”, compuesto por 13 capítulos trabajados desde el 2009. Los interesantes capítulos del libro son:

- Independencia mapuche y desgarros coloniales.
- Contra la dispersión: territorios de reconstrucción sociopolítica.
- Estrategias multiculturales y cuerpos que resisten.
- Estructuras, voces y medios para permanecer en el tiempo.

Durante el 2012 se han conocido varios proyectos editoriales, en parte desarrollados por indígenas y no indígenas, en donde el tema de fondo es el creciente protagonismo que los Pueblos Originarios de Chile están alcanzando en distintos ámbitos de la sociedad, en pro de sus demandas y reivindicaciones históricas más sentidas. Son iniciativas en donde lo esencial es que están hablando en forma directa los protagonistas indígenas y se trata entonces de una tarea de producción de conocimientos que empiezan a llenar un vacío histórico: el que fue creado desde la colonia por los historiadores y los gobiernos dominantes, en el marco de un Estado excluyente. Se trata de una nueva vocería, la de los *oralitores* mapuche principalmente, y que se están apropiando de su historia como Pueblos y están compartiendo con la sociedad su mirada política, social y cultural muy intensamente.

El resultado natural de este proceso debería ser, en el corto y mediano plazo, una mejor comprensión de la problemática indígena y sobre todo de sus demandas. Es una auténtica lucha de ideas. Por una parte, la sociedad dominante sigue considerando lo indígena como una realidad exógena, aparte de la sociedad tradicional y sin más derechos que los que corresponden a todos los chilenos en general... Es una mirada restrictiva. Los indígenas se están abriendo paso para demostrar que lo suyo es propiamente la expresión de un Pueblo, de una Nación, conformada por valores, una historia, un idioma, una cosmovisión y que sus derechos son anteriores al Estado nacional. Y aún así, persiste la idea de un diálogo.

Esto explica la proliferación de seminarios, conferencias, talleres, encuentros y diversas otras modalidades de debate que se están realizando en casas de estudio, a nivel gubernamental e internacional y cada vez más, el tema indígena o "la cuestión indígena" concita un creciente interés, precisamente, por esta necesidad de comprender el pasado y sus raíces y sobre todo para encontrar respuestas a la pregunta de si podemos convivir juntos, indígenas y chilenos.

La reciente entrevista realizada en la cárcel de Angol al preso Héctor Llaitul, uno de los voceros reconocidos de la Coordinadora Arauco Malleco, parece poner los acentos mayores en esta tarea de producir un encuentro: "nuestra lucha es necesariamente anti-capitalista, si no es imposible la reivindicación de lo propio". Su pensamiento está desarrollado en el libro *"Weichan, conversaciones con un weychafe (guerrero) desde la prisión política"*, producido por el ex Ministro socialista Jorge Arrate (candidato presidencial el 2009) en asociación con la Coordinadora Arauco Malleco y que consistió, básicamente, en una serie de conversaciones en la cárcel de Angol.

Llaitul proviene de una familia de izquierda. Muy joven, en plena dictadura participó en protestas sociales con grupos de izquierda, destacando en las actividades callejeras. En 1986 ingresó a la Universidad Católica de Valparaíso para estudiar Trabajo Social, mismo período en que se integró a la Juventud Rebelde Miguel Henríquez (ex líder del Movimiento de Izquierda

Revolucionaria, MIR). Tres años después migraría al Frente Patriótico Manuel Rodríguez autónomo. En 1998 fue detenido por actividades de agitación y propaganda y su condición de mapuche, paradójicamente, le sirvió para que dicha detención no pasase más allá de un "acto de desorden público". En el FPMR Llaitul cumplió funciones operativas y territoriales. En 1993 inició mayores acercamientos con comunidades mapuches y finalmente retomó sus estudios en la Universidad de Concepción. En 1995 inició las tareas vinculadas a la formación del Movimiento de Identidad Territorial de Arauco y posteriormente derivó hacia la Coordinadora Arauco Malleco. Se podría decir que el camino de Héctor Llaitul desde lo político (ser de izquierda, miembro del MIR y luego del FPMR) transitó hacia lo indigenista, estableciéndose una dialéctica muy intensa entre estos caminos.

La mirada de Llaitul respecto de la "cuestión indígena" es claramente ideológica: "En primer lugar, nuestro pueblo jamás tuvo relaciones productivas de tipo capitalistas, su cosmovisión lo impide, el capitalismo contradice nuestras formas de vivir. Segundo, los responsables del despojo y destrucción de nuestro Wallmapuche son, principalmente, las inversiones capitalistas, porque su naturaleza es esa, destruir para acumular. Por otro lado, no podemos estar solamente contra el Estado Chileno, desde una lógica sólo nacionalitaria, puesto que éste es parte del mismo entramado y responde a los intereses del sistema capitalista neoliberal".

Es difícil que en la cosmovisión cultural indígena más tradicional se encuentre este predicamento ideológico sobre el conflicto y en la conversación de Llaitul hay un intento de construcción de una racionalidad del conflicto, y esto permite explicar que en los Pueblos Originarios de Chile, y particularmente en el Pueblo Mapuche, no hay -necesariamente- una mirada hegemónica del conflicto. Es lo que denominamos como el desarrollo de una auténtica lucha de ideas, entre

”

La única manera de cerrar los caminos de la exclusión o marginalidad política a que son sometidos los Pueblos Originarios es haciendo aprobar en Chile una Ley de Escaños Reservados que permita a los indígenas ser electos Alcaldes, Concejales, Cores y Parlamentarios asegurando una clara representación Etnica en los Municipios, Gobiernos Regionales y Congreso Nacional. Hay diversas experiencias en el mundo que demuestran la viabilidad de este procedimiento, concordante además con el Convenio 169 de la OIT, hoy ley de la República

el Pueblo Mapuche y el Estado y entre los propios Mapuche respecto de cómo enfrentar el futuro.

Los indígenas y la elección municipal del 2012.

A lo menos, 15 Alcaldes de origen indígena y 87 Concejales de Pueblos Indígenas fueron electos en las elecciones municipales del 2012. En Alcaldes la cifra representa un 4,4% del total de 345 Alcaldes y en Concejales representaría el 3,9% de un total de 2.224 Concejales elegidos. Estos resultados, todavía provisorios al cierre de este informe, y a la espera de las Resoluciones Oficiales del Tribunal Calificador de elecciones, no son muy estimulantes para los Pueblos Originarios de Chile.

Como candidatos a Alcaldes se presentaron 57 (de 1.159) postulantes indígenas, en su mayoría (y esto es un dato no menor), en calidad de independientes. Esto representó el 4,9% de las candidaturas. De estos 57 candidatos indígenas fueron elegidos 15 (el 26,31%).

En cuanto a Concejales, se inscribieron y se presentaron como candidatos indígenas 677 personas (de un total de 9.898 postulantes), representando un 6,8% del total de postulantes. De los 677 candidatos indígenas a concejales fueron electos al menos 87 (el 12,85%).

La derecha inscribió 97 candidatos indígenas en un universo de 2.209 postulantes (el 8,7% de su lista). La oposición en su conjunto inscribió 349 candidatos indígenas en un universo de 4.882 postulantes (el 7,1% de su lista). En interesante notar que, en términos proporcionales, es decir candidatos indígenas respecto del total de candidatos de su lista, la derecha inscribió un 1,6% más de postulantes que la oposición.

En materia Alcaldes las cifras de preferencia indígena (al igual que en mujeres) los datos son igualmente mezquinos para ambas coaliciones:

—En la Derecha: de un total de 333 candidatos a Alcaldes inscritos, sólo 9 pertenecen a un Pueblo Indígena (el 2,7% de su lista).

—En la Oposición: de un total de 419 candidatos a Alcaldes inscritos sólo 19 representan a un Pueblo Originario (el 4,5% de su lista).

En ambas coaliciones (oficialismo y oposición) la presencia de candidatos indígenas es claramente inferior a cualquier expectativa relacionada con la importancia que la cuestión indígena ha alcanzado en Chile.

¿Qué pueden indicar estos datos en general?:

—Que la participación indígena en esta elección municipal no guarda proporción con la cantidad de población originaria que sumaría un millón trescientas mil personas según datos recientes del Censo 2012 y su representación en el ámbito Municipal (como también Parlamentario y gubernamental) es muy inferior al estándar que debiera existir en los Gobiernos locales, especialmente con la mirada puesta en una sociedad multicultural.

—El solo dato de que un 4,9% de candidatos a Alcaldes sea indígena revela las enormes dificultades para que, incluso en comunas con fuerte densidad indígena, los Pueblos originarios queden finalmente sub-representados.

—Igual cosa ocurre con los Concejales: sólo un 6,8% de casi 10.000 candidatos son de origen indígena e incluso en comunas con alta densidad indígena.

—El dato más relevante, sin embargo, radica en el comportamiento de los partidos políticos: ningún partido político supera dos dígitos en candidatos indígenas. Sólo el PPD se acercó a un 9% de candidatos indígenas (en concejales), siendo que en su propio estatuto nacional se señala que en los cargos de representación popular, “los Pueblos originarios deberán (la frase es taxativa) estar representados en un porcentaje igual o superior al 10% del total de candidatos efectivamente inscritos”.

El conjunto de estos datos (todavía se requiere un estudio más en profundidad apenas de produzca la validación oficial por parte del Tribunal Calificador de Elecciones) revela que la sociedad chilena y los partidos políticos (todos) no son inclusivos.

En la derecha el dato va mucho más a la baja y debiera ser comprensible que no tengan muchos candidatos indígenas dada la histórica relación de vasallaje y subyugación históricamente existente entre los Pueblos Originarios y la clase política conservadora. También podría ser entendible que partidos de centro presenten cifras modestas de espacio político para los indígenas, como es el caso del PDC con un 6,8 % del total de sus candidatos Concejales.

Lo esencial es que los partidos políticos no están dando una acogida suficiente y generosa a los Pueblos Indígenas en sus campañas electorales. Esto se ve doblemente agravado con los resultados finales, en donde podemos observar una segunda caída en la estadística electoral respecto de candidatos de origen indígena que lograron finalmente ser electos.

Perspectivas.

La tendencia de estos antecedentes no va a variar mucho con la siguiente elección parlamentaria e incluso podría no variar mucho también en la próxima elección municipal del 2016. La única manera de cerrar los caminos de la exclusión o marginalidad política a que son sometidos los Pueblos Originarios es haciendo aprobar en Chile una Ley de Escaños Reservados que permita a los indígenas ser electos Alcaldes, Concejales, Cores y Parlamentarios asegurando una clara representación Étnica en los Municipios, Gobiernos Regionales y Congreso Nacional. Hay diversas experiencias en el mundo que demuestran la viabilidad de este procedimiento, concordante además con el Convenio 169 de la OIT, hoy ley de la República.

Se requieren entonces importantes reformas políticas que abran los caminos de una real participación política de los Indígenas en el Estado. El punto expectante es saber si los Partidos Políticos, al menos los llamados partidos progresistas y/o de centro-izquierda están dispuestos a compartir y/o transferir poder real a nuestros Pueblos Indígenas. Este tema está comenzando a ser instalado fuertemente en el debate interno y externo de los partidos políticos. Pero será, sin duda alguna, la movilización social indígena la única capaz de impulsar decididamente este tipo de reformas políticas.

Este tema no es menor para las relaciones próximas entre Pueblos Originarios y Estado pues la mayor apertura de la sociedad y de sus instituciones a la participación real y efectiva de los indígenas en la institucionalidad democrática es altamente correspondiente con la justicia de sus demandas y la paz social. Es también correspondiente con la idea de una sociedad multicultural y un Estado plurinacional.

La sociedad, los partidos políticos y el Estado debieran comprender ya que no es posible seguir conteniendo la demanda indígena por una mayor participación en las instancias reales de toma de decisiones y que las puertas que se abran en este sentido favorecen una convivencia pacífica, a partir del reconocimiento efectivo de los derechos integrales indígenas, reconocidos y consagrados por diversos instrumentos internacionales, como el Convenio 169 de la OIT, hoy Ley de la República.

Los caminos de una institucionalidad democrática que se abren ampliamente a la participación de los Pueblos Indígenas facilitarían un entendimiento adecuado con la sociedad y el Estado. Pero los Partidos Políticos (todos en general) no parecen comprender la relevancia de este punto o, si lo comprenden (y esto es peor) y no estuviesen dispuestos a trabajar por la apertura de estos caminos, inevitablemente surgirá una espiral de demandas y exigencias de parte de nuevas generaciones indígenas, las que a diferencia de sus antecesores, está mejor preparada, cultural e intelectualmente y cuentan con mejores posibilidades de convocar a las comunidades y a la sociedad indígena a eventos crecientes de ruptura con el Estado.

¿Quiere el Estado continuar por el largo camino de la confrontación con los Pueblos Indígenas y particularmente con la Nación Mapuche?

¿Quieren los partidos políticos seguir ignorando la relevancia que tiene el hecho de abrir espacios reales a la participación política de los indígenas en el Estado y marcar con ello nuevas formas de racismo, discriminación y exclusiones?

¿Quiere la sociedad chilena mantener abierta la Deuda Histórica del Estado con los Pueblos Originarios, o como ya lo señaló el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato el 2004, quiere avanzar en la solución efectiva de los problemas acumulados y pendientes?

La elección municipal 2012, que arrinconó a los indígenas a lugares irrelevantes en las candidaturas de los partidos políticos, es una señal de lo que no debe ocurrir en la elección parlamentaria y presidencial. Y entre otros aspectos, si se debate una reforma de la Constitución y se avanza a una Nueva Carta Magna, debiera ser inevitable para Chile la incorporación de normas especiales que garanticen la participación política que los partidos político y el Estado niegan de manera sistemática.

Medios de Comunicación

7

David contra Goliat

Elisabet Gerber *

*Directora de Proyectos de la Fundación Friedrich Ebert. Asistente de investigación: Ruth Malzkorn.

Introducción

El quid de la cuestión al analizar los debates en el campo de las políticas de comunicación en Chile, es la concepción misma de las comunicaciones, más precisamente, de las industrias infocomunicacionales. En definitiva, casi cada discusión en torno a algún punto de la ley de Televisión Digital Terrestre (TDT) o de la ley de Televisión Nacional (TVN), remite a posiciones sustantivas acerca del papel que juegan los medios de comunicación en nuestras sociedades.

Las preguntas y respuestas derivadas de este planteo dividen las aguas entre quienes consideran que los medios de comunicación configuran un mercado que no difieren en lo esencial de los mercados de bienes y servicios, por lo tanto se rigen por la misma lógica: la información y las ideas serían mercaderías que se transan en el mercado de los medios. En este contexto se rechaza la posibilidad de restringir los derechos de los propietarios, formulada desde la teoría económica. En una perspectiva fuertemente contrastante con la planteada, se distinguen quienes consideran que los medios no pueden ser tratados como empresas que operan con mercancías como cualquier otra, dada su relevancia en términos de socialización y construcción de sentidos. Aquí se nuclea quienes consideran que no se puede equiparar el funcionamiento social de los medios de comunicación con el de los mercados económicos.

En el periodo que se extiende desde abril hasta septiembre de 2012, el tema más significativo en materia de políticas de comunicación en Chile, probablemente sea el avance del tratamiento de la ley que regulará la Televisión Digital Terrestre. Ésta lleva casi 4 años en el Congreso y en el mes de septiembre fue aprobada por la Comisión Unida de Telecomunicaciones y Educación del Senado, que llegó a consensos importantes en varios puntos.

El debate en torno a la ley de Televisión Digital refleja, como una gigantesca pantalla de TV, los despliegues de tres actores en pugna: los empresarios del sector procurando empujar una ley que, ante todo, facilite sus negocios; segundo, una clase política en tensión según los intereses que dice representar y los que asume realmente; en tercer lugar, organizaciones de la sociedad civil que, con escasos recursos, humanos y materiales, intentan poner freno al avance avasallador de los poderosos y apelar al potencial democratizador de los medios. David contra Goliath.

”

El proyecto de ley obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados en abril del 2011 y pasó al Senado. A lo largo de 2011 y 2012 organizaciones de la sociedad civil acercaron propuestas concretas en forma de indicaciones a la ley de Televisión Digital terrestre. Así se han sumado aproximadamente 700 recomendaciones

En definitiva, la ley que se sancione dará cuenta de en qué medida el intenso lobby desplegado por las empresas ha prevalecido en el proceso, o hasta qué punto el Estado asumirá un papel decisivo estableciendo “un modelo regulatorio que tienda a una mayor participación, apertura e integración de las audiencias en cuanto a la generación de contenidos”¹.

Pese a la desproporción de fuerzas, algunas de las alrededor de 700 indicaciones planteadas por las organizaciones han sido acogidas por el Senado. Aunque en términos de masividad, no se puede comparar estas acciones con las movilizaciones generadas por los reclamos en materia de educación y medioambiente, el denominador común en todos estos procesos es el manifiesto descontento de la sociedad civil con las reglas del juego vigentes en ámbitos clave de la política nacional, y la búsqueda de diversas estrategias para cambiarlas.

Por su parte, Televisión Nacional sigue reflejando -aunque no precisamente en su pantalla- las cuestiones de fondo que ponen en tensión al país: ¿Qué distingue a los bienes públicos de los bienes de consumo?, ¿qué papel le compete a TVN como canal público y qué lo diferencia de los canales privados? Este debate sigue congelado, más aun en tanto se ha impulsado una ley corta que no incluye en absoluto tal discusión, y probablemente postergue el tratamiento de las reformas pendientes a la ley de Televisión Pública. A su vez, la cobertura noticiosa de TVN ha sido objeto de críticas en los últimos tiempos por la gran cantidad de tiempo dedicado a figuras gubernamentales en comparación con representantes y vocerías de otros sectores políticos. Esta situación, relevada por estudios recientes, da por tierra con las advertencias de quienes ven en un posible financiamiento estatal la mayor y única amenaza a la autonomía política que se espera tenga “el canal de todos”.

Televisión Digital Terrestre: David contra Goliath

En los últimos meses se han dado pasos importantes en el debate legislativo en torno a la ley de Televisión Digital Terrestre que se desarrolla desde hace casi 4 años en el Parlamento. El proyecto de ley obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados en abril del 2011 y pasó entonces al Senado. A lo largo de 2011 y 2012 organizaciones de la sociedad civil acercaron al Senado propuestas concretas en forma de indicaciones de ley. Así se han sumado aproximadamente 700 recomendaciones, agrupables en áreas temáticas. En el fondo, los conflictos y controversias podrían agruparse en los dos enfoques divergentes que se mencionan anteriormente, que remiten al modo en que

1 El 6 de julio ppdo. Trinidad García Leiva, investigadora de la Universidad Carlos III de Madrid, participó en un debate realizado en el ICEI a objeto de reflexionar acerca de algunas experiencias internacionales exitosas y otras que terminaron en fracasos. véase Bruna, Roberto. (06/7/2012). El incierto camino de la TV Digital en Chile En: <http://www.icei.uchile.cl/noticias/83126/el-incierto-camino-de-la-tv-digital-en-chile>

se conciben los medios de comunicación, cómo se entiende su naturaleza y misión en la sociedad.

Así se distinguen, por una parte, las corporaciones empresariales, que insisten en la lógica netamente comercial a la hora de regular la TDT y, por la otra, las organizaciones de la sociedad civil, instituciones y personas que ven en este proceso la oportunidad para ampliar la participación e integración de las audiencias en lo que respecta al acceso y generación de contenidos.

La relevancia de la TV en las sociedades contemporáneas es tan evidente y ha sido tan analizada que parece innecesario abundar en este punto. Sólo a fines de actualizar la información al respecto disponible sobre Chile, basta señalar dos aspectos centrales relevados por estudios del PNUD y del Consejo Nacional de Televisión, respectivamente. El primero apunta a la masividad de la TV como industria infocomunicacional: el 97 % de los chilenos ve televisión en su tiempo libre. El segundo se desprende de estudios recientes del CNTV y reflejan una creciente insatisfacción con la TV abierta y una mayor satisfacción respecto de la TV por cable². Esto pone de manifiesto que altos niveles de consumo no implican automáticamente altos niveles de satisfacción y debilita la argumentación de quienes ven en el rating la clara medida de "lo que la gente quiere"³.

Sin duda, el mayor condicionante del debate en torno a la ley de TDT, está dado por el millonario negocio implicado en la televisión. Resulta prácticamente imposible precisar las cifras que se manejan en el sector, sin embargo se señala que este mercado movería entre 1.000 y 2.000 millones de dólares al año, "diferencia se explica por la opacidad con la que se manejan las platas"⁴.

Ante semejantes brechas en las cifras que circulan, se torna prácticamente imposible estimar el monto de los ingresos que genera la TV: algunos se niegan abiertamente a dar información⁵, mientras que las cifras que se señalan desde el sector de la TV de cable no guardan relación alguna con las señaladas desde la TV abierta. Concretamente, el presidente del grupo VTR, Mauricio Ramos, sostuvo en términos generales que "la TV de pago genera ingresos anuales similares a los de la TV abierta". Desde Anatel, sin embargo, se destaca que el ingreso de sus asociados llega a los US\$ 500 millones y refuerza este dato afirmando que se desprende de balances públicos. Según el asesor del gremio, Juan Agustín Vargas, los operadores de cable obtendrían "tres veces" aquello⁶.

2 Departamento de Estudios CNTV 2011. VII Encuesta Nacional de Televisión 2011, en: http://www.cntv.cl/vii-encuesta-nacional-de-television-2011/prontus_cntv/2011-09-13/123632.html

3 Frías K., Teresa. (21/9/2010). TV abierta: la lucha entre la calidad y la cantidad cuando 97% de los chilenos se instalan frente al televisor en su tiempo libre según estudio de Naciones Unidas, en: <http://cambio21.cl/cambio21/site/artic/20120921/pags/20120921181651.html>

4 González R., René, Faine Alejandro. (07/7/2012). TV abierta vs. Cable: La millonaria pugna que frena la televisión digital, en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2012/07/761819/tv-abierta-vs-cable-la-millonaria-pugna-que-frena-la-television-digital>

5 En La Segunda del 7 de julio se señala que, al preguntarle al vicepresidente de VTR, Jorge Carey, por las ventas de la empresa, el ejecutivo señaló que "esas cifras no las tenemos", ibíd.

6 Ibíd.

En todo caso, al gran punto de disputa que ha sido hasta aquí la competencia por la torta publicitaria, se suma ahora la de los millones que estarían en juego por la retransmisión consentida, aspecto que se desarrolla más adelante.

..... El relativo “atraso” de Chile. ¿Y el resto del mundo?

En múltiples ocasiones se ha señalado críticamente el atraso que padece Chile con respecto al aterrizaje de la TV digital, sobre todo desde sectores que argumentan que los aspectos a regular son de corte netamente técnico y que las organizaciones dificultan el proceso con perspectivas políticas. Un artículo publicado en el blog de la Segunda en junio pasado resume claramente esta posición:

“A una iniciativa cuyo sentido debía ser regular la transición técnica desde un sistema a otro (...) se le han agregado un cúmulo de otros objetivos: desde mejorar la calidad a apoyar la descentralización y hasta reducir la desigualdad en el país. Más de ¡600! indicaciones se le han formulado sólo en el Senado y el resultado ha sido complicarlo cada vez más, poniendo en tensión a los distintos actores de la industria...”⁷.

Los intentos por encontrar atajos que permitan apurar la sanción de la ley han estado marcados por la falta de transparencia y el secretismo, lo que no sorprende dados los grandes intereses en juego en torno a TDT. Los mismos sectores intentan reducir la cuestión a un tema tecnológico que beneficiaría a millones de televidentes, ahora privados de estos beneficios por la demora innecesaria en el debate y suelen aludir a eventos televisables de gran atractivo masivo que el gran público se “perderá” por la supuesta lentitud del debate:

“Mientras, ya es un hecho que la mayoría de los chilenos no podrán ver las Olimpiadas de Londres con la mejor calidad de imagen que ofrece la televisión digital, y la duda es si al menos la situación cambiará para el próximo gran hito deportivo internacional: el Mundial de Fútbol de Brasil, en 2014.”⁸.

Más allá de estos matices en torno al atraso que tendría Chile y las reales preocupaciones que hay detrás de ello, cierto es que en varios países las distintas disposiciones legales que regulan el tránsito hacia TV Digital ya se están implementando, lo que permite esbozar algunos balances al respecto.

En primer lugar, los países que hasta ahora han legislado al respecto han tenido presente que al Estado le compete regular cuestiones elementales que hacen a la distribución del espectro radioeléctrico, un bien finito que es -según la UNESCO- patrimonio de la humanidad. Según señaló la académica Trinidad

7 Blog Redacción. (02/6/2012). Televisión Digital: el costo de la ambición, en: <http://blogs.lasegunda.com/redaccion/2012/06/02/television-digital-el-costo-de-1.asp>

8 Ibid.

García Leiva en julio pasado en la Universidad de Chile, "ningún país del mundo ha dejado el espectro únicamente a disposición del mercado"⁹.

La experiencia española, por ejemplo, deja importantes lecciones. En España se otorgaron permisos a las comunidades autónomas si pensar en su sustentabilidad. Como consecuencia de la crisis y la falta de financiamiento, quedaron una enorme cantidad de frecuencias prácticamente sin contenidos, "rellenadas" con cualquier tipo de contenido. A la vez, muchos subarrendaron la señal que habían recibido y ésta terminó en manos de los mismos grupos corporativos que en un comienzo pretendían quedarse con la frecuencia completa. Ante la imposibilidad de financiarse vía avisos publicitarios, muchos nuevos canales se encuentran en la cuerda floja. Estas experiencias advierten sobre la necesidad de evaluar cuestiones sustantivas de sustentabilidad y/o financiamiento.

Los Estados Unidos tampoco habrían seguido un camino muy exitoso en tanto que el ingreso de la TV Digital habría promovido a las empresas ya existentes, "los mismos grupos, que se reproducen en distintas señales", según la investigadora. En contraste, experiencias un tanto más exitosas resultan, por ejemplo, en el Reino Unido, "donde la discusión fue eminentemente política y no se desarrolló sólo en base a preceptos economicistas". Asimismo resaltó la experiencia argentina, en donde -pese a varios elementos controversiales- resultan interesantes la entrega gratuita por parte del Estado de decodificadores a todos los hogares de menores recursos, el apoyo a señales universitarias o regionales y el fomento de la producción independiente en televisión¹⁰. En todo caso ya existen variadas experiencias en diversos países que pueden resultar sumamente provechosas en esta fase del proceso chileno.

..... TV Digital: ¿qué es eso?

Una encuesta encargada por el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) en 2011 puso de manifiesto que, pese a la relevancia del proceso legislativo en torno a la TDT y a la popularidad del medio en juego, una aplastante mayoría de la ciudadanía desconocía en qué condiciones tendría lugar la transición hacia la Televisión Digital. Según el estudio mencionado, un 83% del los encuestados manifestó no saber qué es la TDT. Entre quienes señalaban saber algo al respecto, el 47% la asocia a "mejor imagen" y un 17% a "mejor sonido"¹¹.

Este año poco o nada parece haber cambiado en este sentido de acuerdo al sondeo de Adimark dado a conocer en mayo pasado, llamado "Conocimiento y

9 Bruna, Roberto. (06/7/2012). El incierto camino de la TV Digital en Chile En: <http://www.icei.uchile.cl/noticias/83126/el-incierto-camino-de-la-tv-digital-en-chile>

10 Ibid..

11 CNTV. (30/12/2011). "VII Encuesta Nacional de Televisión 2011", en: http://www.cntv.cl/vii-encuesta-nacional-de-television-2011/prontus_cntv/2011-09-13/123632.html

expectativas ante la llegada de la TV digital"¹². Allí se observa que un 42% de los encuestados declaró no tener conocimientos sobre este cambio tecnológico, mientras que un 87% afirmó no haber escuchado hablar del llamado "apagón analógico".

La desinformación generalizada no se vincula únicamente con el especial esfuerzo que requiere confrontarse con aspectos de corte jurídico y técnico bastante áridos para legos.

El desconocimiento pasa, en gran parte, por el cerco informativo tendido por los principales interesados: los propios medios masivos. El Gobierno, por su parte, tampoco parece interesado en que la ciudadanía esté mejor informada con respecto a la transición hacia la TDT y, mucho menos, a la forma en que se está legislando. Precisamente provienen de distintas instancias del gobierno acciones que no aportan en absoluto a dar transparencia a todo el proceso como, por ejemplo, los diversos intentos por buscar atajos vía "ley corta" en procesos casi secretos y, sobre todo, el hecho de no dar a conocer el plan de espectro (una especie de mapa del espectro radioeléctrico que permitiría saber qué está disponible y plantear reclamos sobre una base real). Según lo señalan diversas fuentes vinculadas a las organizaciones de la sociedad civil, la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) contaría ya desde hace tiempo con esta información que se niega a dar a conocer.

Lo que está en juego: últimos avances

El tránsito de la TV analógica a la digital implica, básicamente, que en el espacio radioeléctrico (que es finito) habrá una disponibilidad de frecuencias mucho mayor que la hasta ahora existente. Esto obliga a plantearse cómo administrarlas, cuánto durarán, qué sucederá con los actuales concesionarios y cómo será el ingreso de nuevos actores, por ejemplo, los pequeños canales regionales y comunitarios.

El texto aprobado en la Cámara de Diputados en 2011 (en donde el proyecto estuvo durante unos dos años en trámite), privilegiaba a los actuales operadores -léase grandes canales- de diversas formas, sobre todo en lo que respecta a la renovación y otorgamiento de concesiones. Tras ello, el proceso legislativo siguió en la Cámara de Senadores, en donde organizaciones de la sociedad civil tuvieron posibilidades de acercar propuestas al Senado en forma de indicaciones a la ley, que a la fecha suman alrededor de 700. En este sentido, organizaciones como el Observatorio de Medios Fucatel¹³ y la

12 Cambio21. (18/5/2012). Según estudio de Adimark: Chile no está preparado para arribo de la TV digital, en: <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20120518/pags/20120518153526.html>

13 El Observatorio de Medios Fucatel es un centro de estudios independiente cuyo principal objetivo es la reflexión sobre las transformaciones sociales y el impacto público de los medios de comunicación en las modernas sociedades democráticas, véase <http://www.observatoriodofucatel.cl/>

Mesa de Ciudadanía y TV Digital¹⁴ realizan desde hace tiempo un sostenido trabajo en torno a la ley, básicamente con el objetivo de que la transición a la TDT represente una verdadera oportunidad para la democratización de las comunicaciones.

El 13 de septiembre pasado, la Comisión Unida de Transportes y Educación del Senado despachó el proyecto de ley para su aprobación en la Comisión de Hacienda. En este organismo se discutirán las normas relativas a la competencia de esta nueva tecnología para pasar posteriormente a votación en la sala del Senado. Dado que la Comisión de Hacienda tiende a priorizar en esta época el tratamiento del presupuesto de la República para el 2013, es probable que este proyecto de ley no avance hasta que esté resuelto el presupuesto.

A continuación se resumen algunos de los principales puntos en juego en el debate sobre la ley de TDT, retomando las reivindicaciones planteadas por la Mesa de Ciudadanía y TV Digital, agregando puntos significativos planteados también por el Observatorio de Medios Fucatel y planteos surgidos en el transcurso del debate de los últimos meses. Como ha sucedido a lo largo de todo este proceso, resulta sumamente difícil acceder a información respecto de las transformaciones que van afectando los contenidos de la ley. Las fuentes disponibles son las declaraciones de legisladores y distintos referentes que recoge la prensa, y la información que facilitan los mismos integrantes de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, los actores de la sociedad civil -aun los especializados en estos temas- suelen tener gran incertidumbre acerca de los cambios que pueda ir incorporando el texto de la ley.

”

La desinformación generalizada no se vincula únicamente con el especial esfuerzo que requiere confrontarse con aspectos de corte jurídico y técnico bastante áridos para legos. El desconocimiento pasa, en gran parte, por el cerco informativo tendido por los principales interesados: los propios medios masivos. El Gobierno, por su parte, tampoco parece interesado en que la ciudadanía esté mejor informada con respecto a la transición hacia la TDT y, mucho menos, a la forma en que se está legislando

14 La Mesa de Ciudadanía y TV Digital es una plataforma que reúne a diferentes organizaciones sociales interesadas en las posibilidades que presenta el advenimiento a la TV digital para la democratización de las comunicaciones, el acceso de nuevos actores al mercado televisivo, el mejoramiento de los contenidos de la TV chilena, entre otras materias de interés.

Otorgamiento y duración de las concesiones. Las cuestiones relativas al otorgamiento de las concesiones constituyen uno de los puntos más álgidos de la ley, ya que allí se definen, por ejemplo, criterios de atribución de las concesiones, su duración y las condiciones de acceso tanto para los actuales operadores como para los nuevos. Los actuales operadores de alcance nacional cuentan ya con concesiones que les permiten empezar a emitir en digital. A su vez, algunas concesiones otorgadas en el pasado eran de carácter indefinido y sus operadores intentaron mantener este carácter, mientras que las organizaciones habrían planteado limitarlas a 20 años.

El presidente de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, senador Francisco Chahuán (RN) detalló que según lo acordado en la Comisión Unida, las concesiones durarán 20 años si el dueño cuenta con medios propios de transmisión o cinco años en caso de no contar con medios propios y recurrir a terceros para transmitir. Los canales que actualmente tienen concesión indefinida, tendrán derecho preferente para optar por TV digital, aunque quedarían establecidas limitaciones a las concesiones indefinidas con un fuerte incentivo a su eliminación. Desde el Observatorio de Medios Fucatel, se destaca que, en el ámbito del otorgamiento y duración de las concesiones, se han dado pasos importantes en términos de la superación de las diferencias históricas entre los operadores.

Concentración de la propiedad: el texto de la ley prevé que ningún grupo económico puede tener más de una concesión¹⁵. Sin embargo, se excluye de esta obligación a los servicios intermedios y a TVN. Según el texto aprobado en septiembre, los prestadores de servicios intermedios¹⁶ quedarían facultados para concesionar más de 6 Mhz en una misma zona geográfica de cobertura. Estas concesiones las entregaría la Subtel y no el CNTV. Al no impedirse a los servicios intermedios arrendar su capacidad espectral a concesionarios que ya cuenten con espectro, se podría abrir la posibilidad de que éstos puedan operar a través de más de una concesión.

Espectro disponible. Algunos países de la región han contemplado la reserva de un importante porcentaje del espectro para canales sin fines de lucro. Según el entonces ministro René Cortázar, cuando se aprobó la norma sobre la TDT, el proyecto de ley "contemplaba un 40% de reserva del espectro para canales comunales y educativos y un subsidio para que los canales que no tengan viabilidad comercial"¹⁷. Sin embargo, se desconoce cuál es el espectro disponible para que entren nuevos operadores, ya que no se cuenta con una herramienta básica, que es el plan de distribución del espectro. Este plan o mapa del espacio radioeléctrico elaborado por la Subtel estaría listo desde hace meses, pero no se ha dado a conocer. Al no contar con esta información,

15 Leiva, Miriam. (24/9/2012). El largo y duro camino para hacer realidad la televisión digital en Chile, en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=100792>

16 "servicios intermedios" implica a los prestadores de servicios de telecomunicaciones que se agregan ahora a la tv, en este caso se trata de concesionarios.

17 Cortázar, René (4/9/2009) Diario de Cooperativa, citado en Villalobos, Calderón, Bravo (2011) "Televisión Digital, Democracia Análoga", trabajo final del Magíster en Comunicación y Políticas Públicas de la Universidad ARCIS, Santiago de Chile.

ni los parlamentarios, ni las organizaciones saben a ciencia cierta sobre qué universo se discute, es decir, qué disponibilidad real existe. La "letra chica" en el caso de la ley votada por los diputados en abril de 2011 se trasluce en el punto que aclara que se tratará del 40% *restante una vez que los actuales operadores hagan la migración*.

Fuentes consultadas de las organizaciones de la sociedad civil señalan que según las últimas modificaciones, el 40% mencionado podría reducirse a un 30%. Se agregaría, además, la especificación de que la reserva se destinará a la televisión educativo- cultural, regional, local y local comunitaria.

Paralelamente, se prohíbe que las organizaciones político partidistas y las religiosas sean titulares de concesiones locales comunitarias. Tampoco podrían ser titulares de una concesión de cualquier naturaleza las municipalidades, fundaciones y corporaciones municipales.

Acceso público al plan de espectro: A comienzos del 2011, docentes del ICEI¹⁸ solicitaron a la Subsecretaría de Telecomunicaciones acceso público al plan de espectro, dado que la Subtel habría licitado su elaboración ya en el 2010 y el plan estaría listo hacia fines de 2011. La petición fue rechazada por la Subtel, lo que dio lugar a una apelación ante el Consejo de Transparencia, que también rechazó la solicitud. A fines de octubre pasado la Corte de Apelaciones falló en igual sentido, argumentando que se trataría de información privilegiada y documentos secretos cuya difusión afectaría el desarrollo de la política pública en cuestión -esto en vistas de que aun no se ha sancionado la ley de TDT y no se ha llamado a la licitación de las concesiones-. La pregunta que plantea Patricia Peña, docente del ICEI y una de las impulsoras de la solicitud es "qué significa información pública con relación a los asuntos que maneja la Subtel"¹⁹. La preocupación apunta a la ambigüedad del concepto de información pública, que abre un amplio margen para interpretaciones y manejos arbitrarios.

Cobro por TV abierta. Entre los beneficios adicionales que aseguraba el proyecto aprobado en la Cámara de Diputados a los propietarios de los canales existentes, se contaban nuevas fuentes de financiamiento a través del cobro por la programación de hasta el 50% del espectro. Esto implica que quienes sólo acceden a la TV abierta -en general, los sectores más pobres- terminarían pagando por la programación de mayor éxito. En el contexto de las indicaciones hechas a la ley, en los últimos meses han circulado diversas versiones sobre posibles variaciones en este porcentaje que oscilaría entre el 20% y el 30%.

Quedaría aprobada, según la versión aprobada en la Comisión Unida, la gratuidad de la TV abierta, aunque -a diferencia de otros países- se pueden

18 Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile

19 Patricia Peña, docente del Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile, en entrevista personal el 1/11/2012

cobrar los servicios de datacasting²⁰ y también los servicios intermedios. Además se establecería la obligación de transmisión en señales de TV abierta de aquellos eventos de carácter deportivo nacional en donde intervengan las selecciones nacionales; evidentemente, aquí entra en juego una cuestión de enorme masividad e interés comercial, como son los partidos de la selección nacional de fútbol.

Transportador público. La Mesa de Ciudadanía y TV Digital ha insistido en que el Estado debe garantizar la existencia de un canal de TV de cobertura nacional que transmita exclusivamente televisión educativa, cultural y comunitaria. A su vez, el Observatorio Fucatel ha subrayado que en cada zona deben existir prestadores de servicios de transmisión que garanticen el acceso incluso en zonas de bajo interés comercial. Sin embargo, desde el oficialismo no se consideraría factible la inversión pública en una red de transmisión.

Televisión Nacional. En forma excepcional, la televisión pública podría optar a dos concesiones para que pueda desarrollar el concepto de red regional según señaló el presidente de la Comisión de Telecomunicaciones, Francisco Chahúan²¹.

Cabe subrayar que el papel de la TV pública resulta clave en la transición hacia la TDT según la experiencia en varios países. "...es la entidad que marcará la senda de la futura televisión digital en Chile. En el caso chileno, TVN será el barómetro perfecto para visualizar su desarrollo futuro"²².

Consejo Nacional de Televisión. Se ampliarían las facultades y rango de fiscalización del CNTV.

A su vez, aumentará el número de miembros a doce; el presidente seguirá siendo designado por el presidente de la República y los otros miembros deberán ser aprobados por el Senado garantizando pluralismo y paridad de género²³.

A la vez, se abre la posibilidad de que el CNTV establezca la obligación de transmitir hasta un máximo de 40% de programación nacional, la que deberá considerar contenidos de productores independientes.

Esta ampliación de las facultades del CNTV, vista para algunos como un avance en términos de promover la cobertura de campañas de utilidad pública y de programación cultural, es considerada, desde otros sectores como una

20 El datacasting es una capacidad propia de la digitalización, que abre la posibilidad de transmitir "datos anexos", como el estado de las carreteras, información propia de la telemedicina y/o del telegobierno más bien asociadas a cuestiones de interés público. En Chile, a diferencia de otros países, quedaría a criterio del broadcaster cómo manejar el datacasting.

21 Leiva, Miriam. (24/9/2012). El largo y duro camino para hacer realidad la televisión digital en Chile, en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=100792>

22 García Leiva, Trinidad. (06/7/2012). El incierto camino de la TV digital en Chile, en: <http://www.icei.uchile.cl/noticias/83126/el-incierto-camino-de-la-tv-digital-en-chile>

23 Leiva, Miriam. (24/9/2012). El largo y duro camino para hacer realidad la televisión digital en Chile, en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=100792>

amenaza a la libertad de expresión, según lo expresa la editorial de La Tercera²⁴ de septiembre pasado:

“El proyecto en trámite pretende ampliar el marco de lo que constituye el correcto funcionamiento, agregando nociones como el respeto al desarrollo regional, del medioambiente y la igualdad entre hombres y mujeres. Además, las estaciones quedarán obligadas a promover en los contenidos entregados la observancia de ciertos principios adicionales, como la diversidad social, cultural, étnica, política, religiosa, de orientación sexual e identidad de género. Así, se obliga a transmitir determinados contenidos y se amenaza la libertad de expresión...25”.

En la misma editorial se reprocha al gobierno haberse ausentado del debate legislativo, “habiendo delegado la tramitación del proyecto en manos exclusivamente técnicas, que naturalmente privilegian su despacho en función del logro de la televisión digital, sin que personeros del sector político se hayan hecho cargo de las graves amenazas que encierra para la libertad de expresión”.

La editorial de La Tercera no sólo permite ver como, una vez más, el concepto de libertad de expresión ha sido objeto de distorsión y abuso por parte de los defensores del libremercado, sino que pone en evidencia las presiones del mundo empresarial, esta vez, sobre el Gobierno. En contraste con la posición adoptada en la mencionada editorial, el Observatorio de Medios Fucatel señala que el concepto de correcto funcionamiento discutido en el Congreso “no es más que una aproximación al rol público que debe tener la TV como bien social, y una corrección al concepto que se tiene de TV como bien comercial (...)”²⁶.

Esas “raras” concesiones nuevas.... En agosto pasado, la Subtel realizó un llamado a concurso para que se presenten solicitudes de permisos de experimentación de televisión digital terrestre para 170 comunas, que representan el 74% de la población de Chile. Sin embargo, el organismo al que le compete hacer este tipo de llamado es el Consejo Nacional de Televisión (CNTV). En este contexto, el CNTV envió una carta al Presidente de la República, solicitando que ordene suspender el procedimiento impulsado por la Subtel, según informó Cambio 21²⁷. Aparentemente, este particular proceso iniciado desde la Subtel se habría interrumpido.

24 La Tercera. (10/9/2012). Televisión digital y libertad de expresión, en: <http://www.latercera.com/noticia/opinion/editorial/2012/09/894-482570-9-television-digital-y-libertad-de-expresion.shtml>

25 Ibíd.

26 Observatorio de medios, Fucatel. (10/9/2012). Copesa, dueño de un canal de TV, expresa reparo ante regulación mínima contenida en la ley de TV digital que se tramita en el congreso, en: <http://www.observatoriofucatel.cl/copesa-dueno-de-un-canal-de-tv-expresa-reparo-ante-regulacion-minima-contenida-en-la-ley-de-tv-digital-que-se-tramita-en-el-congreso/>

27 leyton, Juan. (11/9/2012). Consejo Nacional de Televisión pide a Piñera que anule polémica circular de su gobierno que licita señales de TV digital antes de aprobarse la ley, en: <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20120911/pags/20120911154906.html>

El CNTV señala, asimismo, que le parece razonable esperar la promulgación de la nueva ley de TDT para operar la migración de las transmisiones televisivas desde el sistema analógico al digital.

Retransmisión consentida. Éste es un punto sumamente controvertido, que pone en juego grandes sumas de dinero. Hasta ahora, los canales de cable retransmiten contenidos de los canales de TV abierta en forma gratuita. Según lo establecido hasta el momento, el cableoperador debe pagar por retransmitir una señal siempre y cuando el dueño de la señal logre una cobertura de 85% de su zona. El punto es cuestionado ya que obligaría a los canales de pago a pedir autorización -e incluso pagar- por retransmitir a sus abonados la señal de la televisión abierta.

El senador Chahuán lo explica desde otro punto de vista, destacando en qué casos no se deberá pagar: "la retransmisión consentida significa que los cableoperadores van a poder emitir o retransmitir las señales de los canales abiertos mientras éstos no cubran el 85% de la población que está dentro de su concesión", y aclara que una vez superado ese porcentaje, "podrán negociar con los cable operadores una compensación económica o de otro tipo"²⁸. Con relación a los beneficios, Guido Girardi comentó que "hemos avanzado en temas fundamentales, establecimos la retransmisión consentida que generará un incentivo a la televisión abierta para tener una cobertura más amplia"²⁹.

Todos los grupos económicos y entidades detrás de los canales 13, CHV, Mega, TVN, UCV, La Red y Telecanal (asociados en Anatel) quieren que los dueños de la TV de pago les soliciten permiso por retransmitir sus contenidos: Argumentan que, aunque su señal sea gratuita y abierta, no deberían perder derechos sobre sus producciones.

VTR, Movistar, Claro, DirecTV, GTD Manquehue y otros cableoperadores rechazan la idea: Consideran que por ley, la señal abierta es gratuita y que, básicamente, ellos permiten que lleguen a puntos donde no lo hacían o lo hacen con deficiencias técnicas³⁰.

Por su parte, el ministro de Telecomunicaciones, Pedro Pablo Errázuriz destacó que "lo más importante de la retransmisión, tiene que ver con la combinación del derecho de propiedad con el rol de antena que pueden cumplir algunos actores." Según señaló el ministro, los canales de televisión pública y gratuita plantean que es de su propiedad lo que se emite, en tanto los operadores de cable aseguran que ellos actúan como antenas, y afirmó que "la posición del Ejecutivo es muy clara en esta materia, porque la retransmisión debe

28 compárese nota pie 25, <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=100792>

29 Senado, República de Chile. (2012). Fuerte apoyo recibe la retransmisión consentida en proyecto que introduce la televisión digital, en: http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20120808/pags/20120808211733.html

30 González, Rene. Faine, Alejandro. (07/7/2012) TV abierta vs. Cable: La millonaria pugna que frena la televisión digital, en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Impreso/2012/07/761819/tv-abierta-vs-cable-la-millonaria-pugna-que-frena-la-televisión-digital>

ser consentida, pero se debe garantizar que exista una cierta calidad en el servicio³¹”.

Must-carry. Se establece la obligación de los cableoperadores de incluir en su pantalla hasta cuatro concesiones de carácter regional, local o comunitario, permitiendo un mayor acceso de público. Según el Senador Chahuán se generaría así un instrumento para difundir contenidos locales pensando especialmente “en los pequeños cables, que además difunden en algunas localidades espacios de señal abierta³²”.

Uno de los cuestionamientos que se hacen frente a esta medida es que, antes que beneficiar, afectaría a los canales pequeños por todos los requisitos que les plantea.

Condiciones laborales de los trabajadores del sector. Según lo aprobado hasta el momento, la ley dispone que el concesionario deba cumplir con las obligaciones laborales y previsionales de sus trabajadores y con la ley de propiedad intelectual.

El papel de las organizaciones sociales: luz al final del túnel

El senador Francisco Chahuán manifestó el 13 de septiembre pasado su satisfacción señalando que, contra todo pronóstico, la Comisión Unida logró ponerse de acuerdo en torno a materias sensibles. El parlamentario subrayó los avances, apuntando a que el proyecto parcialmente aprobado “garantizará los derechos de los televidentes, dando paso a una televisión de calidad, que no discrimine, para todos”³³. Interesante en estas declaraciones resulta que desde quienes legislan, resulte importante destacar -al menos discursivamente- elementos de no discriminación y de integración, más allá de cómo se plasmen estas intenciones y de las polémicas que seguirá provocando la ley.

Para las organizaciones de la sociedad civil, la tramitación de la ley de TDT ha sido una carrera de obstáculos, a menudo, insalvables. En una lucha absolutamente desigual entre los defensores del derecho a la comunicación y los gladiadores del libre mercado, las reivindicaciones de los primeros parecieron a punto de naufragar definitivamente en más de una oportunidad. Sin embargo, ciertas modificaciones al texto que había sido aprobado por Diputados en el 2011 han sido producto del impulso y del trabajo sostenido de varias organizaciones que, prácticamente, sin recursos materiales, llevaron adelante sus reclamos.

31 Senado, República de Chile. (2012). Definen concesiones de televisión digital local, regional y nacional y debaten sobre retransmisión consentida , en: http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20120801/pags/20120801183430.html

32 Ibíd.

33 Emol- noticias. (13/9/2012). Comisiones de Educación y Transportes despachan proyecto de TV digital, en: <http://www.emol.com/noticias/tecnologia/2012/09/13/560342/comisiones-de-educacion-y-transportes-despachan-proyecto-de-tv-digital.html>

El balance desde las organizaciones con respecto a sus posibilidades de incidencia contrasta fuertemente; hay quienes consideran que los logros han sido mínimos y quienes opinan que se han dado varios pasos valorables. En todo caso, no hay nada asegurado ya que aun queda por delante un largo proceso. Sin embargo se ha logrado que algunas voces divergentes al *mainstream* empresarial sean escuchadas, algunos legisladores acojan los planteos, y ciertos debates - insuficientes pero, sin duda, más que en el 2011- sean objeto de comentarios en los medios, tal como se observa en las fuentes citadas en este mismo artículo.

TVN: El canal de todos, al servicio de pocos

Ley corta y debates congelados

Dada su potencial relevancia, cabe recordar que siguen pendientes de sanción las reformas a la ley de Televisión Pública número 19.132. De todos modos, el proyecto que yace en algún rincón del Senado, no contempla la posibilidad de apoyar al canal estatal con financiamiento público, lo que implica que TVN seguiría operando en la lógica de un canal comercial.

A la vez que el debate de esta ley está detenido, el presidente de la Comisión de Transportes, senador Francisco Chahuán, informó que la instancia aprobó en general el proyecto llamado "ley corta" de Televisión Nacional de Chile, TVN. El legislador informó que en términos generales "TVN podrá realizar todas las actividades propias de una empresa privada de televisión y servicios audiovisuales con iguales derechos, obligaciones y limitaciones", añadiendo que a su vez existe el compromiso de "tratar el proyecto de ley larga inmediatamente después de evacuado la iniciativa que introduce la TDT, que se está tramitando en las Comisiones Unidas de Transportes y Educación³⁴".

En efecto, el 11 de septiembre en la sala del Senado se aprobó la idea de legislar el proyecto de la ley N° 19.132 sobre TVN (la llamada "ley corta"), que busca aumentar el giro comercial del canal público con el propósito de que el ente estatal pueda competir con igualdad de condiciones con el resto de los canales privados. Miembros de organizaciones de la sociedad civil y académicos se han manifestado críticamente al respecto.

El Observatorio de Medios Fucatel, en particular, señala su desacuerdo con la ley corta, no por su contenido específico, sino porque al no considerar las indicaciones contenidas en la ley completa referidas a las obligaciones del canal público, su aprobación podría obstaculizar el avance de la ley que espera en el Senado desde el año 2009. Sin embargo, se ha abierto un plazo

34 Senado, República de Chile. (2012). Definen concesiones de televisión digital local, regional y nacional y debaten sobre retransmisión consentida, en: http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20120801/pags/20120801183430.html

para realizar indicaciones que Fucatel espera apunten a reconocer un rol diferenciador de TVN en virtud del cual debiera orientarse su programación a la satisfacción del bien común³⁵.

Apuntando en sentido similar, la profesora de la Universidad de Chile, Chiara Sáez destacó la "deuda" que tiene la televisión pública con el servicio público ya que "no da cuenta de la diversidad que hay en Chile". Sáez considera que la 'ley Corta' es "una lápida para un servicio público de televisión" a la vez que sostiene que la producción e contenidos de ocio y entretenición no tienen por qué estar reñidos con la calidad, sin embargo, agregó "no veo nada de eso a futuro y sí mucho relacionado con el consumo"³⁶.

La "neutralidad" de TVN

Quienes defienden el modelo de autofinanciamiento que rige a TVN suelen aludir a la pérdida de autonomía como el mayor peligro implícito en el financiamiento estatal. Desde esta mirada sostienen que el financiamiento estatal convierte a los canales públicos inexorablemente en canales gubernamentales y, por lo tanto, en instrumentos de propaganda oficial. Esta falta de autonomía política a la hora de definir contenidos quedaría anulada al no depender del financiamiento estatal alguno, sino de las ganancias que se obtengan compitiendo en el mercado. En este contexto, TVN estaría libre de toda influencia política, más específicamente, gubernamental. Sin embargo, en los últimos meses surgieron fuertes críticas cuestionando la independencia y el papel de "el canal de todos los chilenos".

Así, por ejemplo, el anunciado lanzamiento del *docurreality* "Las Argandoña", del que se criticó reiteradamente su dudosa calidad e inexistente contribución educativa o valórica, se convirtió en una buena oportunidad para poner sobre el tapete el tema de la misión del canal público. A este tema de ribetes marcadamente farandulescos, se sumaron otras críticas relativas a la injerencia gubernamental en el canal.

A finales de mayo de 2012 se realizaron cambios significativos en la directiva de TVN. Aunque al Presidente de la Nación le corresponde designar al presidente del directorio, la elección del presidente Piñera -el abogado Carlos Zepeda- fue muy objetada desde diversos sectores. Junto con la salida del presidente del directorio, Leonidas Montes, también se produjeron despidos, cuanto menos llamativos, como los del reconocido periodista Alejandro Guillier, conductor de noticieros, entre otros.

35 Observatorio de medios, Fucatel. (12/9/2012). Senado aprueba idea de legislar ley corta de TVN, en: <http://www.observatoriofucatel.cl/senado-aprueba-idea-de-legislar-ley-corta-de-tvn-la-cual-pone-en-riesgo-su-rol-de-canal-publico/>

36 Chiara Sáez Baeza, profesora de la Universidad de Chile en el Foro sobre TV pública en la era digital organizado por CiudadaníaTV y TV para Chile (CiudadaníaTV y el equipo de TVparaChile, proyecto de estudiantes de periodismo y cine - televisión del Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile), 31/10/2012. Véase <http://www.conadecus.cl/conadecus/?p=4442>

Carlos Zepeda, amigo íntimo del Presidente Piñera y militante de la Renovación Nacional, declara que su "nombramiento fue definitivamente político" y que eso lo "llena de orgullo". Se considera la persona de confianza del Presidente Piñera en TVN, "como lo fueron Vidal para Bachelet o Colodro para Lagos"³⁷.

Frente a esta designación se critica un viejo problema tanto de TVN como del CNTV que es el "extremo cuoteo político en estos nombramientos" que no "expresan la diversidad política ni social del país"³⁸. La recién electa alcaldesa de Santiago, Carolina Tohá señaló que "...en Chile ya existe mucha prensa proclive al gobierno y lo que se espera de TVN es que sea un canal equilibrado y pluralista y no una herramienta comunicacional manejada desde La Moneda"³⁹. Sin embargo, Zepeda niega "haber recibido una llamada de La Moneda para influir en la pauta" ya que "como canal público, TVN tiene que cubrir los hechos relevantes, independientemente de la visión particular de uno"⁴⁰.

Un estudio de la Universidad Diego Portales, realizado por Damián Trivelli y publicado el pasado mes, se propuso averiguar cuán efectiva ha sido la estrategia televisiva del Gobierno de Piñera, valorando las apariciones mediáticas tanto del Presidente como de sus ministros y los niveles de aprobación en la opinión pública. Los resultados del "Análisis de las declaraciones de políticos en noticieros centrales" reflejan que las declaraciones de Piñera en los noticieros obtuvieron un promedio de 80,3% de notas positivas en los meses de junio, julio y agosto de este año⁴¹. Según el autor del estudio, Piñera apostó para una estrategia más moderada, a la vez que se limita a hacer declaraciones pero no acepta preguntas de los periodistas⁴².

Resulta llamativa, en todo caso, la frecuencia con la que el Presidente se muestra en los canales de televisión. El estudio mencionado compara los informativos centrales de los cuatro canales más importantes (TVN, CHV, Mega y Canal 13) con el fin de observar cuánto y cómo aparecen las declaraciones del presidente y de los presidenciables. Según se muestra en los resultados, en los últimos tres meses Piñera tuvo una cobertura de 1.564 segundos en Canal 13, 1.032 segundos en Chilevisión, 1.025 segundos en Mega y 2.159 segundos en TVN,

37 Observatorio de medios, Fucatel. (20/8/2012). Entrevista al presidente del directorio de TVN "En TVN hay falencias en el ámbito político", en: <http://www.observatoriodefucatel.cl/entrevista-a-presidente-del-directorio-de-tvn-en-tvn-hay-falencias-en-el-ambito-politico/>

38 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/06/06/navarro-anuncia-rechazo-a-nuevos-directores-de-tvn-porque-no-representan-la-diversidad-del-pais/> del 6 de junio de 2012

39 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/04/20/la-moneda-descabeza-tvn-y-busca-aumentar-control-de-la-pantalla-para-el-ciclo-electoral/> del 20 de abril de 2012

40 Villalobos, Juan Cristóbal (2012). Carlos Zepeda: "Muchos sienten que luego del cambio de gobierno, en TVN no se han producido cambios", en: <http://diario.latercera.com/2011/09/20/01/contenido/pais/31-84201-9-carlos-zepeda-muchos-sienten-que-luego-del-cambio-de-gobierno-en-tvn-no-se-han.shtml>

41 Trivelli, Zondek, Damián. (13/9/2012). Noticiero central de TVN lleva la mayor cantidad de declaraciones de Piñera, en: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2012/09/13/noticiero-central-de-tvn-lleva-la-mayor-cantidad-de-declaraciones-de-pinera/> del 13 de septiembre de 2012

42 Jamett, Pablo. (14/9/2012). Presidentes con mentalidad televisiva, en: <http://www.pulso.cl/noticia/actualidad-politica/internacional/2012/09/69-11615-9-presidentes-con-mentalidad-televisiva.shtml>

es decir la pantalla de TVN tuvo al Presidente un 38 % más que la de Canal 13 -el que le sigue en mayor cobertura a Piñera- y un 49 % sobre el promedio de los cuatro noticieros centrales⁴³. También es TVN el canal que más tiempo dedica a los presidenciables oficialistas que a los de la oposición (70 y 30% respectivamente⁴⁴). Nuevamente cabe la pregunta acerca de la "neutralidad" que supuestamente garantiza el hecho de no recibir financiamiento público.

Conclusiones

En los debates en torno a la ley de Televisión Digital Terrestre o a la ley de Televisión Nacional, están implícitas posiciones sustantivas acerca de la naturaleza y papel que le compete a las comunicaciones, y en consecuencia, a los medios en nuestras sociedades. En este sentido compartimos la perspectiva de quienes consideran que los medios no pueden ser tratados como empresas que operan con mercancías como cualquier otra, dada su relevancia en términos de socialización y construcción de sentidos.

En sentido similar, las polémicas en torno a Televisión Nacional siguen reflejando las cuestiones de fondo que ponen en tensión al país: ¿Qué distingue a los bienes públicos de los bienes de consumo? En los últimos meses se ha impulsado una ley corta que excluye el debate sobre el papel diferenciado que le compete a TVN respecto de los canales privados, en virtud del cual debiera orientar su programación a la satisfacción del bien común. Los defensores del modelo de autofinanciamiento que rige a TVN suelen aludir al peligro de la pérdida de autonomía que entraña el financiamiento estatal y sostienen que éste convierte a los canales públicos en canales gubernamentales. Sin embargo, ha llamado la atención -e incluso ha sido objeto de estudios recientes- el sesgo oficialista en la cobertura de las noticias, específicamente la desproporción entre los segundos de aire otorgados a actores gubernamentales en comparación con otros. Así las cosas, TVN se presenta como el canal de todos, al servicio de algunos.

Con la misma cuestión de fondo como marco del debate, se está produciendo la transición hacia la TDT en Chile: ésta implica, para algunos, un negocio millonario; para otros, la oportunidad de aportar muy concretamente a la democratización de las comunicaciones. Tal como había sido aprobada la ley en la Cámara de Diputados, en abril de 2011 claramente el grupo que mayores logros había cosechado fue el primero. Al pasar a la Cámara de Senadores, el tratamiento del Proyecto fue incorporando otras perspectivas gracias al trabajo sostenido de ciertas organizaciones de la sociedad civil. Aun cuando no se pueda garantizar ningún logro, el hecho de que las posiciones sean

43 Trivelli Zondek, Damián. (13/9/2012). Noticiero central de TVN lleva la mayor cantidad de declaraciones de Piñera, en: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2012/09/13/noticiero-central-de-tvn-lleva-la-mayor-cantidad-de-declaraciones-de-pinera/> y véase documento pdf "Estudio UDP julio 2012, Análisis noticieros centrales de TV

44 Trivelli Zondek, Damián. (01/8/2012). El secreto de Piñera para estabilizarse: 92% de notas favorables en noticieros de TV, en: <http://thechileantimes.cl/el-secreto-de-pinera-en-noticieros-de-tv.html> del 20 de agosto de 2012

escuchadas, algunos legisladores acojan los planteos, y ciertos debates sean objeto de comentarios en los medios, constituyen avances valorables respecto del 2011.

Mientras que para algunos, los avances son todavía demasiado frágiles e inciertos como para hablar de logros, otros consideran que se ha logrado permear el Congreso con la idea de que "otra transición es posible". En todo caso, esto se verá recién cuando se sancione efectivamente la ley, lo que no se vislumbra en el corto plazo.

Ciudad y Reconstrucción

8

Urbanismo a la carta

Alfredo Rodríguez / Paula Rodríguez*

Introducción

Han pasado tres años desde que Sebastián Piñera asumió como presidente, y es claro que ha cumplido gran parte de su programa de políticas urbanas. Quizá la excepción sea la intención de mantener como no vinculantes las opiniones de ciudadanos en materias de políticas de ciudad.

”

El proyecto inicial de Piñera, elaborado por el Grupo Tantaucó,¹ era resignificar a los ciudadanos como ciudadanos consumidores; ciudadanos que pueden expresar su opinión de manera no vinculante en materia de políticas urbanas y los ‘productos’, información y servicios que les ofrecen el Estado y los privados.² Hoy se encuentra en el Congreso un proyecto de ley de plebiscitos vinculantes y consultas no vinculantes. Este proyecto apunta a un tema de agenda larga en políticas de ciudad: la planificación urbana, planes y normativas con participación democrática, que fortalezcan las redes ciudadanas y su apropiación de los cambios en las ciudades. Se propone, así, un tipo de consulta vinculante.

El problema es que reduce la escala de los conflictos al ámbito comunal, en circunstancias que durante el año 2011 quedó muy claro que la escala de los conflictos es nacional, ligada a la plataforma estatal neoliberal.³ Actualmente, la única posibilidad de llamar a un plebiscito nacional es que el Congreso lo solicite al Presidente de la República.

En este número del Barómetro, revisamos lo ocurrido en materia de políticas urbanas y reconstrucción, desde marzo a octubre de 2012. Para establecer los

En todos los casos de “urbanismo a la carta”, la desregulación es el factor que permite obtener beneficios extraordinarios a una determinada operación inmobiliaria a gran escala. Así, en el caso del Costanera Center, el origen del proyecto se remonta a un seccional aprobado en los años 80, casi catorce años antes de que se iniciase su construcción. Durante el proceso de construcción se observaron numerosas irregularidades (...) el permiso de edificación fue obtenido un año después del inicio de las obras

1 “El grupo Tantaucó son 1.200 profesionales integrantes y 36 comisiones, que durante dos años trabajaron para elaborar el programa de gobierno de Piñera, y cronogramas para los primeros cien días y el primer año de gobierno/gestión. Ellos entregaron al presidente electo el resultado de su trabajo en abril del año 2009”. (Océanos Azules, 09/02/2010, “¿Qué es el Grupo Tantaucó?”, en: <http://bit.ly/Tmr4XE>).

2 Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez, “Políticas urbanas en los primeros meses del gobierno de Sebastián Piñera: entre la equidad y la eficiencia”, en Fundación Equitas N° 1: *Una nueva forma de gobernar: la instalación* 1 (2010), pp. 124-141, en: <http://bit.ly/SchOor>

3 Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez, “Ciudad y reconstrucción. Las luchas urbanas y la ciudad subsidiaria. Las políticas de vivienda de Sebastián Piñera, marzo-septiembre 2011”, en Fundación Equitas N° 3, *Nuevos actores, nuevas banderas* (2011), pp. 193-213, en: <http://bit.ly/OJn9l>.

puntos significativos del periodo, hemos recurrido a la prensa, a documentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) y del Congreso Nacional, a datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), a la revisión del Programa de gobierno en materias urbanas, y a la conversación con expertos y el trabajo en los talleres del Barómetro.

La reconstrucción post terremoto 2012

La reconstrucción ha continuado a paso lento. Como se observa en el siguiente cuadro, según estadísticas del Minvu, al 30 de septiembre de 2012 se han construido 38.396 viviendas nuevas, esto es, 33,8% de los 113.570 subsidios otorgados para ese fin. Sin embargo, como el tiempo del gobierno se termina, el proceso se acelera y a la fecha un 50% del total de los subsidios para casa nueva está en alguna etapa de construcción. El Minvu indica que el 17% restante se iniciaría antes de junio 2013. Las reparaciones han avanzado más: se han realizado 80.656 operaciones (un 75,5% del total de los subsidios para reparaciones entregados); aún queda un 9,5% en curso y un 15% que se deberá iniciar el 2013.

CUADRO N° 1. ESTADO DE AVANCE DE ENTREGA DE SOLUCIONES HABITACIONALES 30 SEPTIEMBRE 2012

Región	Entregadas		En construcción		Por iniciar		Total	
	Casas nuevas	Reparaciones	Casas nuevas	Reparaciones	Casas nuevas	Reparaciones	Casas nuevas	Reparaciones
Valparaíso	1.444	9.118	2.322	355	627	354	4.393	9.827
Metropolitana	1.292	20.032	3.975	3.119	696	2.329	5.963	25.480
O'Higgins	6.372	3.953	9.655	966	3.466	2.700	19.493	7.619
Maule	11.648	15.312	15.652	1.760	5.172	418	32.472	17.490
Biobío	16.135	29.996	23.254	3.991	9.492	10.151	48.881	44.138
Araucanía	1.505	2.245	849	7	14	42	2.368	2.294
Total	38.396	80.656	55.707	10.198	19.467	15.994	113.570	106.848
Porcentaje	33,8	75,5	49,1	9,5	17,1	15,0	100,0	100,0

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, "Avance en la entrega de soluciones habitacionales. Programa de Reconstrucción en Vivienda. Informe 30 septiembre 2012".

Sobre la situación de las Aldeas, la información es dispersa. Existen comunicados de prensa de inauguraciones y/o traslados puntuales a nuevas viviendas. Así, por ejemplo, se señala que de 50 Aldeas de la región del BíoBío, se había resuelto la situación de 37 de ellas.

Estudios de casos dan cuenta de los problemas y debilitamiento de la organización interna en las Aldeas debido a la lentitud del proceso, las divisiones políticas (que de alguna manera reflejan a escala micro el escenario político nacional), y en las personas, la depresión de seguir en una situación habitacional vulnerable, insostenible y sin futuro económico: "Salgo en la mañana de la aldea, bajo al pueblo, voy a la orilla del mar y no quiero regresar".

El urbanismo a la carta

En España, por "urbanismo a la carta" se entiende la actuación de ciertas autoridades locales y oficinas municipales encargadas del desarrollo de las ciudades, que modifican a gusto de las empresas inmobiliarias los usos del suelo, las alturas máximas, las normas, los procedimientos y plazos establecidos en los Planos Reguladores. No hay "colación o menú del día" para la construcción de megaproyectos: urbanizaciones, malls, torres, parques temáticos.

En el "urbanismo a la carta", el actor central es la empresa inmobiliaria, ante la cual las autoridades locales sucumben y, en el borde de la legalidad, eliminan toda traba o regulación que no sea del agrado del inversor. En Chile hay innumerables ejemplos.⁴

En el número anterior del Barómetro nos referimos a un ejemplo reciente de este "urbanismo a la carta": el centro comercial (mall) que se está construyendo en la ciudad de Castro, Chiloé. Este caso adquirió notoriedad por fotografías y caricaturas que aparecieron en los medios, que muestran cómo el volumen de más de siete pisos de altura del nuevo mall destruye el paisaje urbano de la ciudad. Este centro comercial afecta directamente la importancia de la iglesia de San Francisco, declarada patrimonio de la humanidad por la Unesco.

Un nuevo caso de grandes dimensiones se inauguró en Providencia: el Costanera Center.

En todos los casos de "urbanismo a la carta", la desregulación es el factor que permite obtener beneficios extraordinarios a una determinada operación inmobiliaria a gran escala. Así, en el caso del Costanera Center, el origen del proyecto se remonta a un seccional aprobado en los años 80, casi catorce años antes de que se iniciase su construcción. Dicho seccional permitía altura libre, 100% de ocupación del terreno, condiciones excepcionales al terreno de unas cuatro hectáreas donde había estado Cervecerías Unidas.

4 Recomendamos revisar los casos denunciados a la Contraloría de la República por Patricio Herman, presidente de la Fundación Defendamos la Ciudad, en: <http://www.defendamoslaciudad.cl/>

Pero en este caso no fueron suficientes esas condiciones. Durante el proceso de construcción se observaron numerosas irregularidades. Así lo señaló Patricio Herman, presidente de la Fundación Defendamos la Ciudad: "Esta construcción se inició en marzo de 2006, sin que el titular del proyecto dispusiera de un permiso de edificación, el cual fue obtenido extemporáneamente con fecha 30 de marzo de 2007, es decir, un año después del inicio de las obras". Por lo tanto, este es "un acto administrativo viciado, tal como lo determinó el seremi de Vivienda y Urbanismo y la propia Contraloría".⁵

La Contraloría sancionó a tres funcionarios de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Providencia por distintas irregularidades detectadas en el proceso de aprobación y construcción del proyecto (al Director de Obras, al Jefe de Edificación y al Revisor de Proyectos), los cuales han seguido trabajando en la Municipalidad.

La empresa que construyó el centro comercial tampoco realizó la evaluación ambiental correspondiente, por lo que la Seremi le cursó dos multas, y tampoco se sometió a un estudio de transporte urbano.

Las elecciones municipales: el nuevo padrón electoral

El 28 de octubre de este año se realizaron las elecciones municipales. Se eligieron 346 alcaldes y 2.217 concejales en todas las comunas del país.⁶ La diferencia con otros años electorales es que, por primera vez, todos los chilenos mayores de 18 años pudieron participar automáticamente en esta consulta.⁷ Ello en consonancia con la Ley N° 20.568, de enero de 2012, que regula la inscripción automática, modifica el servicio electoral y moderniza el sistema de votaciones. Las consecuencias han sido, entre otros, el aumento notable del número de personas que podrán votar.⁸

El registro de electores no se había incrementado sustancialmente desde 1988, cuando Pinochet llamó a plebiscito para dirimir el fin de la dictadura. Ese año, el padrón estaba formado por 7.435.913 electores habilitados, de los cuales eran menores de 29 años cerca del 36%.⁹ En el 2009, en las últimas elecciones presidenciales y senatoriales, el padrón había aumentado a 8.285.186 electores habilitados. Con la entrada en vigencia de la nueva ley, el padrón quedó en 13.388.643 inscritos, los que representan el 75% de la población total.

5 Fundación Defendamos la Ciudad, "Costanera Center, "Contraloría aplica sanciones a profesionales de Dirección de Obras de Providencia" (12/04/2011), en: <http://bit.ly/S3CEn8>

6 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, "División político-administrativa", en: <http://bit.ly/UnOryG>

7 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, "Ley de Inscripción Automática y Voto Voluntario lista para las Municipales 2012", en: <http://bit.ly/wjxqUC>

8 Ciper, "Los cambios que vienen tras la aprobación del voto voluntario e inscripción automática" (21/12/2011), en: <http://bit.ly/tb7Imw>

9 Susana Frías K., "Las interrogantes del voto voluntario. Nuevo padrón electoral da paso a esos 'millones de raros electores' que podrán definir una elección", en: <http://bit.ly/zhtnJZ>

El nuevo padrón posee tres características:

Antes de la promulgación de la Ley N° 20.568, sólo el 7,34% de los inscritos eran menores de 29 años. Con la inscripción automática, cerca del 26% de los nuevos 5 millones de inscritos son jóvenes menores de 29 años. Se ha insistido mucho en que una de las ventajas de la nueva ley es el incentivo a la participación juvenil. Sin embargo, la actual cifra de jóvenes inscritos en el padrón total es similar o inferior a la cantidad de jóvenes inscritos en el padrón de 1988 (en cifras absolutas, no porcentajes).¹⁰ Ello porque la población, del país y en general, ha envejecido.

En comparación con el padrón de 2011, en el actual se han equiparado hombres y mujeres:

“La reforma también implicó un cambio en cuanto al tipo de votante, así, mientras en 2011 había 3.839.100 hombres inscritos y 4.278.681 mujeres, ahora los primeros son 6.556.984 y las mujeres son 6.831.659”.¹¹

En lo relacionado con el voto a extranjeros que acrediten ser residentes en el país, destaca el caso del Municipio de Santiago, con la inscripción de 5.000 personas de nacionalidad peruana que viven en la comuna.¹²

El aumento del padrón electoral también se expresa espacialmente. Da cuenta de políticas de desplazamiento de la población de las comunas: hay municipios que ganan hasta cerca del 100% de electores con respecto al padrón anterior.

En Santiago, los municipios con un mayor aumento en el padrón son: Maipú (176.022 electores en 2009 y 334.943 en 2012), Puente Alto (146.472 electores en 2009 y 328.181 en 2012), La Florida (168.849 electores en 2009 y 285.272 en 2012) y Santiago (139.240 electores en 2009 y 266.970 en 2012).¹³

En el ámbito nacional, las comunas con mayor aumento de padrón son: Viña del Mar (175.780 electores en 2009 y 286.500 en 2012), Valparaíso (170.662 electores en 2009 y 281.418 en 2012), Antofagasta (133.093 electores en

10 El Presidente Sebastián Piñera hizo “un llamado a esos 5 millones de chilenos, la mayoría de ellos jóvenes, que se incorporen a nuestra democracia. Necesitamos a nuestra juventud, su espíritu, su idealismo y su optimismo” (Gobierno de Chile, 21/12/11, “Jefe de Estado formuló llamado a los 5 millones de nuevos electores, ‘la mayoría de ellos jóvenes, que se incorporen a nuestra democracia’”, en: <http://bit.ly/sO4Dzy>).

11 Cooperativa.cl, “Conozca el mapa de electores con la nueva ley de inscripción automática” (27/04/2012), en: <http://bit.ly/luWdSI>

12 *La Segunda*, “Entrada de nuevos electores complejiza campañas en comunas emblemáticas de la RM” (20/08/2012), en: <http://bit.ly/OsWB6F>

13 Observatorio Electoral LyD, Programa Sociedad y Política, “Nueva configuración del poder comunal: Análisis del padrón tras la entrada en vigencia de la inscripción automática”, en: <http://bit.ly/TriYfw>

2009 y 239.541 en 2012) y Temuco (122.461 electores en 2009 y 214.669 en 2012).

También se han detectado comunas con un padrón electoral mayor a la cantidad de sus habitantes, los que han sido "acarreados ilegalmente" desde otras comunas, para perpetrar fraude electoral:¹⁴

"Hay casos emblemáticos y paradigmáticos como San Fabián de Alico, donde la población oficial proyectada por el INE para el año 2011 llega a 3.481 personas, mientras que el padrón electoral asciende a 4.702 personas con capacidad de sufragar, o sea hay más inscritos que habitantes".¹⁵

Finalmente, la pregunta es si el aumento de padrón (legal) permitirá o no incrementar la participación, incidir en los flujos de tomas de decisiones, como lo expresó el ministro secretario general de la Presidencia.¹⁶ O si sucederá lo que señala el candidato del Partido Comunista a la alcaldía en la Municipalidad de Recoleta, quien identificó dos grupos en su comuna, entre los nuevos inscritos:

"Son votantes jóvenes y un mundo que no se inscribió en los ochenta. Los que no se inscribieron antes son profundamente de izquierda", sostuvo. 'A los jóvenes les cuesta un poco convencerse de ir a votar, pero los que se convencen no votan por la derecha en mi comuna'".

Al parecer, el candidato comunista, quien ganó las elecciones 2012, no estaba equivocado. Se ha constatado un porcentaje de abstención de más del 60 por ciento, que en algunas mesas bordea el 90 por ciento, en las primeras elecciones con voto voluntario.

El proyecto de ley de plebiscitos vinculantes

Actualmente, están garantizadas algunas herramientas que permiten que los y las ciudadanas se involucren y participen en los flujos de decisiones de sus municipios, a escala local: los plebiscitos vinculantes y las consultas no vinculantes. Aún no se cuenta con una ley que regule estas herramientas; sí hay un proyecto en el Congreso, el que Piñera ha presentado como parte de su agenda de perfeccionamiento de la democracia.

14 <http://bit.ly/RpEQTQ>

15 [ladiscusión.cl](http://bit.ly/RpEQTQ), "Ocho comunas registran padrón electoral más alto que su cantidad de habitantes" (23/08/2012), en: <http://bit.ly/RpEQTQ>. Véase también La Prensa Austral, "Inscritos en el padrón electoral superan hasta en nueve veces a la población en comunas rurales", en: <http://bit.ly/R9ICkO>

16 Infolatam Chile, "El padrón electoral aumentó de ocho a más de 13 millones tras reforma" (25/04/2012), en: <http://bit.ly/Jbj5Tz>

El 2011, en el marco de la celebración del Acuerdo Nacional,¹⁷ y en alusión directa a este documento, Sebastián Piñera dio a conocer un conjunto de medidas para optimizar los gobiernos democráticos:¹⁸ inscripción automática, plebiscitos y consultas populares, primarias, declaración de intereses y patrimonio. Esta agenda se basa en el desencanto de las personas con las instituciones, como el Congreso, y los tribunales de Justicia, además de los partidos políticos tradicionales sin capacidad de convocatoria ni presencia en los territorios:

*“El Gobierno de la Coalición por el Cambio ha diseñado una intensa agenda que apunta a las dos falencias principales que afectan a nuestra democracia: mejorar la participación y aumentar la transparencia para una mayor confianza de la ciudadanía”.*¹⁹

Sin embargo, al contrario de lo que señaló Piñera, el conjunto de medidas de su agenda no incluye nuevas preocupaciones. En enero de 2012, después de dos años de tramitación,²⁰ el Congreso aprobó el Proyecto de Ley N° 20.568, de Inscripción Automática y Voto Voluntario. Esta ley también modifica el Servicio Electoral y moderniza las votaciones en plebiscitos y elecciones, para quienes habitan en Chile. Con respecto a los chilenos que no residen en el país, se perpetúa la gran deuda de los gobiernos democráticos pos dictadura:

*“El Mandatario dijo [que] dentro de las iniciativas no olvida ‘el voto de los chilenos residentes en el extranjero, que mantengan un compromiso y sentido de pertenencia con nuestro país, el facilitar los procesos electorales para que no sea un día en que todo el resto de las actividades deba detenerse, sino que sea parte de la vida normal de la sociedad’”.*²¹

17 El 25 de agosto de 1985, a cinco años del fin de la dictadura y por iniciativa de Monseñor Fresno, representantes de la Unión Nacional, el Partido Liberal, el Partido Nacional, el Partido Demócrata Cristiano, la Social Democracia, el Partido Radical, la Unión Socialista Popular, el Partido Socialista, el Partido Socialista facción Mandujano y la Izquierda Cristiana, firmaron el Acuerdo nacional para la transición a la democracia. (Véase Varios autores, “Acuerdo Nacional para la transición a la plena democracia”, en el Centro de Estudios Miguel Enríquez, en: <http://bit.ly/Pt13D2>)

18 “Respecto a la fecha que se conmemora, el jefe de Estado alabó el ‘coraje, visión y sabiduría’ de los veinte firmantes ‘de muy distinto origen y pensamiento’, que a instancias del cardenal Juan Francisco Fresno, ‘supieron anteponer el interés superior de la patria y proponerle al país un acuerdo nacional’ para la transición a una democracia “de verdad”. (Cooperativa.cl, “Presidente Piñera presentó agenda de perfeccionamiento de la democracia”, 25/08/2010, en: http://www.cooperativa.cl/presidente-pinera-presento-agenda-de-perfeccionamiento-de-la-democracia/prontus_notas/2010-08-25/113112.html)

19 . Secretaría General de la Presidencia, “Perfeccionamiento de democracia” (03/02/2011), en: <http://bit.ly/Qpizqw>

20 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, “Histórica aprobación de ley sobre inscripción automática y voto voluntario”, (23/12/2011), en: <http://bit.ly/RdiJjw>

21 Cooperativa.cl, “Presidente Piñera presentó agenda de perfeccionamiento de la democracia” (25/08/2010), en: <http://bit.ly/QfSRaa>.

El cambio de los quórum

Como se señaló, los plebiscitos comunales vinculantes estaban garantizados, pero no existía una norma que los regulara.²² Sí estaban incluidos en:

La Constitución política de la Nación, en la que se establece que Chile es una república, fundada en el reconocimiento de la soberanía; y que ésta se ejerce por medio de los siguientes mecanismos: plebiscitos, elecciones periódicas y por las autoridades que establece la Constitución.

En el Art. 99 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695:

23

*“El alcalde, con acuerdo del concejo, o requerimiento de los dos tercios del mismo concejo o por iniciativa de los ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna, someterá a plebiscito las materias de administración local relativas a inversiones específicas de desarrollo comunal, a la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, a la modificación del plan regulador u otras de interés para la comunidad local, siempre que sean propias de la esfera de competencia municipal, de acuerdo con el procedimiento establecido en los artículos siguientes”.*²⁴

De acuerdo con el ministro secretario general de la Presidencia, el objetivo del proyecto de ley sobre plebiscitos es que los ciudadanos puedan “intervenir y participar de las decisiones que les afectan más directamente, como son las de impacto local”.²⁵

Algunas de los asuntos que se incluyen en el proyecto de ley,²⁶ aún en discusión en el Congreso, son:²⁷

—La ampliación de materias que se plebiscitan: se incluyen materias de uso y conservación de bienes nacionales de uso público, como plazas y parques.

—La reducción de los momentos en que se puede llamar a plebiscito: se limitan a 90 días previos y 60 días posteriores de las elecciones

22 “Análisis del proyecto de ley que modifica la Ley N° 18.695 en materia de consultas ciudadanas (Boletín 7308-06)” (2011), en: <http://bit.ly/PLH6pd>

23 en:

<http://bcn.cl/4t2n>

24 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, “Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades”, en: <http://bcn.cl/4tgn>

25 Gobierno de Chile. Blog (08/08/2012). “Plebiscitos comunales para una mejor democracia”, en: <http://bit.ly/MxLM61>

26 República de Chile. Senado, “A segundo trámite iniciativa sobre plebiscitos y consultas comunales”, en: <http://bit.ly/QFshpn>

27 Dirección Jurídica de la Asociación Chilena de Municipios, octubre de 2011, “Proyecto de Ley sobre plebiscitos y consultas de carácter comunal. [Acerca del]Boletín N° 7.308-06”, en: <http://bit.ly/RA3GXz>

nacionales; se podrán celebrar plebiscitos en conjunto con elecciones que no sean municipales; no se podrán realizar plebiscitos en los años en que correspondan elecciones municipales.

—Los procedimientos: para abaratar costos, el personal del Servicio Electoral certifica el porcentaje de firmas necesarias; se establece que se puede continuar reclamando en el Tribunal Electoral Regional.

—La aplicación de la Ley N° 18.700: esta ley rige el proceso, pero no se aplicaría en los plebiscitos en lo relacionado con el cierre de locales y la prohibición de vender bebidas alcohólicas.²⁸

La modificación más criticada en el proyecto de ley ha sido la relativa a los quórum necesarios para llamar a plebiscito y que éste sea vinculante. Este cambio proviene de la Ley N° 20.500, Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

La Ley N° 20.500, que entró en vigencia el 2011, cambió de 5% a 10% el porcentaje de ciudadanos que podían solicitar un plebiscito comunal; además, este 10% debe haber votado en la última elección municipal y debe estar certificado en el Servicio Electoral.²⁹

Desde el gobierno se insiste en que el aumento de 5% a 10% se traducirá en un incentivo a la participación en temas de interés común. Sería "la hora de los vecinos", de acuerdo con Hosáin Sabag, senador de la Democracia Cristiana por la región del BíoBío,³⁰ pero también -como malamente señaló el mismo senador- serviría para evitar que "se plebiscite una situación que 'a cualquiera se le ocurra'".³¹

Además de lo anterior, el proyecto de ley de plebiscitos incluye una innovación respecto del porcentaje de votantes necesarios para que la consulta sea vinculante. Si con la Ley N° 20.500 es necesario que vote un 50% de los electores de la comuna; con la nueva ley, sería necesario tan sólo un 40%.

Por su parte, el incremento del padrón electoral, con la entrada en vigencia de la Ley de Inscripción Automática, incidirá en el número de personas que votan en cada comuna; y con ello, el porcentaje de vecinos necesario para solicitar un plebiscito. Como lo indicaron los concejales de La Reina, Francisco Olea, y de Santiago, Ismael Calderón:

28 Con el proyecto de Ley de plebiscitos también se modifican las leyes N° 18.695, N° 20.500 y la Ley N° 18.593, de los Tribunales Electorales Regionales.

29 Véase Biblioteca del Congreso Nacional, "Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública", en: <http://bcn.cl/5b75>; y La Tercera (16/08/2012). "Cambios para impulsar la participación ciudadana", en: <http://bit.ly/N6eCVG>

30 Hosáin Sabag, "La hora de los vecinos", en: <http://bit.ly/PWsUOT>

31 El Ciudadano, "Legislación bajaría el poder ciudadano para llamar a plebiscito comunal", en: <http://bit.ly/vo472W>

“En sólo ocho años se han desarrollado apenas cuatro consultas en las comunas de Las Condes (1994), Zapallar (2003), Vitacura (2009) y Peñalolén (2011), es decir, sólo en 4 de las 346 comunas del país. Un antecedente que avala que un 10% de firmas ante notario, es claramente un despropósito y llamaron a rebajar a un 5% las firmas de ciudadanos para implementar este necesario y valorado mecanismo inclusivo y democrático”.³²

El lucro y la especulación con el bien común: la caducidad de las áreas públicas impulsada por Ravinet

Con la implementación a la fuerza de la plataforma neoliberal, en los inicios de la dictadura militar, las políticas urbanas comenzaron a basarse en la falacia de que el suelo urbano es un bien escaso; y que es el mercado, no el Estado, el que debe establecer los usos del suelo, los límites urbanos. El producto de tales políticas ha sido que el suelo que existe en nuestras ciudades excede por mucho los requerimientos para el desarrollo urbano. Además, no ha sido ‘el mercado’ el que ha continuado extendiendo el perímetro urbano, sino el Estado. Éste no aparece disminuido en tamaño o injerencia. Por el contrario, articula alianzas, promulga leyes y acuerdos para proteger y promover los intereses privados sobre el bien común. En el caso del que hablamos, el Estado se hace parte de las iniciativas de privados para lucrar y especular con terrenos públicos en nuestras ciudades.

Es una muestra de la corrupción del Estado neoliberal en lo relacionado con su desinterés e incapacidad para responder a derechos urbanos.

En el caso de Santiago, en el año 2003, durante el tercer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, se comenzó a discutir el proyecto de Ley N° 19.939 en el Congreso. En esa ley se revisa el artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC), en lo relacionado con las áreas declaradas de utilidad pública (vialidad, áreas verdes y equipamientos) en los planes reguladores, a fin de permitir la caducidad y expropiación de los terrenos públicos:

“Decláranse de utilidad pública, por los plazos que se indican en los incisos siguientes, los terrenos localizados en áreas urbanas y de extensión urbana consultados en los planes reguladores comunales e intercomunales destinados a vías expresas, troncales, colectoras, locales y de servicio y parques intercomunales y comunales, incluidos sus ensanches. Vencidos dichos plazos, caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública y todos sus efectos. Las nuevas normas urbanísticas aplicables a dichas áreas deberán ser fijadas dentro del plazo de seis meses, contado desde la caducidad de la declaratoria, por la municipalidad respectiva, mediante decreto alcaldicio, previo

32 El Mostrador, “Llaman al Senado a modificar quórum de 10% a 5% para plebiscitos comunales y consultas no vinculantes a escala local” (05/07/12), en: <http://bit.ly/OVD7tY>

informe de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, asimilándolas a las de la zona predominante de las adyacentes al terreno."³³

El argumento de Jaime Ravinet, ministro de Vivienda y Urbanismo de esos años, fue que se debía "corregir" el problema de los años 70, relacionado con el congelamiento de terrenos declarados de utilidad pública, los cuales no podían ser vendidos ni se podía realizar obras en ellos. Ello habría provocado la "consecuente" disminución de los valores de los terrenos.³⁴ Ravinet se refería a las políticas de redistribución impulsadas durante el gobierno de la Unidad Popular en lo referente a la propiedad de la tierra como un bien común. La corrección que él propuso se refería a devolver las tierras de propiedad común a sus antiguos dueños privados.

El año 2009 caducaron (se puso fin a la noción jurídica) las áreas públicas. El Congreso lo prórroga hasta el siguiente año para la declaración de utilidad pública para las áreas verdes. Patricia Poblete, ministra de Vivienda y Urbanismo bajo el gobierno de Michelle Bachelet, no gestionó un cambio en la LGCU. Así, la visión de la ciudad impulsada por Ravinet y el tercer gobierno de la Concertación tuvo, de hecho, un carácter mercantilista. La actuación del Minvu, lejos de asegurar derechos ciudadanos, protegió la especulación y el lucro de privados con los suelos urbanos:

*"Es el caso del Parque La Aguada de Maipú, cuyo municipio enfrenta una dura pelea con un privado que exige se cambie el uso de suelo en las 24 hectáreas que posee de este sector. La Contraloría le dio la razón a Elisa Walker, ya que el órgano contralor interpretó que la declaratoria de utilidad pública caducó, por lo que el municipio debe cambiar el uso de suelo que dejaría de ser un área verde".*³⁵

En total, mediante la ley se ha desafectado 15.000 hectáreas, las que —como dijimos— superan ampliamente las necesidades de suelo urbano actuales.³⁶

El problema de la ley se hace evidente en los municipios de menores ingresos, con menores recursos para la protección y mantenimiento de las áreas verdes de sus comunas:

"Municipios con mejores índices de vegetación representan sólo el 20% de la población capitalina. Vitacura posee 18,3 m² de vegetación por

33 Diario Oficial, Actualidad Jurídica. Base de Datos del Diario Oficial, "Ley Num. 19.939. Modifica el Artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, con el objeto de establecer la caducidad de la declaratoria de utilidad pública contenida en los planes reguladores", en: <http://www.diarioficial.cl/actualidad/20ulle/19939.html>

34 Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, "Historia de la Ley N° 19.939", en: <http://bit.ly/QemGbL>

35 Claudia Urquieta Ch., "El error de Ravinet que entrega miles de áreas verdes a manos de privados" (17/02/2012), en El Mostrador, en: <http://bit.ly/PbKQTB>

36 Consuelo Roldán, "Error en la normativa y pérdida de áreas verdes", en Plataforma Urbana (30/07/2012), en: <http://bit.ly/OwiUun>

habitante, mientras que Puente Alto sólo cuenta con 1,8 m². La ciudad de Santiago tiene un cuarto de la superficie recomendada por la ONU".³⁷

La corrupción municipal

Si bien todos los analistas coinciden en que los niveles de corrupción en Chile son menores que los de otros países de la Región, existen algunos indicios sobre la conveniencia de prestar mayor atención a lo que ocurre en las municipalidades.

Un primer indicio

Durante el semestre en revisión, se publicaron en la prensa y televisión numerosas noticias referidas a malas prácticas o hechos de corrupción en diversos municipios. Se informó de denuncias, formalizaciones, y en dos casos de destituciones de autoridades locales y funcionarios de las municipalidades de Arica, Recoleta, Cauquenes, Penco, Talca, Teno, Pelluhue, y Hualpén, entre otras. En general, los casos denunciados de corrupción caben en dos categorías:

a) Procedimientos irregulares a través de los cuales vecinos o empresarios locales obtienen beneficios, con la anuencia de autoridades y/o funcionarios municipales. Estas malas prácticas en general ocurren en los departamentos que inspeccionan o reciben obras, que otorgan patentes o permisos, o que asignan contratos y/o concesiones importantes (basura, estudios).

b) El uso de recursos municipales en beneficio de las autoridades o funcionarios municipales. Uno de los casos denunciados en este periodo se refiere a la falsificación de certificados con el fin de acceder a beneficios de programas sociales, tal como lo fue extender certificados municipales de pobreza a autoridades locales para estar calificadas a recibir viviendas sociales.

Estos dos tipos de ilícitos están dentro del imaginario habitual del aprovechamiento individual de bienes públicos, tanto de las autoridades como de vecinos o empresarios.

Un segundo indicio

En Arica se superaron las formas de corrupción conocidas y aplicadas hasta la fecha. En la Municipalidad de Arica prácticamente todas las autoridades (el alcalde y cinco de los ocho concejales) estaban asociados con un empresario local para adjudicar proyectos a sus empresas. En abril de este año, el alcalde

37 Nicolás Sánchez, "Áreas verdes en el Gran Santiago: estadísticas", en Veo Verde, <http://bit.ly/c06t10>

fue acusado de “malversación de fondos, cohecho, lavado de dinero, y asociación ilícita” por más de 4 mil millones de pesos.

Según lo revelan distintas encuestas, las municipalidades son las instituciones que lideran el ranking de percepción pública de corrupción. Así lo confirman los datos de las Encuestas sobre Corrupción realizadas por el Instituto Libertad y Desarrollo en los últimos tres años (2009, 2010 y 2011), en las que las personas entrevistadas les otorgan el puntaje más alto, en este caso 6 de un puntaje máximo de 10, a dichas instituciones, calificándolas como las más corruptas en el país. En el extremo opuesto, como comparación, está la Contraloría General de la República, que recibió un puntaje de 1,7.³⁸

La periferia híper mediatizada del 11 de septiembre

Cada 11 de septiembre, la conmemoración del Golpe Militar de 1973 se manifiesta en el espacio habitado de nuestras ciudades. Personas y organizaciones ocupan calles y plazas para recordar. El fin de semana previo o durante la mañana del 11, se realiza la romería hacia el Cementerio General, pasando frente a la puerta por donde fue retirado el cuerpo del Presidente Salvador Allende (Morandé 80):

“Manifestantes chocan con la policía mientras grupos de DDHH y activistas marchan en las calles de Santiago de Chile, el 9 de Setiembre de 2012 para recordar el 39 aniversario de la muerte del presidente Salvador Allende en el golpe de estado militar de Augusto Pinochet”.

Desde la noche del 10 de septiembre, se llevan a cabo velatones en distintos lugares de la ciudad: en los centros de tortura mantenidos durante los comienzos de la dictadura militar, como el Estadio Nacional, la calle Londres 38, la Villa Grimaldi, el Cuartel Simón Bolívar, José Domingo Cañas 1367, el Estadio Víctor Jara. También hay romerías al monumento a Salvador Allende y la Casa de los Derechos Humanos; y concentraciones en la plaza de la Villa Bernardo Leighton y en la intersección Avenida México con Los Toros (en Puente Alto), en Villa Francia, en el centro de Santiago, Providencia; en Valparaíso, entre muchos otros.³⁹

*“Los pobladores de Villa Francia organizaron una velatón para las 20:00 horas, sin embargo Fuerzas Especiales se presentaron, a eso de las 21:00 horas, equipadas con carros policiales dando inicio a los disturbios”.*⁴⁰

38 Véase Esteban Valenzuela “Claves de la corrupción municipal: hacia una carta ética”, en El Mostrador (14/06/2012), blogs&opinión, en: <http://bit.ly/OG3eC6>

39 Véase Fundación Salvador Allende, “Calendario de actividades de conmemoración del 11 de septiembre”, en: <http://bit.ly/Q5o26h>

40 La Nación, “Con velatones recordaron a víctimas del Golpe Militar” (11/09/2012), en: <http://bit.ly/OGXB14>

Durante la noche del 11, se levantan barricadas en el centro de la ciudad (Providencia, Santiago, Ñuñoa, entre otros) y en muchas poblaciones periféricas (en los municipios de Lo Espejo, Pedro Aguirre Cerda, Pudahuel, La Pintana, Quilicura, para nombrar algunos). Los manifestantes cortan el tráfico y la luz, marchan, gritan consignas, queman neumáticos. La policía irrumpe y agrede, llevando la situación al límite de lo que es punible en sus acciones.⁴¹

Sin embargo, todos los años asistimos al espectáculo de los medios y sus "poblaciones emblemáticas", las híper mediatizadas: Lo Hermida (en el municipio de Peñalolén), Villa Francia (en el municipio de Estación Central) y La Pincoya (en el municipio de Huechuraba):

"[El subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla] Dijo que están identificados los lugares donde sobresalen las manifestaciones y hechos de gran violencia, son los mismos de siempre: La Villa Francia, en Estación Central; La Pincoya, Huechuraba, y Lo Hermida, Peñalolén".⁴²

Las protestas siguen siendo confrontacionales y proporcionalmente tan violentas como la fecha que se conmemora:

"El martes 11 de septiembre la Asamblea Popular Flori Puente hace un llamado a la población a realizar una velatón en honor a todos los caídos y desaparecidos durante la dictadura, en el marco de otro aniversario del día [sic] en que el facismo [sic] dio inicio a 17 años de nefastas políticas neoliberales, secuestros, torturas y asesinatos. Entendiendo además que la única forma de combatir un sistema opresor es por medio de la organización."⁴³

La segregación del mercado⁴⁴

En el Gran Santiago, el precio de los terrenos ha seguido subiendo en términos generales, en forma moderada, y en áreas específicas, muy rápidamente. Es el resultado de las transformaciones urbanas de una ciudad que tiene un lento crecimiento demográfico, pero un alto crecimiento en el ingreso de las personas. Así, mientras que la tasa de crecimiento demográfico del Gran Santiago se nivela con la del país en una cifra del orden del 1% acumulativo anual, el ingreso per cápita de las personas se ha triplicado en los últimos 25 años. Actualmente, sigue creciendo a tasas relativamente altas, si se tiene en cuenta el panorama económico mundial. Es ésta la gran fuerza que impulsa un crecimiento sin precedentes del sector inmobiliario en un contexto macroeconómico muy favorable, caracterizado por una baja tasa de

41 Trinchera de la imagen, "Velatón en la Simón Bolívar en conmemoración a las víctimas del Golpe de Estado", en: <http://bit.ly/RK9V5X>

42 The Clinic, "Gobierno cifra en 255 los detenidos en incidentes por 11 de septiembre" (12/09/2012), en: <http://bit.ly/SEK1v5>

43 Asamblea Popular Floripiente, "Puente Alto, Conmemoración del 11 de septiembre de 2012", en <http://on.fb.me/VgNNUp>

44 Capítulo escrito por Pablo Trivelli

desocupación y un aumento en el nivel de empleo, una baja tasa de interés y una generosa disponibilidad de crédito, una baja tasa de inflación, todo lo cual estimula una demanda inmobiliaria cada vez más exigente e ilustrada acerca de lo que ofrece el mercado.

Los precios de los terrenos han subido en forma moderada en los últimos años, al menos según el cómputo de precios de las ofertas de terrenos que se ofrecen a través de la prensa escrita en el Gran Santiago y que se publican en el *Boletín de Mercado de Suelo Urbano* que edita trimestralmente Pablo Trivelli y Cía. Ltda. Es importante tener en consideración que esta fuente de información no es un índice de precios, pero puede ser bastante ilustrativa del comportamiento del mercado de suelo en el tiempo.

En los últimos años, el precio promedio de los terrenos ofrecidos ha tenido una trayectoria oscilante entre valores de 7 UF/m² y 8 UF/m², lo que se explica por los cambios en la composición de la oferta de terrenos, tanto según tamaño como según la localización de los predios ofrecidos.

Hay sectores específicos en que los precios han subido en forma sostenida y, en algunos casos, bastante aguda. En primer lugar, el centro de Santiago, en que se localizan los valores más altos de la ciudad y del país, llegando a niveles que se podría estimar hasta en 500 UF/m² en el mero centro, es decir, en Huérfanos con Ahumada, cuestión que ha sido confirmada por operadores inmobiliarios que sostienen contar con información de valores aún más altos. En lo concreto, se registra en el segundo trimestre del año la subasta pública de una propiedad ubicada sobre el paseo Puente que llegó a 340 UF/m², donde sólo el terreno tenía valor. Son valores del suelo que confirman el atractivo comercial del centro y su condición de "mall abierto" que convoca a miles de personas.

Otro ejemplo del mundo comercial es la oferta de un terreno de 4.800 m² a 200 UF/m² sobre el borde del canal San Carlos, a corta distancia del mall Costanera Center, sobre la base de una fusión de roles de muchos departamentos.

También en el ámbito comercial se registra una actividad de fusión de roles en lugares de alta exposición a público y mucha circulación de vehículos, para el desarrollo de lo que se ha dado en llamar "strip centres", es decir, pequeños centros comerciales desarrollados por cadenas de inversionistas inmobiliarios, que pagan cifras de 40 UF/m² a 50 UF/m². Es una expresión de lo mucho que puede rentar la actividad comercial en barrios residenciales de altos ingresos.

Los nuevos desarrollos de oficinas habían estado pagando en promedio del orden de 110 UF/m² por los terrenos bien localizados en el barrio El Bosque Norte y El Golf, llegando en algunos casos a desembolsar bastante más por terrenos marginales, a fin de enterar el paño necesario para desarrollar un proyecto. La novedad es la subasta de un terreno para oficinas en el sector denominado Nueva Las Condes, que llegó a 165 UF/m², estableciendo un nivel más alto que lo habitual. El inmobiliario es un mercado en que la disposición

a pagar por localizaciones privilegiadas se hace sentir en los precios de los terrenos, pero que no es ajeno a las fluctuaciones y tendencias generales en la ciudad, donde hay antecedentes que establecen una potencial sobreoferta de grandes proporciones, si no se inhibe el desarrollo de la mayor parte de los permisos de edificación de oficinas (proyectos y anteproyectos) otorgados en los últimos años.

En el ámbito residencial, los precios de los terrenos han registrado alzas importantes en varios submercados. Primero, en las comunas del sector oriente de Santiago y en el centro. Un informe reciente del Banco Central estima el crecimiento anual del precio de las viviendas en un 10,2% en La Reina, 8,5% en Las Condes, 7,4% en Vitacura, 6,2% en La Florida, 5,1% en Santiago y 4,0% en Ñuñoa, para el período septiembre 2009 a junio 2011. Son tasas muy superiores a las que registra el mismo informe para el período 2002 a 2009. Téngase presente que con una tasa de crecimiento acumulativo anual del 10% el valor de una propiedad se duplica en siete años. Esto es exclusivamente un incremento en el valor de la tierra o la localización de esas propiedades, porque las edificaciones no se valorizan.

En el particular caso de las comunas del sector oriente, este incremento en el precio no se refiere tanto a los terrenos en la periferia de expansión, donde aún quedan algunos paños, que suman unas 2.000 hectáreas de terrenos, sino más bien en zonas interiores, que ya están construidas. Porque la mejor opción para los hogares con altos ingresos que quieren vivir en casa y no desean irse a vivir a la periferia, son las casas usadas que se adquieren y se reciclan. Esto se ha traducido en niveles de precios que resultan irresistibles para los propietarios, hogares de estrato medio que ocupan históricamente algunas de esas casas y que optan por vender cuando el valor recibido se traduce en una jubilación asegurada. La generalización de este proceso ha significado una homogeneización de hogares de altos ingresos en el espacio urbano.

El desplazamiento de hogares de ingreso medio a otras comunas periféricas genera una presión al alza en los precios de los terrenos, lo que a su vez induce un desplazamiento de los hogares más modestos hacia localizaciones más alejadas. Eso explica que el producto inmobiliario estrella en casi toda la periferia del Gran Santiago sea una casa de 65 a 75 m² en uno o dos pisos, en un terreno de 110 m² a 130m², que puede pagar entre 1,5 UF/m² y 2 UF/m² por el terreno.

Por esta razón, el piso en el precio de los terrenos en prácticamente toda la periferia de la ciudad es del orden de 1,5 UF/m².

Este precio está muy lejos de lo que pueden pagar las casas de los programas sociales. Eso explica por qué una proporción creciente ya no se construya en la ciudad sino en localizaciones a distancias crecientes del Gran Santiago, a no ser que se trate de terrenos adquiridos por instituciones públicas y aportados, con altos niveles de subsidio, a los proyectos de vivienda social.

Lo anterior es una expresión muy elocuente de la agudización de la segregación socioeconómica espacial, que ha alcanzado una escala regional.

El centro de Santiago para las inmobiliarias⁴⁵

En la ciudad de Santiago, en las últimas dos décadas, las edificaciones se han concentrado en dos grandes zonas: una es el centro de la ciudad y las seis comunas donde residen los sectores de altos ingresos; la otra, nueve comunas de la periferia sur y poniente. En el primer caso, los permisos de edificación indican que allí, en 7 de las 34 comunas que comprende el Gran Santiago, se ha situado casi la mitad de toda la superficie aprobada en los últimos veinte años. Esa parte de la ciudad, tiene una población estimada al 2010 equivalente al 10,6% del total de la ciudad, y concentra el 45,9% del total de los metros cuadrados aprobados en el periodo (46,3 millones de metros cuadrados), con una tendencia creciente, ya que en los diez años recientes subió al 48,2%. En la segunda zona considerada, la periferia sur y poniente, donde se estima que reside el 47,6% de la población de la ciudad, la superficie de edificación de vivienda corresponde al 33,5% del total de la ciudad del periodo 1990 a 2009 (31,3 millones de metros cuadrados).

Como parte de esa tendencia, desde 1990 en adelante ha existido una presión creciente por la construcción de edificios de departamentos en la comuna de Santiago, lo cual supone la destrucción de las edificaciones en los barrios patrimoniales y la expulsión de personas y familias. Como se observa en el siguiente cuadro, entre 1990 y 1999 se construyeron 23.096 de unidades de vivienda, con una superficie de 1.759.845 metros cuadrados. Estas cifras aumentaron sustancialmente en la década siguiente: entre 2000 y 2009 se construyeron 96.761 unidades con 5.065.947 metros cuadrados, reduciéndose el tamaño promedio de 77,1 a 56,1 metros cuadrados.

Entre los efectos negativos de estas políticas de "gentrificación" están las pérdidas de las ventajas de residir en el centro de la ciudad en el caso de los antiguos habitantes, que se ven expulsados de la zona; a ello se suman la disminución de funciones radicadas tradicionalmente en la zona central, la pérdida de población y de valores urbanos, y el deterioro de zonas.

En la práctica, estas políticas pueden modificar sustancialmente la fisonomía de los barrios -como el barrio Yungay-, tanto por la destrucción de viviendas, las edificaciones en altura y el aumento desmedido de la densidad poblacional, como por la pérdida irreparable de patrimonio material e inmaterial y la expulsión de las personas y familias de menores ingresos por la coacción inmobiliaria. Ellos ya no pueden vivir en los barrios remodelados, sea por el aumento exorbitante de los arriendos o porque sus viviendas han sido destruidas por inmobiliarias, para construir enormes edificaciones en altura.

45 Véase Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez, "Políticas neoliberales en Santiago de Chile: políticas contra la ciudad", en Mireia Belil, Jordi Borja y Marcelo Corti (Eds.), *Ciudades, una ecuación imposible*, pp. 131-153 (Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2012).

CUADRO N° 2. METROS CONSTRUIDOS EN LA REGIÓN METROPOLITANA (2000-2009), POR TIPO DE UNIDAD DE VIVIENDA, NÚMERO, METROS CUADRADOS CONSTRUIDOS Y PROMEDIO DE METROS CUADRADOS

Región Metropolitana	Vivienda (casas y departamentos)			Industria, comercio, servicios, otros	Total 1990 a 1999
	Comunas	(n)	m2	promedio	m2
Santiago	23.096	1.759.845	76	1.861.345	3.621.190
Cerrillos	3.355	173.144	52	324.313	497.457
Cerro Navia	3.010	163.196	54	43.861	207.057
Conchalí	3.032	178.913	59	252.387	431.300
El Bosque	4.466	197.256	44	86.487	283.743
Estación Central	2.092	145.236	69	208.392	353.628
Huechuraba	5.228	485.619	93	500.364	985.983
Independencia	563	44.975	80	232.090	277.065
La Cisterna	4.221	219.516	52	105.994	325.510
La Florida	26.890	1.990.802	74	406.198	2.397.000
La Granja	6.442	293.329	46	90.720	384.049
La Pintana	10.842	418.645	39	78.299	496.944
La Reina	4.841	560.508	116	111.552	672.060
Las Condes	38.490	6.111.175	159	2.170.017	8.281.192
Lo Barnechea	7.444	1.456.263	196	73.989	1.530.252
Lo Espejo	1.891	86.888	46	86.716	173.604
Lo Prado	2.456	111.340	45	52.410	163.750
Macul	2.686	159.881	60	174.675	334.556
Maipú	76.384	3.841.573	50	514.233	4.355.806
Ñuñoa	11.289	1.017.547	90	315.076	1.332.623
Pedro Aguirre Cerda	854	47.187	55	68.050	115.237
Peñalolén	17.024	1.219.709	72	128.691	1.348.400
Providencia	15.537	1.626.385	105	1.225.304	2.851.689
Pudahuel	23.723	1.367.594	58	828.185	2.195.779
Quilicura	24.165	1.187.961	49	1.060.997	2.248.958
Quinta Normal	1.637	122.687	75	202.008	324.695
Recoleta	2.730	159.619	58	282.392	442.011
Renca	5.057	231.267	46	362.204	593.471
San Joaquín	678	39.151	58	121.487	160.638
San Miguel	4.667	384.393	82	193.619	578.012
San Ramón	1.235	58.373	47	86.049	144.422
Vitacura	6.285	1.342.376	214	752.703	2.095.079
Puente Alto	85.825	4.225.282	49	278.119	4.503.401
San Bernardo	24.576	1.220.864	50	588.453	1.809.317
Colina	7.167	495.996	69	162.466	658.462
Total	459.878	33.144.495	72	14.029.845	47.174.340
Total resto comunas	43.188	2.515.690	58	1.518.269	4.033.959
	503.066	35.660.185	71	15.548.114	51.208.299

Fuente: INE, permisos de edificación 1990 a 2009.

Vivienda (casas y departamentos)			Industria, comercio, servicios, otros	Total 2000 a 2009
(n)	m2	promedio	m2	m2
96.761	5.065.947	52	2.528.929	7.594.876
6.183	382.337	62	167.481	549.818
2.040	107.072	52	65.239	172.311
2.222	129.861	58	100.050	229.911
2.614	124.346	48	88.884	213.230
6.328	378.578	60	403.366	781.944
7.446	883.010	119	719.121	1.602.131
5.060	289.494	57	169.581	459.075
3.682	214.099	58	76.011	290.110
12.564	1.077.409	86	348.021	1.425.430
635	40.157	63	76.854	117.011
5.240	259.803	50	94.775	354.578
2.270	318.421	140	129.329	447.750
31.608	3.748.269	119	3.662.909	7.411.178
12.524	2.230.886	178	815.185	3.046.071
529	30.798	58	32.414	63.212
727	35.162	48	49.424	84.586
7.739	543.177	70	278.728	821.905
42.633	2.859.813	67	607.341	3.467.154
25.351	1.972.162	78	953.902	2.926.064
897	51.575	57	91.691	143.266
11.896	1.141.222	96	307.577	1.448.799
17.623	1.305.326	74	1.164.095	2.469.421
14.305	959.452	67	1.335.076	2.294.528
20.092	1.307.273	65	914.551	2.221.824
8.204	464.219	57	198.500	662.719
8.965	552.498	62	397.295	949.793
10.033	608.571	61	169.617	778.188
1.775	109.547	62	77.453	187.000
12.719	912.616	72	303.471	1.216.087
1.527	74.394	49	31.733	106.127
6.889	1.023.381	149	1.022.091	2.045.472
42.807	2.866.149	67	401.887	3.268.036
19.083	1.106.899	58	769.012	1.875.911
14.013	1.473.564	105	639.757	2.113.321
464.984	34.647.487	75	19.191.350	53.838.837
59.574	4.062.276	68	3.232.954	7.295.230
524.558	38.709.763	74	22.424.304	61.134.067

Comentarios finales

En el primer acápite de "Ciudad y reconstrucción", que escribimos para el Barómetro de octubre de 2010,⁴⁶ indicamos que era posible establecer un conjunto de temas (de agenda corta y de agenda larga) para hacer un seguimiento de las políticas de Sebastián Piñera. Con esta intención, durante estos dos años hemos ido registrando un conjunto de temas definidos por la contingencia, tales como:

- La participación ciudadana en los planes de reconstrucción.
- El rol y la legitimidad de los municipios.
- Los límites a la privatización de las políticas de ciudad, el sector público y las infraestructuras colectivas.
- El surgimiento de las nuevas luchas urbanas, su transformación en movimientos sociales urbanos, de la mano con la criminalización de las luchas urbanas, violencia y represión policial por parte del gobierno.
- La incapacidad de coordinación de los ministerios, la selva normativa.
- El seguimiento de los planes de ciudades y pueblos elaborados por el Minvu.
- Las primarias de la Concertación y las próximas elecciones municipales.
- El desarrollo del mall de Castro y otros megaproyectos emblemáticos, el mall de Valparaíso, el edificio Costanera Center.
- La reconstrucción, las aldeas, el subsidio de alquiler.
- El cumplimiento de los acuerdos del Movimiento Social por la Región de Aysén con el gobierno.

Y también hemos ido anotando temas de agenda larga, que pensamos que se deben seguir discutiendo:

- El mercado del suelo urbano en materia de vivienda social.
- Recuperación de plusvalías e impuestos prediales.
- El sistema de subsidios habitacionales, integrados a políticas de ciudad, que disminuyan la segregación socio-espacial.
- La planificación urbana, planes y normativas, con participación democrática, que fortalezcan las redes ciudadanas y la apropiación

46 Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez, "Políticas urbanas en los primeros meses del gobierno de Sebastián Piñera: entre la equidad y la eficiencia", en Fundación Equitas, *Una nueva forma de gobernar: la instalación*, N° 1, pp. 124- 141 (2010), en: <http://bit.ly/SchOor>

de los cambios en las ciudades por aquellos quienes la habitan y las producen.

– Los límites a la privatización de las políticas de ciudad, el sector público y las infraestructuras colectivas.

– La planificación urbana, planes y normativas, con participación democrática, que fortalezcan las redes ciudadanas y la apropiación de los cambios en las ciudades por aquellos quienes la habitan y las producen desde la periferia.

– La expansión del límite urbano de Santiago, como problema de lucro con el suelo urbano.

– Las políticas de mejoramiento de barrios, como continuidad de las políticas de construcción de vivienda social; las políticas de renovación urbana versus políticas gentrificación y expulsión de los pobres de las ciudades.

– La Ley de Participación Ciudadana, para anular la Ley N° 20.568.

– Los plebiscitos comunales, para compatibilizar intereses locales con políticas metropolitanas.

La pregunta inicial que nos hicimos, en el primer Barómetro, fue si sería la eficiencia o la equidad lo que guiaría las políticas urbanas. Aunque una parte de los temas que hemos registrado en estos tres años son anteriores al gobierno actual, parece ser que ni la equidad ni la eficiencia han sido el motor de las políticas de ciudad. Nos queda aún un año antes de hacer una revisión del total de los hechos que hemos registrado y ofrecer una lectura y análisis del total.

Medio Ambiente

Termoeléctrica Castilla: un fallo inquietante

Flavia Liberona *

* Directora Terram

En este periodo la agenda ambiental se vio copada de sucesos que concitaron gran interés público, que desataron polémica e hicieron noticia tanto en el ámbito nacional como internacional. Entre ellos está el denominado "Colbunazo": el fallo de la Corte Suprema que revocó la calificación ambiental de la central hidroeléctrica Río Cuervo en la región de Aysén. Pero sin duda, el más controvertido fue el polémico y bullado fallo de la Suprema en relación al Puerto y la Termoeléctrica Castilla, que provocó reacciones en contra en el Poder Ejecutivo, desde donde varios ministros emitieron comentarios cuestionando el dictamen.

También en este periodo destacan dos proyectos de ley enviados por el gobierno al Parlamento: uno para agilizar las concesiones eléctricas y el otro denominado "carretera eléctrica" y que fue anunciado por segundo año consecutivo por el Presidente de la República en su discurso del 21 de mayo. En todo caso, el sector eléctrico no ha sido el único que ha generado intensa polémica. En estos meses también fuimos testigos de movilizaciones ciudadanas y tomas de caminos producto del mal funcionamiento de una planta de crianza y procesamiento de cerdos en la localidad de Freirina, región de Atacama. Otros temas destacados fueron el intenso debate en torno al litio y el proyecto de ley para fijar las cuotas de pesca, que ha sido motivo de polémica y movilizaciones.

”

El Colbunazo fue interpretado como una forma de presión de la empresa para facilitar la construcción del tendido eléctrico de HidroAysén, a raíz del rechazo que provoca la iniciativa en diversos ámbitos del país; la empresa necesita que el Gobierno, o mejor dicho el Poder Ejecutivo, le asegure que podrá materializar su iniciativa

El "Colbunazo" desata la discusión eléctrica

En abril de 2012 asumió su cargo el quinto Ministro de Energía de este gobierno, Jorge Bunster. Esa misma semana la Corte Suprema, en fallo dividido, dio luz verde a la construcción de las cinco centrales hidroeléctricas del proyecto HidroAysén, al rechazar los alegatos presentados por organizaciones ciudadanas que cuestionaban el proceso de calificación ambiental y particularmente el accionar de la Comisión de Evaluación Ambiental (CEA) de la región de Aysén. Sin embargo, el emblemático proyecto aún debe sortear varios escollos, pues debe ser sometido a la consideración del Comité de Ministros, que debe decidir respecto al proceso de reclamación administrativa, lo que en principio está programado para fines del 2012; junto con ello, debe enfrentar varios juicios de diverso tipo que siguen su curso ante la justicia ordinaria.

En todo caso, el punto clave para hacer viable este proyecto es contar con la aprobación ambiental del tendido eléctrico de la línea de transmisión, que debiera recorrer cerca de 2.300 kilómetros, y cuyo Estudio de Impacto

Ambiental debe ser presentado ante el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), para ser calificado ambientalmente, en un proceso que puede durar unos dos años.

En el mes de mayo se prendió una señal de alarma para las empresas generadoras de electricidad debido al fallo de la Tercera Sala de la Corte Suprema que acogió un "recurso de protección presentado por organizaciones ecologistas y ciudadanas en contra del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) de Aysén por la aprobación del Informe Consolidado del Estudio (ICE) de Impacto Ambiental del Proyecto Hidroeléctrico Río Cuervo"¹. En fallo dividido, los ministros Sergio Muñoz, Héctor Carreño, Pedro Pierry, Sonia Araneda y Alfredo Pfeiffer acogieron el recurso de protección presentado por una serie de grupos representados por la Corporación Fiscalía del Medio Ambiente.

El proyecto Río Cuervo es una propuesta de larga data, pues se planteó inicialmente, a comienzos de este siglo, ligado a la construcción de una planta productora de aluminio en la región de Aysén, la que posteriormente fue desechada. Actualmente, el proyecto pertenece al grupo Energía Austral, que pretende desarrollar tres centrales hidroeléctricas en la región, específicamente en la zona de Puerto Aysén, las que en conjunto tendrían una capacidad instalada de 1.000 MW. Energía Austral es en 51% de propiedad de la australiana de energía integrada Origin Energy, mientras que el 49% restante pertenece a Xstrata Copper.

Todo esto ocurrió a pocos meses que el Presidente Sebastián Piñera diera conocer la Estrategia Nacional de Energía (ENE), y previo también al discurso de del 21 de mayo en el cual por segundo año consecutivo reiteró la propuesta de carretera eléctrica, junto a otros anuncios que dibujaron la carta de navegación de su gobierno en el tema de energía y electricidad.

Evidentemente, las aguas no estaban tranquilas para las generadoras eléctricas, y pese a que la Corte Suprema se pronunció en forma favorable al HidroAysén, tras el fallo del máximo tribunal respecto al proyecto Río Cuervo el panorama se tornó confuso. Esto porque ambos proyectos fueron evaluados y calificados ambientalmente en forma favorable por la Comisión de Evaluación Ambiental de Aysén, y en ambos casos las organizaciones locales reclamaron ante la justicia presentando recursos de protección; en un caso la Corte desestimó las reclamaciones y en el otro, las acogió, lo que motivó que los socios y ejecutivos de HidroAysén reclamaran por la falta de certeza para realizar sus inversiones.

Según lo publicado por la revista Qué Pasa, "dentro de la firma de los Matte afirman que lejos el problema mayor -y el que tiene al 'proyecto muerto'- es que aún no exista una política energética nacional. "Eso es culpa del gobierno", dice un director de Colbún, al mismo tiempo que otros ejecutivos de HidroAysén alegan falta de claridad"².

1 www.terra.cl, 11 de mayo de 2012

2 *HidroAysén busca socios*, Revista Que Pasa www.quepasa.cl, 10.05.2012

Al parecer ante estos fallos de la Corte Suprema, ni los anuncios de Piñera de comienzos de año en relación a la ENE ni los efectuados en su discurso del 21 de mayo, dejaron conforme a las grandes generadoras y la respuesta no se hizo esperar. Fue la empresa Colbún, de capitales chilenos y perteneciente al grupo Matte, la que decidió aplicar presión sobre el poder Ejecutivo. El 31 de mayo se produjo el llamado "Colbunazo", cuando la empresa socia de Endesa en el proyecto HidroAysén dio un golpe de timón y anunció que recomendaba la suspensión indefinida del ingreso a trámite de evaluación ambiental de la línea de transmisión eléctrica del proyecto. La decisión fue tomada por el directorio de la empresa dueña del 49% del proyecto HidroAysén y una de las generadoras más importantes del país, y fue comunicada a la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS); las razones aducidas fueron la falta de una política energética de mediano plazo que les permitiera realizar sus inversiones³.

En la ocasión, el vicepresidente ejecutivo del proyecto, Daniel Fernández, afirmó que el principal problema no radicaba en trabas judiciales, sino más bien de la "incertidumbre en el ámbito regulatorio"⁴. En declaraciones al Diario Financiero, un alto ejecutivo de la firma no identificada ante la pregunta ¿qué gatilló esta drástica decisión?, sostiene: "Increíblemente, nada. Justamente ahora viene un tiempo largo en el que no hay ninguna decisión que tomar. Si lo hubiéramos hecho un mes antes, nos habrían dicho que estábamos tratando de presionar a la Corte Suprema. Este es un momento de tensa tranquilidad", y agregó "teniendo las centrales aprobadas por la Corte Suprema, vemos la oposición tanto en el Congreso como en todas partes. Entonces acá se tiene que definir una institucionalidad, que tiene que ser consensuada en el gobierno y el Congreso, no en las calles. Estamos diciendo que este proyecto, que es emblemático y fundamental para el país, está ahí, a disposición. Si quieren que sigamos haciéndolo, lo hacemos, si quieren que lo hagan otros, perfecto. Si no quieren que lo hagamos, no lo hacemos. Nosotros ya pusimos toda la carne a la parrilla"⁵, concluyó el ejecutivo.

El anuncio difundido por el grupo Matte tomó por sorpresa al gobierno, que de inmediato se esmeró en dar señales de confianza y tranquilidad: "Una serie de contactos telefónicos realizaron entre la noche del miércoles y ayer los ministros Felipe Larraín (Hacienda), Cristián Larroulet (Segpres) y Jorge Bunster (Energía). Los interlocutores: líderes gremiales y altos ejecutivos, sobre todo del sector energético"⁶. El mensaje transmitido desde La Moneda era uno sólo: se está avanzando en la implementación de la ENE y el proyecto de carretera eléctrica estaría listo para ingresar en septiembre al Parlamento.

El Colbunazo fue interpretado como una forma de presión de la empresa para facilitar la construcción del tendido eléctrico de HidroAysén, a raíz del rechazo

3 *Colbún golpea la mesa y recomienda a socios suspensión de estudio de línea de Hidroaysén*, Diario Financiero, 31.05.2012

4 *ibid*

5 *Ibid*

6 *Gobierno envía señal de tranquilidad a sector energético tras decisión de Colbún*, La Tercera, 01/06/2012.

que provoca la iniciativa en diversos ámbitos del país; la empresa necesita que el Gobierno, o mejor dicho el Poder Ejecutivo, le asegure que podrá materializar su iniciativa. Es importante recordar que el proyecto HidroAysén consta de dos partes: las mega represas que ya fueron aprobadas ambientalmente, y una línea de transmisión de más de 2.300 kilómetros para sacar la electricidad de Aysén y traerla a la zona central, que no ha sido aún evaluada ambientalmente. Esto significa atravesar ocho regiones del país, en un proceso en el que evidentemente proliferarán los conflictos, más aún cuando ya está claro que un proyecto de estas características debe respetar el Convenio 169 de la OIT, y por tanto ser sometido a Consulta Previa de los pueblos originarios afectados; como el país aún no cuenta con un mecanismo claro para realizar este tipo de consultas, el proceso probablemente generará más tensión y conflictos.

La respuesta de Piñera no se hizo esperar y se orientó por un lado a la defensa de la institucionalidad ambiental, y por otra, a enviar señales de tranquilidad al sector energético. Pero la situación estaba muy lejos de ser tomada con calma, el gran empresariado salió en defensa de Colbun y, en definitiva, en defensa de sus propias inversiones. El tema escaló hasta el punto que "en Canal 13 el ex Presidente Ricardo Lagos señaló que lo de Colbún era una 'presión legítima', criticando la política energética de la administración de Piñera"⁷.

Las prioridades del gobierno en el sector eléctrico

Después del Colbunazo, el gobierno estableció una agenda para el sector eléctrico, con el propósito de sacar adelante un paquete de medidas que comprenden:

- Proyecto de ley sobre concesiones eléctricas, boletín N° 8270: ingresó a la Cámara de Diputados en mayo de 2012 y desde agosto el Ejecutivo le puso suma urgencia. Básicamente el proyecto consiste en modificar los requerimientos para la entrega de concesiones para los sistemas de transmisión eléctrica, "facilitando" o disminuyendo los requerimientos técnicos y ambientales. Este proyecto se encuentra en primer trámite legislativo.

- Proyecto de ley sobre carretera eléctrica, boletín N° 8566: ingresó al Parlamento desde el Senado en septiembre de 2012 con urgencia simple. El proyecto consiste en generar una franja pública por la cual pueden pasar los tendidos eléctricos para la transmisión; esto significa que el Estado es el que asume los costos de expropiación y eventuales conflictos territoriales, además de poder calificar el proyecto de interés público, lo cual implica la posibilidad de hacer tramitaciones ambientales más rápidas (*fast track*). La carretera eléctrica es un proyecto de ley que viene a facilitar la transmisión eléctrica de HidroAysén.

– Interconexión del SIC y SING: proyecto para unir los dos principales sistemas de transmisión del país, que no requiere modificaciones legales, es un tema técnico y de inversión de recursos.

– Reestructuración de los CEDEC (centro económico y de despacho de cargas)

Con este paquete de propuestas para el sector eléctrico, el gobierno dio a conocer las medidas que considera prioritarias a impulsar e implementar. Estos anuncios dejan en evidencia que la incorporación de ERNC (energías renovables no convencionales) y la eficiencia energética no están en las prioridades del gobierno. Lo anterior fue ratificado tras la presentación que hiciera el Ministro de Energía, Jorge Bunster, en la Comisión respectiva en el Senado, en la que planteó ajustes a la actual legislación para incorporar sólo un 10% de ERNC en la matriz al año 2024⁸, en lugar de mantener lo que fue el compromiso de incorporar el 20% de ERNC al año 2020.

Con esto el gobierno está incumpliendo uno de los compromisos asumidos por Piñera durante su campaña presidencial y que fueron promocionados con fuerza por Ricardo Raineri, el primero de los cinco ministros de energía que ha tenido este gobierno. Esta es una señal más de lo errática que ha sido la política energética de la actual administración.

Otra señal poco clara fue el anuncio en el sentido que el año 2013 se retomarían los estudios para desarrollar energía nuclear en Chile, anuncio que pasó un tanto desapercibido para la ciudadanía en general, y que ya había sido señalado en la Estrategia Nacional de Energía (ENE) que Piñera hizo pública en marzo.

Termoeléctrica Castilla, los fallos judiciales e institucionalidad ambiental⁹

El fallo de la Corte Suprema respecto de la Central Termoeléctrica Castilla y el Puerto Castilla marca un hito en materia ambiental y eléctrica. Durante varios meses del presente año, fuimos testigos de la oposición que generaba el proyecto termoeléctrico en la comunidad de Totoral y en agrupaciones de pescadores artesanales.

Las empresas OMX Operaciones Marítimas Limitada y GCX Castilla Generación S.A., pertenecientes al empresario brasileño Eike Batista, sometieron a evaluación ambiental dos proyectos, el primero de ellos denominado Puerto Castilla, que fue aprobado en diciembre del 2010 por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Atacama. Producto de esto, organizaciones locales presentaron recursos de protección, que se acumularon en la causa con rol N°

8 *Gobierno reduce a 10% meta de aporte de energías renovables no convencionales a matriz eléctrica*, El Mercurio 15/09/2012

9 Fallo de la Corte Suprema, 28.08.2012, Causas asignadas con el rol N° 1960-2012 y N° 2703-2012

172-2011, y que fueron rechazados por la Corte de Apelaciones de Antofagasta, por lo que las organizaciones apelaron ante la Corte Suprema. Paralelamente, las mismas organizaciones desde un inicio manifestaron su rechazo al proyecto de la Central Termoeléctrica Castilla, un controvertido proyecto que de materializarse permitiría la construcción y operación de la central térmica más grande de Sudamérica con más de 2.100 MW de potencia.

La polémica por la construcción de la central térmica tomó carácter nacional cuando el Secretario Regional Ministerial (Seremi) de Salud nombrado por el gobierno de Sebastián Piñera, en el marco del proceso de evaluación ambiental, cambió el informe técnico que calificaba la central como "contaminante", y la tipificó como "molesta", modificando una calificación emitido por su antecesor, el Seremi de Salud del gobierno de Bachelet, e imponía una traba insalvable en el proceso de evaluación ambiental; es decir, como "contaminante" Castilla no tenía ninguna posibilidad de ser aprobada. Por ello, cuando el nuevo Seremi cambió esta calificación, siempre dentro el marco del proceso de calificación ambiental, fue percibido como una maniobra para facilitar la aprobación del proyecto y una clara señal de respaldo del Presidente Piñera al empresario brasileño, quien mientras sus proyecto eran evaluados ambientalmente se reunió varias veces con el primer mandatario.

La polémica no se hizo esperar y lo que antes era un proyecto que sólo preocupaba a la comunidad local y a organizaciones ambientales, fue calificado por diversos actores políticos como algo impresentable. La senadora por la zona Isabel Allende asumió un rol protagónico de rechazo a este proyecto. Pero a pesar de los cuestionamientos políticos y técnicos, el proceso de evaluación ambiental siguió adelante y la empresa obtuvo una resolución de calificación ambiental (RCA) favorable en febrero de 2011, lo que hacía pensar que la suerte estaba del lado de los poderosos.

La comunidad y organizaciones locales de pescadores artesanales, tal que como lo hicieron con el Puerto de Castilla, presentaron varios recursos de protección impugnando la RCA de aprobación de la central térmica. Estos recursos apuntaban a objetar el cambio del informe por parte del Seremi de Salud y solicitaban la anulación del proceso de evaluación ambiental. Estos recursos de protección fueron acogidos favorablemente por la Corte de Apelaciones de Antofagasta (rol N° 174-2011). Actuaron en representación de los recurrentes cuatro abogados: Lorenzo Soto, Álvaro Toro, Ignacio Poblete y Cristian Tapia, mientras que quien oficio como abogado representante de la empresa fue Pedro Pablo Gutiérrez.

Las mismas organizaciones recurrieron de protección en ambos casos y actuaron en representación de ellos los mismos abogados que habían recurrido de protección tras la aprobación ambiental del Puerto Castilla; esto motivó que cuando ambos recursos llegaron a la Suprema, los abogados solicitaron acumular las causas, lo que fue en principio desestimado por la Corte Suprema. Pero luego de los alegatos y de estudiar las causas, la Corte Suprema decidió la acumulación material y jurídica de ambos expedientes (rol N° 1960-2011

Puerto Castilla y rol N° 2703-2012 Termoeléctrica Castilla) y dictar una sola sentencia.

Después de los alegatos, el presidente de la Tercera Sala de la Corte Suprema, magistrado Sergio Muñoz, instó a las partes a llegar a un acuerdo, argumentando que este era un proyecto muy importante para el país. Este llamado a conciliación generó polémica y fue rechazado por las organizaciones ambientales y parte de los recurrentes, pues en principio pareció una maniobra fuera de toda lógica, y una especie de lobby encubierto a favor de la empresa, pues estaba implícito que al llegar a un acuerdo económico los recurrentes debían desistirse de los recursos judiciales.

Esto produjo negociaciones y acuerdos económicos entre algunos recurrentes y la empresa, sin embargo, cuatro pescadores artesanales y la comunidad de Totoral representada por el abogado Álvaro Toro no aceptaron negociar y persistieron con los recursos. Al no haber acuerdo entre todas las partes, los jueces continuaron la tramitación de los recursos. Finalmente, el 28 de agosto de 2012 la Corte Suprema dio a conocer su resolución, y contra todo lo previsto en un fallo unánime los cinco magistrados Sergio Muñoz, Carlos Künsemüller, Guillermo Silva, Rosa Egnem y el Ministro Suplente Juan Escobar, resolvieron que tanto el proyecto para la construcción de la central térmica Castilla como el proyecto para la construcción del Puerto no habían sido evaluados ambientalmente en concordancia con lo que estipula ley ambiental.

El fallo, si bien acoge los recursos presentados por la comunidad y las organizaciones de pescadores, que reclamaban el cambio de la calificación ambiental de la central térmica de contaminante a molesta, no se restringe sólo a eso y a partir de los antecedentes presentados hace una revisión de todo el proceso de calificación ambiental, lo que le permite invalidar las RCA de ambos proyectos argumentando que los procesos de calificación ambiental no fueron realizados de acuerdo a lo que estipula la ley. Particularmente, cuestiona que no fueron evaluadas adecuadamente las áreas de influencia de cada uno de los proyectos y concluye que ambos, termoeléctrica y puerto, conforman un sólo proyecto y debieron haberse sometido a evaluación ambiental como una unidad.

Una de las sorpresas fue que a pesar que en principio no se acumularon en una causa los recursos de protección de la central térmica y el puerto, finalmente los magistrados revisaron ambos procesos de evaluación ambiental y emitieron un pronunciamiento de fondo basado en los principios de la ley y en cómo debiera aplicarse la misma. Los jueces cuestionaron la gestión ambiental y develaron la débil institucionalidad con que cuenta el país, dando la razón a los argumentos muchas veces esgrimidos por organizaciones ambientales y comunidades en relación a los procesos de calificación ambiental. Lo más notable fue la referencia a los principios rectores de la ley, en especial al principio preventivo, que está consagrado en el mensaje del proyecto de ley enviado al Parlamento por el entonces Presidente de la República, Patricio Aylwin.

Otra arista importante del dictamen de la Suprema es que develó las debilidades de la política eléctrica, pues aunque el foco suele centrarse en las regulaciones ambientales, lo cierto es que el sector eléctrico no cuenta con una planificación desde el Estado, a lo que se suma que no hay ordenamiento territorial y por tanto la planificación respecto a la localización de las plantas generadoras, así como las tecnologías a utilizar, queda en manos de los empresarios del sector, los que han desarrollado gran habilidad comunicacional y para hacer lobby como una forma sortear las pocas exigencias que les impone el sistema de evaluación ambiental, lo que a todas luces representa una pésima forma de hacer política pública.

La polémica por el fallo

Tras el dictamen, diversos actores manifestaron su opinión al respecto. El sector empresarial entró en pánico y lanzó dardos hacia grupos ambientales, además de una vez más poner en práctica su campaña del terror, amenazando con dejar al país a oscuras. La declaración que produjo más reacciones fue la de la Ministra del Medio Ambiente, María Ignacia Benítez, al diario El Mercurio: el fallo "incurrir en errores"¹⁰. Esto motivó que el pleno de la Corte Suprema expresara su rechazo a estos dichos considerándolo una intromisión¹¹. Esto porque la Ministra no sólo se alineó con la empresa, también cuestionó la capacidad de los jueces para aplicar la ley al asegurar que habían cometido un "error técnico", lo que desencadenó una sumatoria de declaraciones. Por una parte, ministros de Estado, empresarios y hasta el propio Presidente respaldaron a la Ministra Benítez, lo cual refleja la visión del gobierno respecto del fallo y su compromiso con los grandes empresarios.

Por otra parte, surgieron declaraciones de ex personeros de gobiernos de la Concertación y parlamentarios de la oposición, avalando el fallo de la Suprema, como si esto fuese un tema político-partidista, cuando en definitiva es un tema legal. Incluso, Diputados de la Concertación difundieron su intención de impulsar una acusación constitucional contra la Ministra. Tal vez por ello resultó tan relevante la entrevista que Olga Feliú, presidenta del colegio de abogados, dio al Diario Financiero, en la cual argumenta en términos jurídicos las facultades que establece la Constitución de la República al Poder Judicial y al Ejecutivo¹².

10 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/09/11/560020/corte-suprema-manifiesta-absoluto-rechazo-ante-dichos-de-ministra-benitez-por-fallo-contra-castilla.html>

11 Ibid

12 Diario Financiero, Lo que resuelve el Poder Judicial no lo puede cuestionar el Ejecutivo, debe acatarlo, 15.09.2012

Agrosuper, la crisis de los chanchos y de un modelo basado en megaproyectos

En reunión con representantes del movimiento ciudadano local, el Ministro de Salud, Jaime Mañalich, comunicó el cierre temporal de la planta de Agrosuper en Freirina, que había sido objeto de denuncias de contaminación por parte de los vecinos; además decretó "alerta sanitaria" en la zona, por la inminente muerte masiva de cerdos en el lugar. Desde el Valle del Huasco aseguraron que el caso de la fábrica es una más de las varias demandas ambientales que se levantarán desde la región¹³.

El cierre temporal, decretado el 22 de mayo de 2012, se produjo después que vecinos del sector realizaron una serie de acciones para llamar la atención de la autoridad ambiental y sanitaria, entre ellas cortes en las rutas de acceso a la planta, impidiendo el ingreso de trabajadores. Esta acción dejó a la enorme población de cerdos (500.000) aislada y sin atención, motivó por el cual el Ministro de Salud decretó "alerta sanitaria". El dirigente del movimiento de Freirina, Yahir Rojas, aseguró: "No desconocemos los alcances de una emergencia sanitaria, pero los únicos culpables de esto es el Gobierno por no atender las demandas de la ciudadanía. En su primera declaración por este tema, el ministro dijo que él venía y su objetivo primordial era resguardar la vida de los chanchos, pero lamentablemente la exigencia de las personas jamás se ha tomado en cuenta"¹⁴.

Si bien los reclamos ciudadanos comenzaron muchos antes que se desatara la crisis, fueron necesarias acciones extremas para que se constituyera en el lugar la autoridad sanitaria y ambiental. El resultado fue que el 25 de mayo se ordenó el cierre temporal de la planta por un periodo de seis meses, durante los cuales la empresa debe ejecutar el término de funcionamiento y retiro de los cerdos existentes en los planteles de las instalaciones.

Cabe señalar que el proyecto "Agroindustrial Valle del Huasco", de propiedad de la empresa Agrosuper, fue evaluado ambientalmente por la Comisión Regional de Medio Ambiente de la región de Atacama y obtuvo su resolución de calificación ambiental (RCA) favorable en diciembre de 2005, la que fue complementada y aclarada en enero de 2006¹⁵. El proyecto consiste en la construcción y operación de un centro de producción de cerdos con instalaciones en las comunas de Vallenar, Freirina y Huasco¹⁶. En el complejo industrial trabajan alrededor de 460 personas, por lo que además de un problema sanitario, el cierre definitivo podría ocasionar un problema social.

Otra arista de este caso, se dio conocer en medio del conflicto, pues la Ministra de Medio Ambiente, María Ignacia Benítez, trabajó en la empresa Gestión

13 <http://radio.uchile.cl/noticias/153131/>; 22.05.2012; Cierran temporalmente planta de Agrosuper y decretan alerta sanitaria en Freirina.

14 Ibid

15 Recurso de Amparo Económico, presentado ante la Corte de Apelaciones de Copiapó el 11. 09.2012, por Agrocomercial A.S. LTDA

16 Ibid

Ambiental Consultores (GAC), que fue la encargada de realizar el Estudio de Impacto Ambiental y apoyar a Agrosuper para obtener una RCA favorable. Esta situación generó desconfianza en la comunidad, especialmente en lo relativo al rol que podría jugar la Ministra a la hora de sancionar a la empresa.

Una vez decretadas las medidas de contingencia, aparentemente todo volvió a la calma en Freirina, o al menos bajó la intensidad del conflicto. Se realizaron consultas ciudadanas respecto del cierre definitivo de la planta, donde claramente se percibió la existencia de dos posiciones. Junto con ello, durante varios meses la prensa poco reportó respecto al caso, pero el tema volvió a aparecer con fuerza a comienzos de septiembre, cuando en representación de la empresa el abogado Marcelo Castillo presentó un Recurso de Amparo Económico ante la Corte de Apelaciones de Copiapó, que tiene se fundamenta en el artículo 19 N° 21 de la Constitución Política, que establece "el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, el orden público o la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen".

En el recurso, interpuesto en contra de la Seremi de Salud de la región de Atacama, se señala que la prohibición de funcionamiento es desproporcionada y legalmente improcedente, pues la empresa cuenta con todos los permisos sanitarios y ambientales; además alega que legalmente no existe el concepto de "alerta sanitaria", sólo el de emergencia sanitaria. Sin embargo, a un mes de que se cumpla el plazo de seis meses fijado por la autoridad sanitaria para que se complete la evacuación de los cerdos de la planta de Freirina, el 23 de octubre la empresa retiró el Recurso de Amparo Económico, aunque permanecen pendientes de resolución otros dos requerimientos presentados por la empresa: en uno de ellos se solicita levantar la prohibición de funcionamiento y en el otro se pide la ampliación de plazo para la evacuación de los cerdos¹⁷.

Según los dirigentes locales, la empresa mantiene malas prácticas en la localidad, incluso una de las voceras del movimiento señaló: "en este momento hay un olor insoportable a caca de chanco. Nosotros no podemos estar viviendo así toda una vida. Así que insisto: si Agrosuper se queda acá no solamente van a haber movilizaciones, van a haber guerrillas en su contra"¹⁸.

Según el ministro Mañalich, las dos peticiones de la compañía serán decididas considerando "las nuevas condiciones ambientales" que la Comisión Regional de Evaluación Ambiental (CREA) resuelva a través de una nueva Resolución de Calificación Ambiental. A partir de esta Resolución, se regirá el funcionamiento de la planta; se espera que esta nueva calificación esté lista la primera quincena de noviembre¹⁹.

17 Agrosuper retiró recurso de amparo económico sobre planta en Freirina, www.cooperativa.cl, 23.10.2012

18 Vecinos de Freirina en pie de guerra contra Agrosuper: "Si se queda, habrá guerrillas en su contra", El Mostrador 21.09.2012
El Mostrador

19 Agrosuper pide extender plazo para trasladar cerdos y retira acción judicial, 24.10.2012, economía y negocios www.emol.cl

Así, noviembre será clave para la planta de Agrosuper, pues se espera que el Servicio de Evaluación Ambiental otorgue una nueva calificación ambiental, que podría reducir a casi la mitad la producción de cerdos, pasando de 2.500.000 del proyecto original a 1.250.000, y que también reduciría el tamaño de las instalaciones.

Lo ocurrido con Agrosuper debiera motivar a la reflexión de nuestras autoridades ambientales y sanitarias a la hora de calificar ambientalmente proyectos, ya que queda claro no sólo hay que evaluar lo que declara el proponente en su estudio, es necesario conocer el lugar, el ecosistema y sus limitantes. Desde que se inició la aplicación de la ley ambiental, se han sucedido los problemas y conflictos, pues es evidente que la normativa ambiental vigente no es la adecuada para dar cuenta de los impactos que generan grandes emprendimientos industriales como el de Agrosuper. Tampoco existe o ha existido en las autoridades ambientales la capacidad de realizar una gestión más eficiente y exigente y, una vez otorgado el permiso ambiental, la fiscalización es casi nula, y aunque existan incumplimientos graves, como se dio en este caso, no se revoca el permiso ambiental, sino que tímidamente la autoridad solicita a la empresa que se ponga en regla y, además, le otorga facilidades.

La casi nula fiscalización ambiental que existe en el país quedó en evidencia en una columna de opinión publicada a fines de mayo, en pleno conflicto por Freirina, por el entonces Superintendente de Medio Ambiente, Jaime Lira, "Pelequén y Freirina, justicia ambiental en deuda", que en uno de sus párrafos señala: "En casos como los ya descritos, evidentemente, ha faltado fiscalización, pero es claro que el principal problema no se genera por la falta de fiscalización, sino que por los serios incumplimientos ambientales de las empresas. Los recursos disponibles para fiscalizar nunca serán los suficientes para llegar a todas las empresas, más aun considerando los más de 12 mil proyectos con Resolución de Calificación Ambiental (RCA) aprobada y las

”

El Ministro Longueira ha puesto su mayor esfuerzo y ha presionado hasta el límite para sacar una ley que beneficie sólo a un sector, en pleno acuerdo con el presidente de su partido, el diputado UDI Patricio Melero, uno de los personajes emblemáticos en materia de pesca, a pesar que representa un distrito de la Región Metropolitana... Más llamativo aún ha sido el rol que han jugado los senadores Fulvio Rossi (PS) y Hossain Sabag (DC), miembros de la Comisión de Pesca y ambos alineados con las posiciones del senador Alejandro García-Huidobro (UDI) y el Ministro Longueira

cerca de 8 mil fuentes de emisión que no cuentan con RCA²⁰. Después de estas declaraciones, el Superintendente fue sacado de su cargo, sin que hasta ahora se concreten cambios de fondo que hagan pensar en una mejora en la gestión ambiental.

Otro fallo que sorprende: derechos de agua en Parques Nacionales²¹

A fines de junio un fallo de la Corte Suprema dictaminó que las aguas de Parques Nacionales están protegidas y no pueden ser entregadas a terceros para ser utilizadas con fines comerciales. El fallo se refiere a una disputa entre la Dirección General de Aguas (DGA) y la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y territorialmente se sitúa en la Región de Los Lagos, específicamente el parque Nacional Chiloé y el Parque Nacional Puyehue. Si bien este fallo pasó relativamente desapercibido, es de gran trascendencia pues resuelve una disputa entre dos organismos públicos que involucraba 12 recursos legales.

La disputa se originó cuando la DGA de la Región de Los Lagos entregó derechos para el uso de aprovechamiento no consuntivos de aguas en varios ríos que atraviesan estas áreas protegidas, con el propósito de generación hidroeléctrica. En ese momento, CONAF se opuso a la entrega de estos derechos; la Corte de Apelaciones de Puerto Montt le dio la razón a esta última argumentando que no se pueden entregar las aguas de los parques nacionales. A continuación la DGA reclamó este fallo a través de un Recurso de Casación, que consiste en revisar jurídicamente el fallo cuestionado.

Sin embargo, la sentencia de la Corte Suprema fue contundente, pues determinó que no hubo infracción a la ley en el fallo de la Corte de Apelaciones, pues por tratarse de cuerpos de agua en áreas protegidas están amparados en lo establecido en la Convención para la Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas, más conocida como Convención de Washington, la cual Chile suscribió y ratificó, por lo que constituye Ley de la República desde 1967.

Este fallo sienta un precedente histórico en varios sentidos. Por una parte, los jueces dictaminaron que las áreas protegidas están amparadas en el marco jurídico que brinda la Convención de Washington, y por tanto ratifica que ésta está plenamente vigente. Esto echa por tierra el argumento que desde hace años vienen esgrimiendo diversos actores, particularmente autoridades de gobierno (tanto de la Concertación como de la Alianza) y del sector empresarial, que durante mucho tiempo han afirmado que esta Convención es muy antigua, que ha sido superada por otros convenios internacionales como el de Biodiversidad, y por tanto carece de validez o vigencia. Lo interesante es que el fallo cita textualmente algunos párrafos de la Convención, resaltando que *“Los Gobiernos Contratantes convienen en que los límites de los parques*

20 Pelequén y Freirina: justicia ambiental en deuda, El Mercurio, 27.05.2012

21 Corte Suprema rechaza recursos de reclamación por uso de aguas en Parques Nacionales, disponible en www.poderjudicial.cl, 28.06.2012.

nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos sino por acción de la autoridad legislativa competente. Las riquezas existentes en parques nacionales no se explotarán con fines comerciales".

Con esto, por una parte destaca la forma en que pueden ser modificados los límites de los parques nacionales, y por otra que las riquezas de estos no pueden ser utilizadas con fines comerciales, dejando claro de paso que la construcción de centrales hidroeléctricas tiene fines comerciales.

Además, el mismo fallo determina que las aguas de los parques nacionales, son parte de los mismos, es decir, son parte integrante del patrimonio natural bajo protección, y por tanto no se pueden entregar a privados para usos comerciales.

Claramente, los jueces se tomaron el tiempo de revisar en forma y fondo los argumentos esgrimidos por ambas partes, tras lo cual llegaron a la conclusión que la Convención de Washington está plenamente vigente. Además, analizaron el artículo 1° de la Ley Ambiental N° 19.300, que establece entre otros derechos la preservación de la naturaleza. No hay duda que después de este fallo hay un antes y un después en relación al tipo de actividades que se pueden realizar dentro de los parques nacionales, ya que el máximo tribunal ha establecido "certeza jurídica", quedando claramente definido que no es posible realizar actividades comerciales en este tipo de áreas protegidas, pues no están en concordancia con los fines de conservación y preservación de la naturaleza. Este es un primer gran paso; ahora le toca al Poder Ejecutivo incorporar lo establecido por el máximo tribunal del país en las políticas públicas, y con ello frenar la arremetida que existe desde diversos sectores empresariales para desarrollar actividades económicas dentro de parques nacionales. Después de este fallo, o no debería aprobarse ningún proyecto con fines comerciales (salmonicultura, minería, hidroeléctrica, etc.) en parques nacionales.

Minería y litio: la discusión jurídica y económica, pero no ambiental

La polémica en torno al litio estuvo presente en este periodo. Al respecto, los temas que concitaron la atención variaron, empezando por el anuncio del gobierno, que sin consultar con nadie ni considerar otras posibilidades, decidió llamar a licitación pública para entregar Contratos Especiales de Operación para la extracción de litio (CEOL). Aparentemente amparados en facultades que entrega la Constitución, el Presidente Piñera tomó esta decisión, que generó amplia polémica. Lo que se pretendía era seleccionar una empresa contratista a la que se le otorgaría la facultad de explorar y explotar litio metálico en una cuota de hasta 100.000 toneladas dentro de un plazo de 20 años. Lo curioso, por no decir francamente irregular, fue que la empresa beneficiada podría realizar exploración y explotación en cualquier zona del territorio nacional, es decir, no se definían los lugares a licitar.

Esta fue una de las razones por las cuales un grupo de parlamentarios, liderados por la senadora Isabel Allende, presentaron una acción legal cuestionando las facultades del Presidente para establecer estos CEOL.

También fueron motivo de crítica los viajes a EE.UU., Londres y Asia, con road shows realizados por personeros de gobierno, encabezados por el ex Subsecretario de Minería Pablo Wagner, especialmente después de que se conociera que solo tres empresas presentarían propuestas: Sociedad Química y Minera de Chile (SQM), Sociedad Legal Minera NX uno de Peine y Posco Consortium.

Una vez concluido el proceso de licitación mediante la cual SQM se adjudicó²² el primer contrato con una propuesta por \$ 19.000 millones, los cuestionamientos respecto de la empresa ganadora no se hicieron esperar. Algunos se enfocaron en que era la misma que ya opera en el país en el mismo rubro, que además fue una empresa del estado que se privatizó durante la dictadura, proceso después del cual quedó bajo el control del ex yerno de Pinochet²³, y cuyo gerente general es hermano del actual ministro de minería.

Luego vinieron otros cuestionamientos, que daban cuenta que la empresa ganadora no cumplía con los requisitos establecidos en la bases de licitación (específicamente, no mantener litigios pendientes con el Estado), al punto que tras el escándalo gobierno se vio forzado a anular el proceso de licitación²⁴. Una vez tomada la decisión en La Moneda, fue evidente que el Subsecretario de Minería, Pablo Wagner, debía asumir el costo político de esta mala maniobra²⁵. Este capítulo en la historia del litio es vergonzoso, pues poco a poco fue quedando en evidencia que cada paz estuvo perfectamente mal hecho.

Al parecer, será necesario esperar otro momento para saber qué y cómo hacemos con este recurso. Si bien no está en cuestión que el país posee una gran riqueza de este mineral, el que debe ser explotado, los cuestionamientos apuntan a la definición de una política pública sobre quiénes pueden ser el o los encargados de extraerlo, cuál será el rol del Estado, cuáles son los beneficios que le reportaría al país, así como la importancia de generar capacidades nacionales no sólo para la explotación, sino también para su posterior procesamiento y elaboración de productos.

Otros aspectos en esta discusión que han sido poco abordados o derechamente olvidados, dicen relación con los impactos ambientales y la alteración de los ecosistemas que puede conllevar la extracción de litio. En Chile este mineral

22 SQM ganó licitación para explotar litio con oferta de \$19 mil millones, www.emol.cl 24.09.2012

23 Oposición rechaza licitación del litio y anuncia acciones legales para revertir el proceso, 24.09.2012, www.terra.cl

24 Gobierno anula proceso de licitación del litio a SQM por incumplir bases www.latercera.com, 02.10.2012

25 Subsecretario Wagner acude a La Moneda para presentar su renuncia al ministro Hinzpeter, www.latercera.com, 02.10.12

se encuentra en los salares, ecosistemas frágiles y complejos que están en estrecha relación con la red hidrológica que alimenta las cuencas en la zona norte del país. En el proceso de extracción de las salmueras que contienen litio, se saca agua, lo que altera el ciclo hídrico del salar y puede ocasionar impactos ambientales severos y daño irreparable.

Aún más, varios de las áreas posibles de explotación de litio son áreas protegidas o están incluidas como humedales relevantes bajo la Convención de Ramsar. Por si todo esto fuera poco, también es preciso señalar que muchos de los salares desde los cuales es posible extraer litio son territorio indígena, por lo que cualquier emprendimiento que se pretenda realizar en estas zonas debe ser sometida a Consulta Indígena, de acuerdo a lo establecido en el Convenio 169 de la OIT.

Ley de pesca una discusión compleja y poco transparente

En diciembre de 2012 vence la Ley de Pesca actualmente vigente, que fija el Límite Máximo de Captura por Armador (LMCA, Ley N° 19.713), por lo que el gobierno, y particularmente el ministro de Economía, Pablo Longueira, y el subsecretario de esa cartera, Pablo Galilea, han presionado para sacar adelante un proyecto de ley que ha sido cuestionado en la forma y en el fondo. La nueva norma que regularía las cuotas de captura para la pesca industrial fue ingresada al parlamento a fines de 2011 (boletín N° 8091) a través de la Cámara de Diputados.

La discusión sobre esta normativa ha sido ardua, pues hay temas de fondo sobre los cuales existen visiones completamente contrapuestas, básicamente los relativos a la duración de las cuotas, pues inicialmente el gobierno y los grandes industriales querían que fuese a perpetuidad, con las condiciones en que se otorgan y se caducan. Vinculado a ello está lo que se ha denominado "negocio o transferencia" de las cuotas asignadas, ya que la propuesta del Ejecutivo deja un amplio margen de maniobra para realizar "muy buenos negocios" para un sector, en desmedro del patrimonio del país. Esto porque en definitiva los peces que habitan o transitan por el mar territorial de Chile constituyen un bien común y nos pertenecen a todos, pero en la medida que se asignan cuotas de pesca y se establece una suerte de propiedad sin control, como estaba delineado en el proyecto original del gobierno, somos todos los chilenos los que perdemos.

Así, en la discusión de esta iniciativa hay temas de fondo que se están decidiendo, pese a lo cual la mayoría de los chilenos no cuenta con información para tener una opinión fundada.

Otros temas relevantes en esta discusión legislativa es lo relativo a la toma de decisiones, es decir, quién y con qué independencia fijará las cuotas. Según lo señalado en 2011 por una economista del Instituto Libertad y Desarrollo, "la condición de sobreexplotación de varias pesquerías evidencia la necesidad de

fortalecer la investigación y garantizar la independencia en la toma de decisiones a la hora de fijar las cuotas de pesca. Ello apunta a fortalecer los organismos de investigación, con recursos suficientes y la debida independencia respecto de la administración sectorial. Estos estudios científicos deberían servir de insumo para establecer recomendaciones vinculantes para la determinación de las cuotas, función que estaría radicada en un panel de expertos. Es, por tanto, importante que el proyecto establezca de forma explícita la competencia que cabe al panel para determinar el rendimiento máximo sostenible por pesquería y declarar una pesquería en plena explotación, con el fin de limitar toda discrecionalidad de la autoridad de turno"²⁶.

Evidentemente, este proyecto tiene sus fundamentos en consideraciones económicas y no en el resguardo a los bienes comunes y el patrimonio ambiental, es decir, se centra en la fijación de cuotas y mecanismos de transacción, así como en definir un consejo o comité con cierto prestigio científico, pero que en definitiva tenga poca independencia y bajo nivel de responsabilidad respecto de sus decisiones. A pesar de las declaraciones del Ministro Longueira al respecto y del mensaje del proyecto de ley, hay poco de sustentabilidad en la propuesta; los temas ambientales nuevamente fueron abandonados y lo poco que hay no se considera de forma correcta.

En esta discusión, en la que hay mucho dinero en juego, destacan ciertos personajes. Por una parte, el Ministro Longueira, quien ha puesto su mayor esfuerzo y ha presionado hasta el límite para sacar una ley que beneficie sólo a un sector, en pleno acuerdo con el presidente de su partido, el diputado UDI Patricio Melero, uno de los personajes emblemáticos en materia de pesca, a pesar que representa un distrito de la Región Metropolitana, o sea sin acceso al mar. Más llamativo aún ha sido el rol que han jugado los senadores Fulvio Rossi (PS) y Hossain Sabag (DC), miembros de la Comisión de Pesca y ambos alineados con las posiciones del senador Alejandro García -Huidobro (UDI) y el Ministro Longueira. Ante este panorama, en definitiva queda poco por hacer, pues la oposición (Concertación) una vez más no ha estado a la altura y se encuentra dividida.

Está claro que varios parlamentarios opositores van a apoyar al gobierno, aunque esto les signifique un costo político para su sector; es el caso de varios emblemáticos de la DC, como los hermanos Walker, Andres Zaldívar y Soledad Alvear, entre otros.

Tras su paso por la Cámara de Diputados, el proyecto se encuentra en el Senado, espacio en el cual se han posicionado de mejor forma los temas de fondo, se han producido algunos espacios de negociación, los que básicamente han sido abiertos por el senador Antonio Horvath, presidente de la Comisión especializada. Como el gobierno, y especialmente el Ministro Longueira, han insistido en que si se termina la vigencia de la actual ley comienza a operar la carrera olímpica, varios parlamentarios han bajado la guardia sobre hacer una

26 Vientos de cambio, Susana Jimenez, La Tercera, 10 de diciembre de 2011

discusión de fondo y nuevamente postulan aprobar esta legislación como "el mal menor".

Así, todo parece indicar que después de muchas tensiones y negociaciones, el proyecto de ley sobre cuotas de captura que está siendo discutida en la Comisión de Pesca del Senado será aprobado por la sala, con el rechazo de una minoría. Pero evidentemente esto no termina allí, pues desde diversos sectores se están preparando los dardos para cuestionar el texto legal ante el Tribunal Constitucional.

Políticas Culturales

10

Porfiada memoria

Marcia Scantlebury *

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

En materia de derechos humanos, el último semestre fue de dulce y agraz. Y lo que hace un par de años en Chile era impensable se materializó cuando algunos temas opacos o invisibles se instalaron para quedarse por un buen tiempo en los medios de comunicación. Diversidad, derechos humanos, desigualdad, lucro y fiscalización más rigurosa de los poderes religioso, político e, incluso, económico. Intocable en las últimas décadas, también este último irrumpió abruptamente en la agenda mediática y fue vapuleado, sin contemplaciones, a raíz del caso La Polar, la polémica licitación del litio y otros temas.

Por otra parte, las políticas de la Concertación destinadas a ampliar la institucionalidad cultural y destinar más recursos a la creatividad, han comenzado a dar frutos, expresándose en el lenguaje torrencial y rupturista de los jóvenes y no tan jóvenes. Decenas de libros, audiovisuales, DVDs, música, pintura u obras de teatro circulan en los circuitos convencionales y en las redes sociales desasosegando el día a día de los sectores más conservadores y modificando la pauta de los medios. Hasta el cine nacional, acusado de elaborar películas destinadas a brillar sólo puertas afuera y a obtener premios en festivales foráneos, logró convocar al público nacional y desbordar la taquilla.

La película No de Pablo Larraín concitó la atención de los chilenos y goza de una amplia convocatoria al proyectar en las pantallas la memoria del pasado reciente y la nostalgia de los sueños rotos de una generación que gravita aún en la política nacional. Junto a la película Kramer versus Kramer, que se burla de personajes de la farándula y la política, aún se exhibe a tablero vuelto. Ambas realizaciones, cada una en su género, capturaron el interés de los chilenos y, tema no menor, el de los jóvenes.

Nominada por Chile al premio Goya y al Oscar, No fue seleccionada por la revista especializada, Indiewire como una de las películas con más opciones para quedar en la lista definitiva de postulantes a este galardón en la categoría de Mejor Filme de habla no inglesa. Es la única cinta del continente

”

Intelectuales como Alfredo Jocelyn Holt, Gabriel Salazar o Bernardo Subercaseaux rechazaron la carta de Magdalena Krebs y apoyaron la labor del museo. El Directorio de este espacio integrado por personalidades de distinto signo ideológico, salió a aclarar á través de los medios que su tarea es promover la conciencia pública acerca de las violaciones masivas, sistemáticas y prolongadas a esos derechos acaecidas entre el 11 de Septiembre de 1973 y el 11 de Marzo de 1990... Que esa toma de conciencia no tiene un propósito político, sino moral: transformar el respeto a los derechos humanos en un imperativo categórico de nuestra convivencia, es decir, en un deber de todos

que aparece en los pronósticos de esta famosa publicación internacional que la ubica en un expectante quinto lugar.

Sin embargo no todo ha sido miel sobre hojuelas para la obra de Larraín que ha recibido también críticas desfavorables. Sus detractores la califican de "reduccionista" y señalan que los espectadores que no vivieron los días emocionantes del plebiscito podrían salir del cine convencidos de que la victoria del No el 5 de octubre de 1988 habría obedecido sólo a la visión de un equipo de iluminados sociólogos y publicistas. Indican que, si bien la campaña fue determinante para el triunfo, constituyó solo parte de un conjunto de factores que contribuyeron a hacer realidad los sueños de la oposición a Augusto Pinochet.

Otra cojera de la cinta es que el joven cineasta parece haber construido su obra desde una mirada de presente intentando plasmar en ella el rentable descrédito de nuestra clase política. Larraín "actualiza" el guión presentando a los líderes de la oposición como un grupo de ancianos erráticos y decrepitos. Situación que, si bien en la actualidad recoge el sentir popular y responde a lo políticamente correcto, poco o nada tiene que ver con lo que sucedió entonces. Los políticos de ese momento histórico jugaron un papel fundamental en la derrota de la dictadura: fueron parte de los equipos creativos de la franja del NO (15 minutos diarios de televisión), armaron redes, instaron a la gente a vencer el miedo, organizaron diversas iniciativas de resistencia al régimen y convocaron a las manifestaciones. Así mismo, encabezaron esa gesta muchos dirigentes sociales y sindicales, periodistas, sociólogos, psicólogos, artistas, pobladores, curas y estudiantes que, dejando atrás sus diferencias, supieron interpretar el estado de ánimo de los chilenos y lograr la unidad que hizo posible el triunfo en el plebiscito.

La película se concentra sólo en un aspecto de la famosa epopeya: la campaña publicitaria. Y esa opción válida, consigue capturar a quienes vivieron ese tiempo y a los que no habían nacido o entonces eran demasiado niños para vibrar con lo sucedido. Sin embargo, el realizador flaquea en la construcción de los personajes femeninos inspirados en mujeres de izquierda. Falla que suele presentarse en personas que han crecido en determinados ambientes culturales, lo que sucede también en la excelente novela de Arturo Fontaine, *La vida doble* donde la protagonista cambia, sin más trámite, su compromiso militante por sexo delirante. En *No* la mujer del publicista -un "bueno", descafeinado y despoltizado Gael García Bernal- es interpretada por Antonia Zegers, desprejuiciada militante de la ultraizquierda que ha abandonado a su hijo para vivir al límite en lo político y amoroso.

El gestor cultural Arturo Navarro menciona en su página web el libro *La campaña del No vista por sus creadores* (Editorial Melquíades, agosto 1989) que resume el trabajo realizado para estructurar la épica campaña opositora y la victoria del No. Sus textos incluyen los puntos de vista de profesionales como Juan Gabriel Valdés, Mariano Fernández y Eugenia Weinstein. El de dirigentes políticos como Ricardo Solari e Ignacio Walker que describen la campaña

territorial. Alberto Urquizar y Gonzalo Martner, encargados de describir el mecanismo de control democrático de los resultados de las votaciones creado por la Concertación. Además, la publicación hace referencia a las miles de personas que en ese tiempo oscuro, se arriesgaron, desafiaron a la censura, recorrieron las calles, hospitales, cines, supermercados y ferias llamando a inscribirse en los registros electorales y, luego, a votar por el NO.

Comenta la periodista Patricia Politzer: "Miles de hombres y mujeres trabajaron para que la disidencia se inscribiera en los registros electorales, para capacitar apoderados que vigilaran los votos en cada una de las mesas del plebiscito, para que aquella noche nadie se dejara provocar y la celebración se postergara para la mañana siguiente amparada en la luz del día. La franja del NO fue la culminación de ese proceso".

Navarro consigna también el aporte creativo del mundo artístico contenido en Por qué NO. El NO de los escritores y artistas plásticos chilenos, (Comando Nacional por el NO, septiembre 1988) en el que 64 literatos -Miguel Arteche, Carlos Cerda, José Donoso, Ariel Dorfman, Jorge Edwards, Sonia Montecino, Nicanor Parra entre ellos- expresan en una página cada uno, las razones que los impulsaron a marcar esa opción. Los acompañan trece artistas visuales, entre los que destacan Nemesio Antúnez, José Balmes, Gracia Barrios, Samy Benmayor, Sergio Castillo, Patricia Israel y Roberto Matta.

En estos días, documentales como El mocito inquietan a quienes abogan por "dar vuelta la página", "no remover heridas del pasado" y "mirar al futuro", los mismos que se irritaron ante la programación en la parrilla de Televisión Nacional de "Los archivos del cardenal", cuya segunda parte se anuncia para este año.

En canal 13 la serie Los ochenta arrasa con el rating, otros canales privados no han podido prescindir de estos temas vinculados a la memoria colectiva y, no cabe duda que la exposición masiva de episodios dramáticos de nuestra historia ocultos hasta ahora, han despertado este año la adormilada conciencia del país, reponiendo el debate sobre un pasado doloroso para la izquierda e incómodo para la derecha.

Los discursos del odio

En este ambiente revitalizado por una discusión mil veces postergada sobre nuestro pasado reciente, una seguidilla de acontecimientos puso en evidencia la división y desconfianza que aún persisten en nuestro país.

El homenaje público al Brigadier (R) de la DINA Miguel Krasnoff Martchenko, condenado a 144 años de cárcel por 60 asesinatos de prisioneros políticos durante la dictadura y la "funa" realizada por agrupaciones de derechos humanos y víctimas de torturas a esta iniciativa, ocupó durante varios días la atención de los medios. Sin embargo, la mayoría de ellos buscó un empate

ético y moral de ambas situaciones, lo que indignó a las organizaciones de derechos humanos e irritó a gran parte de la ciudadanía que condena estos hechos. Y para las víctimas fue bastante duro constatar que, a veinte años de recuperada la democracia, apelando a la libertad de expresión, algunas autoridades del Estado y una parte de la población declarasen legítimo el homenaje a un violador de los derechos humanos que jamás ha demostrado el más mínimo arrepentimiento.

En el evento, convocado a fines del año pasado en el Club de Providencia por el alcalde UDI de esa comuna Cristián Labbé, que también formó parte de los organismos de inteligencia, se lanzaba la cuarta edición de un libro escrito por Gisela Silva Encina titulado, Miguel Krasnoff. Prisionero por servir a Chile. Y en su narrativa, además de mostrar al oficial como un héroe incomprendido, se justifican sus crímenes como indispensables para salvar a la patria.

Ya dos años antes Hermógenes Pérez de Arce había defendido a Krasnoff Martchenko calificándolo como "un Jean Valjean, un personaje de Víctor Hugo". Aseguró también que la obra de Silva recuerda a León Tolstoi, "sobre todo cuando repasa la vida familiar de este bizarro cosaco que llegó a Chile debido a los avatares de la Guerra Fría y antes que ella, de la Revolución Rusa."

La diputada María Angélica Cristi, de la UDI puso de su cosecha agregando que "este libro fue presentado en Rusia, con monumentos y todo, en una ceremonia muy reconocida por el hecho de que el Brigadier viene de una familia cosaca muy distinguida de ese país y el libro tuvo una gran acogida allá. No es de extrañarse que alguien que lo ha conocido toda la vida o fuera su compañero de armas presente el libro". Las críticas al evento no se hicieron esperar y partieron por boca de algunos de los propios parlamentarios del oficialismo. La diputada Karla Rubilar, de Renovación Nacional repudió en Twitter el homenaje de Labbé a Krasnoff y pidió disculpas "a las familias de las víctimas".

El diputado del Partido Comunista Hugo Gutiérrez calificó esta iniciativa que exalta a "un criminal que está privado de libertad" como "una demostración de que en nuestro país el Nunca Más no se encuentra consolidado". "Lamentablemente, y lo digo con mucho dolor, este gobierno no forma parte de aquellos que se manifiestan de manera clara y categórica en contra de los crímenes de lesa humanidad cometidos por la dictadura de Pinochet", agregó.

La noticia recorrió el mundo y salpicó a La Moneda. El Presidente de la República, Sebastián Piñera, una de las contadas figuras de la derecha que puede preciarse de credenciales democráticas (votó por el No y condenó las violaciones a los derechos humanos) fue invitado a la ceremonia, pero declinó asistir. Sin embargo, Andrea Ojeda, la asesora responsable de redactar las excusas, expresó que Miguel Krasnoff representaba simbólicamente a los oficiales y personal subalterno del período 1973-1978 y tomó la iniciativa poco feliz de añadir "sus mejores deseos de éxito" y "un afectuoso saludo a quienes asistan a este homenaje" de parte del Primer Mandatario.

El gobierno salió a aclarar la situación en un comunicado: "Por un lamentable error, la Dirección de Gestión Ciudadana de la Presidencia dio una respuesta equivocada a una invitación enviada por el señor Patricio Malatesta a una actividad en la comuna de Providencia (...) Los términos de dicha respuesta no fueron en este caso autorizados por el Presidente de la República ni representan su pensamiento". Andrea Ojeda presentó su renuncia que fue aceptada de inmediato.

El edil Labbé defendió el acto en Radio Cooperativa: "Declaro mi asombro ante el revuelo que causa un hecho como este, que no consiste sino en el ejercicio de la libertad de pensamiento y de expresión". Agregó, sin embargo, que a pesar de haber sido invitado a encabezar la ceremonia no le sería posible asistir "por compromisos previamente adquiridos". Compromisos que lo sustrajeron a la ceremonia donde manifestantes a favor y en contra de la conmemoración protagonizaron graves disturbios. En las redes sociales el tema siguió dando vueltas y generando ruido durante bastante tiempo.

El homenaje al torturador fue percibido por la mayor parte de la ciudadanía como un intento de ignorar las violaciones a los derechos humanos y desconocer los hechos por los cuales Miguel Krasnoff y otros de sus compañeros de armas han sido condenados.

Otra deplorable iniciativa, un cacareado homenaje a Augusto Pinochet en el Teatro Caupolicán donde se proyectaba un elogioso documental sobre su vida y obra, marcó también hace unos meses la agitada pauta noticiosa. Producto de la ácida disputa que provocó este evento, a la entrada y a la salida se produjo un pugilato entre los seguidores del dictador y sus detractores, que se sintieron agredidos por la iniciativa. Las autoridades de gobierno y dirigentes de la derecha no repudiaron el acto y alzaron la bandera de la libertad de expresión. Esta actividad había sido organizada por quienes reivindican la figura del tirano, los mismos que niegan los horrores de la dictadura y, durante el encuentro, alabaron y pidieron la libertad de personajes como el agente de la CNI, Alvaro Corbalán, preso en la cárcel de Punta Peuco, que cometieron crímenes brutales y no han mostrado jamás remordimiento. Los primeros puestos en la celebración fueron ocupados por familiares del dictador, militares en retiro y uno que otro de sus ex ministros.

Las consecuencias de esta reacción tibia o de "no se oye padre" ante el evento persiguieron a Sebastián Piñera hasta Londres. En esa ciudad, ante una pregunta de un periodista de la BBC que solicitó su opinión sobre el desconcertante homenaje, una de las periodistas de Palacio, Constanza Cea, interrumpió la conferencia de prensa en forma intempestiva. El bochornoso incidente resucitó el desgraciado episodio y perjudicó seriamente la imagen del Mandatario en el exterior.

Manifestaciones como estas y sus repercusiones ponen sobre el tapete el debate en torno a si en una democracia deberían ser aceptados todo tipo de homenajes, celebraciones o conmemoraciones a favor de personas vivas o

mueras que hayan participado en violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos.

En esta materia, Argentina adoptó recientemente una resolución en la que se instruye la adecuación de "todo acto administrativo, reglamento y práctica a fin de prohibir la realización de honores, homenajes y /o actos de reconocimiento a personas vivas o fallecidas que hubieren sido formalmente acusadas y/o condenadas por haber cometido delitos de lesa humanidad, delitos contra el orden democrático o la seguridad de la nación, u otros delitos cometidos en ocasión de su función o valiéndose de ella o de su condición militar o policial, incluso cuando lo hubieran hecho obedeciendo órdenes superiores, o cuando hubieren hecho apología de los mismos o los hubieran reivindicado en forma pública o hubieren ocupado puestos políticos o administrativos de cualquier nivel de la administración y en cualquiera de los poderes del Estado valiéndose de la usurpación ilegítima del poder".

Para la abogada y directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos, Lorena Frías, vivimos un proceso en el que se han dado pasos importantes para la construcción de una institucionalidad en torno a los derechos humanos y, por otra parte, la izquierda comienza a alzar la voz y liberarse de su vocación de marginalidad. Después, como ha sucedido en España, poco a poco, comienzan a eliminarse los vestigios del discurso y de las representaciones de la dictadura. Valga recordar la propuesta de la candidata a la alcaldía de Providencia Josefa Errázuriz que propuso cambia el nombre a la Avenida 11 de Septiembre. O, como añade Frías, el hecho de que durante la transición ha habido personeros del régimen militar ocupando cargos importantes en el gobierno, cosa que hoy es ya no sería posible.

Pero estos temas no son nuevos ni exclusivos de nuestro continente. A partir de la II Guerra Mundial y, en especial, del Holocausto, en diversas legislaciones se ha prohibido y castigado el negacionismo o revisionismo histórico, es decir, las argumentaciones y acciones a través de las cuáles los perpetradores -gobiernos y personas- niegan las violaciones a los derechos humanos o las interpretan de una manera que ampara su actuar. Se pone en tela de juicio la veracidad de estos crímenes y su amplitud o modalidades de ejecución con el propósito declarado de borrarlos de la memoria colectiva¹. Esta conducta es rechazada fundamentalmente en razón de que "el propósito de los negacionistas es confundir los hechos haciéndolos aparecer como un esfuerzo académico cuando, por supuesto, no lo son"².

Autores como Todorov, Etxeberria y Cohen califican como abuso de memoria la negación de la existencia de las víctimas del terrorismo de Estado o de otro tipo y las sociedades democráticas que han vivido períodos de violaciones masivas y sistemáticas a los derechos humanos tienen el deber de establecer

1 Bilbao Ubillos, Juan María, La negación del holocausto en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: La endeble justificación de tipos penales contrarios a la libertad de expresión, *www.jurídicas.unam.mx*. pág. 711).

2 Lipstart, Débora, Denying the Holocaust. The growing assault on truth and memory, 1994, pag. 2. Traducción del INDH.

la verdad y las responsabilidades de quienes perpetraron estos crímenes. Los expertos consideran que las diversas formas de negación conspiran contra el esclarecimiento de lo sucedido y que esta forma de obstruccionismo recae fundamentalmente sobre crímenes de genocidio y de lesa humanidad. Es decir, aquellos “actos inhumanos que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física”³.

Se han tipificado tres niveles de negación: literal, implicatoria e interpretativa⁴. La literal (“no pasa nada”) ha sido una de las históricamente más utilizadas por los victimarios, lo cual se explica en un contexto donde, además no existía acceso a la información ni a las tecnologías que permitieran contrarrestar tales negaciones y obligar al Estado a decir la verdad sobre lo ocurrido. En este caso el perpetrador o el gobierno suelen desacreditar al observador⁵.

Un segundo estado de negación es el interpretativo. Es decir, “el daño es reformulado en forma cognitiva y, luego, reasignado a un tipo de suceso diferente, menos peyorativo”⁶. Se utilizan eufemismos para tergiversar la crueldad de los daños, por lo que, por ejemplo, no se habla de tortura o desaparecidos, sino de eliminación de elementos indeseables. Aquí también juega un rol clave el discurso legal, ya que es una herramienta de los gobiernos para disfrazar o encubrir sus actos (“nos acusan de cometer actos de tortura, pero para la ley no constituye tortura...”).

Un tercer estado de negación es el implicatorio, es decir, lo sucedido está justificado. Establece diversos motivos: la apelación a lealtades superiores como es una ideología o misión, argumenta la necesidad de los actos (“teníamos que

”

¿Quién podría sostener que temas como el asesinato del joven homosexual Daniel Zamudio a manos de una banda homofóbica, la cartilla con el instructivo discriminatorio para las postulaciones al Ejército, la violencia brutal que en muchos casos se aplica contra el pueblo indígena, los estudiantes y las mujeres o el Seminario de la Universidad Católica sobre terapias correctoras de desviaciones sexuales, no tienen que ver los con derechos humanos?

3 Corte Penal Internacional, Estatuto de Roma, artículo 7 sobre crímenes de lesa humanidad, como son la esclavitud, desaparición forzada de personas, el exterminio, la tortura, entre otros.

4 Ver Cohen, Stanley. Estados de negación. Ensayo sobre atrocidades y sufrimientos. Universidad de Buenos Aires. Página 97 y siguientes.

5 Cohen, Stanley. Estados de Negación. Ensayo sobre atrocidades y sufrimientos. Universidad de Buenos Aires. Pág. 125.

6 Idem pag. 126.

hacerlo”), la negación de la víctima (“las verdaderas víctimas somos nosotros”) o la condena a los condenados (“sus manos no están limpias”) o (“no son blancas palomas”). Según el Director del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, Ricardo Brodsky, en Chile se ha llegado al absurdo de sostener que “las víctimas de la acción represiva no serían tales ya que no habría victimarios, sino soldados de una causa justa y las personas asesinadas o torturadas serían simplemente enemigos en una guerra por la amenazada libertad de Chile”.

Estas negaciones se han dado en diferentes momentos y sociedades con el propósito de amparar la violación a los derechos humanos. Y, aunque en los tratados internacionales no se encuentran disposiciones específicas que castiguen o rechacen el negacionismo, al revisar otras fuentes jurídicas internacionales en la materia -como el derecho consuetudinario y las normas de *ius cogens*- es posible concluir que existe un gran interés por conseguir que estos discursos no constituyan un obstáculo para dilucidar las violaciones a los derechos humanos y, en especial, los crímenes de lesa humanidad.

Los polémicos eventos del Club Providencia y del teatro Caupolicán generaron también una fuerte polémica en torno a los límites de la libertad de expresión y sobre si esta se justifica aún cuando en su nombre se incluyan los llamados discursos del odio. En el caso de España, el Tribunal Constitucional sostuvo que “() el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que la libertad de expresión no ofrece cobertura al discurso del odio, esto es, a aquel desarrollado en términos que supongan una incitación directa a la violencia contra los ciudadanos en general o contra determinadas razas o creencias en particular”.

Cabe señalar que sobre este punto la Corte Interamericana ha afirmado que esta garantía se inserta en el orden público primario y radical de la democracia, que no es concebible sin el debate libre y sin que la disidencia tenga pleno derecho a manifestarse. De allí que cuando se abordan los delitos vinculados al discurso del odio, en ningún caso puede tratarse de simples opiniones disidentes al gobierno de turno ni enfocar este tema desde una óptica que intente limitar el pluralismo político. De lo que se trata es de resguardar que no se cometan atropellos que vulneran de la manera más intensa la dignidad humana. Ello, por cierto, es especialmente reprochable si son funcionarios del Estado los que promueven un discurso del odio y más todavía si ello se realiza a través de los medios de comunicación o de actos públicos.

La incitación al odio no encuentra, en nuestra legislación una protección penal acorde con los convenios internacionales de los cuales Chile es parte, situación muy distinta a las de otras legislaciones comparadas que sancionan y protegen penalmente a las víctimas de dicho delito. Sin embargo, en estos días dos proyectos de ley se discuten en el Congreso Nacional. Y un tercero, presentado el 24 de noviembre de 2011, fue retirado el 30 de noviembre del mismo año por su autora, la Senadora Isabel Allende.

El primer proyecto, una moción presentada por el Diputado Tucapel Jiménez el 21 de noviembre de 2011 se encuentra actualmente en primer trámite

constitucional y pretende penalizar con cárcel de seis meses a dos años a quienes “públicamente nieguen, minimicen o condonen, intenten justificar o aprueben los crímenes de lesa humanidad o genocidios cometidos, particularmente, bajo el régimen militar que gobernó Chile entre los años 1973 y 1990”.

En este caso, el bien jurídico protegido sería la “dignidad de aquellos grupos o personas que fueron víctimas de delitos de lesa humanidad, torturas, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, ya que esta se ve doblemente afectada cuando banalmente se niega, justifica, aprueba, o minimizan los crímenes cometidos” En un documento del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) se estima positivo que se busque legislar en materia de “discursos del odio”, adecuando la normativa interna a lo dispuesto en los tratados internacionales. También que el bien jurídico protegido sea la dignidad humana y que el proyecto busque recoger la experiencia histórica del país. En efecto, tal como se hace en la legislación alemana e italiana con las menciones a las experiencias nazi y fascista, en el texto se alude expresamente a las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el período de la dictadura militar 1973-1990.

El trabajo lamenta la no inclusión de normas que sancionen -aunque sea administrativamente- a las autoridades públicas que patrocinen, convoquen o apoyen de cualquier forma iniciativas vinculadas al discurso del odio o al negacionismo de graves violaciones a los derechos humanos.

El segundo proyecto es una moción de los Senadores Pérez, Cantero, Chadwick, Girardi y Ruiz-Esquide presentada el 16 de agosto de 2010. Su tramitación se encuentra en el primer trámite constitucional y tipifica el delito de incitación al odio racial y religioso. También en este caso el INDH estima positivo que se busque legislar en materia de “discursos del odio”, adecuando la normativa interna a lo dispuesto en los tratados internacionales. Esta iniciativa se centra en la incitación a la realización de delitos basados en el odio racial y religioso e incluye también motivos ideológicos. No recoge la experiencia histórica del país, pues no hace referencia a las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el periodo de la dictadura militar (1973-1990). Y, como lo señala el documento del INDH, no incluye normas que sancionen -aunque sea administrativamente- a las autoridades públicas que patrocinen, convoquen o apoyen de cualquier forma iniciativas vinculadas al discurso del odio o al negacionismo de graves violaciones a los derechos humanos.

Por último, la Senadora Allende presentó una moción que ella misma retiró posteriormente. Esta buscaba sancionar al que realizase actos de honor, homenaje o tributo a personas condenadas por delitos de lesa humanidad y se hacía extensiva al que, utilizando fondos fiscales, patrocinase o financiase este tipo de eventos.

El pasado que no pasa

En los días posteriores a los polémicos homenajes y, sin decir agua va, se desató una cascada de ataques sobre el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos (2010) fundado por la presidenta Michelle Bachelet. Simultáneamente, arreciaron las críticas de la derecha al Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) creado recién en diciembre del 2009. Una investigación realizada por el Instituto Libertad y Desarrollo, principal centro de pensamiento de la UDI, disparó sin contemplaciones sobre las actividades y la composición del directorio del novel organismo. La arremetida coincidió con los días previos a la discusión del Presupuesto, lo que hizo recordar que ambas instituciones dependen de los recursos de la Nación y que su desempeño está íntimamente vinculado al dinero que se les asigne.

Sin provocación de por medio, en el diario El Mercurio comenzaron a aparecer una serie de cartas formulando reparos al Museo. Abrió los fuegos el abogado Sergio Rillón -uno de los amigos más cercanos de Pinochet-, quien sostuvo que no incorporar en su muestra estable las causas que explican los hechos ocurridos durante el gobierno militar, constituía "una omisión tan grave que no puede evitar la calificación de mentira". Dos días después, el historiador Sergio Villalobos introdujo variaciones sobre el mismo tema refiriéndose a esta institución como "una continuidad de disparates". Lo acusó de "falsificar el pasado" en cuanto sería un acontecimiento singular, separado del resto del relato y, por lo mismo, incomprensible. Lo calificó, además, como un espacio de "propaganda política". "El Museo de la Memoria es más bien un museo de la mentira por grave omisión" escribió en La Tercera Fernando Moreno, director del Instituto de Filosofía de la Universidad Gabriela Mistral.

Pero, sin duda, la intervención más polémica en esta ácida disputa fue la de la directora de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Dibam), Magdalena Krebs. Justo en los días en que se acreditó que el padre de Michelle Bachelet, la gran impulsora del Museo, murió bajo tortura, la alta funcionaria de la cultura insistió en El Mercurio en la necesidad de que en su exposición permanente se explicase por qué se violaron los derechos humanos: "() la opción que tomó el museo en cuestión, de circunscribir su misión sólo a las violaciones a los DD.HH, sin proporcionar al visitante los antecedentes que las generaron, limita su función pedagógica". A su juicio sería una gran contribución que Matucana 501 explicara lo sucedido antes del golpe.

Las respuestas a su pronunciamiento no se dejaron esperar y apuntaron, en general, a que cualquiera sean las razones que se esgriman, relativizar la desaparición de personas, las ejecuciones sumarias, los simulacros de fusilamiento y las torturas resulta inaceptable e inmoral. Y que sólo una postura clara y acorde con los tratados internacionales sobre el respeto a los derechos humanos puede fortalecer a nuestra democracia.

"A nadie se le ha ocurrido solicitar a los museos del holocausto que justifiquen el exterminio de los judíos de Europa Central explicando la crisis de Alemania

en los años 30 o las consecuencias del Tratado de Versalles", declaró con ironía el Director del Museo, Ricardo Brodsky. Rillón respondió en una segunda carta, calificando a esta institución como "Museo del Fracaso" y falsificador del pasado. Aprovechó también de criticar la hegemonía de la izquierda en los temas de derechos humanos y propuso un Museo de la Memoria II "que proporcione los elementos objetivos irrefutables sobre toda la verdad".

Intelectuales como Alfredo Jocelyn Holt, Gabriel Salazar o Bernardo Subercaseaux rechazaron la carta de Krebs y apoyaron la labor del museo. El Directorio de este espacio integrado por personalidades de distinto signo ideológico, salió a aclarar á través de los medios que su tarea es promover la conciencia pública acerca de las violaciones masivas, sistemáticas y prolongadas a esos derechos acaecidas entre el 11 de Septiembre de 1973 y el 11 de Marzo de 1990, que es el período cubierto por las investigaciones de la Comisión de Verdad y Reconciliación, cuyos resultados se conocen como el Informe Rettig. Que esa toma de conciencia no tiene un propósito político, sino moral: transformar el respeto a los derechos humanos en un imperativo categórico de nuestra convivencia, es decir, en un deber de todos.

La declaración sostiene que la tarea de esta institución no es historiográfica ni jurídica y que su propósito no es entregar información acerca de las causas que condujeron a esas violaciones o contextualizarlas, ni, tampoco, formular imputaciones individuales de responsabilidad, sino promover la idea que, con prescindencia de las circunstancias, ese tipo de hechos no deben ocurrir nunca más en nuestro país. Expresa su confianza en que sus actividades y muestras -que cuentan con apoyo estatal atendido el interés público de sus actividades- interpelen a la ciudadanía y, por esa vía, promuevan en nuestra esfera pública un debate y un diálogo reflexivo acerca del respeto de los derechos humanos. Finaliza invitando a todos los chilenos a visitar el Museo y a formarse por sí mismos un parecer acerca de si cumple el objeto para el cual fue creado.

A los pocos días de que su carta fuera publicada en El Mercurio, Magdalena Krebs rectificó sus propias declaraciones, en carta a La Tercera. Aclaró que las "circunstancias no justifican las violaciones a los derechos humanos" y reconoció el valor del museo creado por el gobierno de Michelle Bachelet como transmisor de "esa cruda realidad que fue negada durante muchos años". "Mi planteamiento sólo apuntaba a que, si como país queremos que hechos como esos no se repitan, debemos estar también abiertos a la reflexión", concluyó. En sesión extraordinaria de la Cámara de Diputados Krebs debió explicar sus dichos sobre el Museo frente a la Comisión de DDHH. En la hora y media que duró la sesión relativizó sus declaraciones pidiendo disculpas si hubiese herido a alguien y reiterando que el contexto no justifica las violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, no se retractó.

Por su parte, la gestora cultural Javiera Parada, hija y nieta de víctimas de la dictadura, acusó a la directora de la Dibam en una misiva que circuló profusamente en los medios, de vulnerar un principio básico consensuado a nivel internacional : las violaciones a los derechos humanos no son ni pueden

ser contextualizables, he ahí el valor universal de éstos. "Si utilizáramos la premisa de Magdalena Krebs, podríamos contextualizar también las masacres de Stalin, el Holocausto judío en la Alemania Nazi o el genocidio de Ruanda. El contexto o "los antecedentes" como plantea Krebs, podrían explicar, y por lo tanto ayudar a comprender y justificar la tortura, los asesinatos masivos, los detenidos desaparecidos o cualquier otra forma de violencia contra grupos o personas que se aparten del ideario de quien viola derechos fundamentales. ¿Existe alguna justificación plausible para matar, torturar y desaparecer?, concluye.

Parada menciona en su declaración al caso de su abuelo Fernando Ortiz asesinado en el cuartel Simón Bolívar y el degollamiento de su padre José Manuel Parada. "La violencia imperante", agrega, sería, a juicio de la directora de la Dibam, el antecedente de estos crímenes y del resto de las violaciones a los derechos humanos cometidas en dictadura y sería, por tanto, causa o razón para la brutal violencia ejercida por agentes del Estado, de manera sistemática, a partir del 11 de septiembre de 1973".

En el párrafo final de su carta, Javiera Parada reclama que "como nieta, hija y sobrina de víctimas de violaciones a los DDHH, pero sobre todo como ciudadana chilena, me resulta extraño y profundamente violento que una persona que ostenta un cargo público de tal responsabilidad, tenga a bien manifestar estas posturas justificacionistas, que en mi opinión, son un enorme retroceso en la construcción democrática".

A su cuestionamiento se sumó un emplazamiento de la Unión Nacional de Artistas (UNA) y otras mil personas que firmaron una carta exigiendo la renuncia de Krebs. "¿Es necesario contar con algún antecedente para condenar la tortura? ¿Existirá circunstancia histórica alguna que pueda justificar la decisión de hacer desaparecer miles de cadáveres a lo largo de Chile?", plantean. Y agregan que no es posible que la persona que detenta un cargo tan importante para la cultura de nuestro país, funcionaria pública del Ministerio de Educación y miembro del Directorio Nacional del Consejo Nacional de Cultura sostenga semejante opinión, ya que pone en entredicho la posición del Gobierno respecto de un tema tan sensible como la violación a los derechos humanos.

Declaran también su desconcierto frente al hecho de que el Ministro de Educación, Harold Bayer, de cuya cartera depende la Dibam y el Ministro de Cultura, Luciano Cruz Coke, presidente del Directorio del cual Krebs forma parte, no se pronunciasen públicamente en contra de sus dichos, ya que con su silencio avalan la opinión en cuestión. Los aludidos funcionarios no han roto el silencio y los juicios de la autoridad de la Dibam no tuvieron ninguna consecuencia.

La investigadora de Flacso, Carolina Aguilera se refirió en la prensa a las dificultades que tienen los chilenos para hablar de lo sucedido: "hablar del

contexto significa hablar de nosotros, de nuestra tradición autoritaria y violenta”.

Magdalena Gil contó en El Dínamo que hace poco más de un año en el programa de Museum Studies de la Universidad de Columbia expuso una de las curadoras del futuro Museo 9/11 que recordará a las víctimas del atentado a las Torres Gemelas de Nueva York. Afirma que la primera pregunta les tomó toda la hora prevista para la discusión. La alumna que intervino quería saber si el museo iba a presentar las circunstancias que llevaron a quienes secuestraron los aviones a atentar contra las torres y si se exhibiría algo sobre las intervenciones de Estados Unidos en el Medio Oriente. Antes de que la curadora pudiese contestar, otra alumna planteó que por qué no discutíamos mejor como el Islam enseñaba la guerra santa y la supremacía del hombre sobre la mujer o la extinción del occidente (según ella).

La curadora señaló que su equipo se había hecho todas esas preguntas e incluso se había demandado si poner o no el nombre de los secuestradores del avión en la lista de las víctimas. Finalmente, la decisión fue no. “Y nos explicó que el Museo debe mostrar que no existe ningún contexto en que un acto de esta naturaleza sea justificable. Que no importan las razones que ellos tenían o si podemos incluso sentir empatía con esas razones”.

“Los museos de memoria son complejos y no son históricos porque no fueron hechos para discutir procesos o para analizar épocas. Están para recordar a quienes han sido víctimas de la injusticia, usualmente por parte del Estado. En ellos son fundamentales las historias y testimonios de las víctimas. Su función es recordar lo ocurrido pero también permitir a las víctimas, sus familiares y la sociedad en general descansar en la tarea de recordar”, concluye Gil.

Por eso, a su juicio, se equivoca rotundamente Krebs al expresar su interés en que el Museo exponga los factores que contribuyeron a la destrucción de la democracia y al pedir que el Museo convoque a un grupo de historiadores de todas las tendencias a participar de una investigación que recoja un ciclo histórico mayor.

A su juicio, el Museo de la Memoria debe seguir evitando cualquier tipo de ambigüedad en condenar los crímenes cometidos. “Recuerda a las víctimas no porque fueran buenas ni porque estuvieran en lo correcto, ni porque sus ideas fueran mejores, sino por su condición de víctimas”.

Ricard Vinyes plantea que, a juicio de los detractores del Museo, hay víctimas que no aparecen en él, las del gobierno del Presidente Allende, a quienes no les habría quedado más remedio que protagonizar el golpe o, al menos, apoyarlo y aplaudirlo, aunque no estuviesen de acuerdo con las violaciones a los derechos humanos. Dice: “Esta es la justificación del golpe de Estado o “pronunciamiento militar””. Y concluye que “en esta distinción retórica el pinochetismo cultural y social busca su respetabilidad”.

Vinyes explica que nadie está ausente en el Museo porque los restos de Lonquén, de Calama, de Pisagua incluyen a quienes los hicieron posible: "Y sospecho que esta presencia espectral es lo que disgusta porque avergüenza: pasar de la condición de salvapatrias a la de culpable resulta éticamente insoportable".

Según el analista político, Ernesto Aguila, el problema es que cuando se piensa que en materia de brutalidades y ensañamiento con los detenidos durante la dictadura, se ha visto, escuchado o leído todo, el Museo muestra más. Y en una de sus columnas de prensa comenta: "Se ha dicho, correctamente, que las violaciones a los DDHH no se explican sino que se condenan. No es que estas no tengan contextos, sino que su gravedad y la ruptura moral que encierran torna superflua dicha explicitación porque el hecho ya se ha desacoplado moralmente de su contexto histórico político". Y añade que, cuando Krebs critica que haya circunscrito su misión sólo a las violaciones de los derechos humanos, "sin proporcionar al visitante los antecedentes que las generaron, limitando su función pedagógica", pone en evidencia que para ella las violaciones a los derechos humanos constituyen sólo una parcialidad de la historia, sin la densidad moral suficiente que amerite hablar sólo de ellas y que es necesario, por tanto, "proporcionar los antecedentes" cuando se quiera recordarlas.

Para Aguila, los jóvenes, que son los que producen cantidades de libros, investigaciones, documentales y obras de teatro sobre esa época, "hurgando obstinadamente en el pasado, serán quienes posibiliten ese Nunca Más que dejaremos pendiente".

De los cerca de 250 museos chilenos, los tres principales son públicos y administrados por la Dibam, por eso las declaraciones de Magdalena Krebs desataron también una ácida disputa sobre la naturaleza y misión de los museos como instituciones culturales de nuestro país. Algunos gestores culturales sostienen que las palabras de la arquitecta no hicieron sino expresar la tardía reivindicación de quienes históricamente han tenido la hegemonía del discurso patrimonial y del espacio museístico en nuestro país.

Entre estos, la ex directora de la repartición, Nivia Palma, que asevera que en el siglo XX la elite política, económica, cultural y militar gobernante buscó fortalecer el sentido de unidad y pertenencia nacional, y avanzar en el proceso de formación de nuevas generaciones dirigentes para construir un país unitario, culturalmente homogéneo y socialmente controlado. "Por eso, desde el discurso público, se construyó una sola memoria y se relevaron determinados actores y prácticas sociales. Ello explica también la naturaleza marcadamente "institucional" de colecciones y museografías, la uniformidad estética de los museos de arte, su escaso diálogo con nuevas tendencias en el campo de las artes visuales, y el sello coleccionista de museos de historia natural".

Pero en el mundo de los derechos humanos a muchos no los tomaron por sorpresa los dichos de la funcionaria porque, advierten que para ella nunca ha

sido fácil aceptar la existencia del Museo de la Memoria. Su misiva, que sacó chispas y provocó peticiones de renuncia a su cargo, sería producto de un poco difundido capítulo de su historia familiar, relatado hace algunos años por su padre, el fallecido historiador de origen alemán y Premio Nacional de Historia 1982, Ricardo Krebs, en conversaciones que sostuvo con el historiador Nicolás Cruz. Estas quedaron consignadas en la publicación "Vivir lo que tiene más Vida. Conversaciones con Ricardo Krebs".

Allí el patriarca de los Krebs Kaulen recuerda cómo en su primera clase en el Instituto de Historia de la Universidad Católica, después del triunfo de Allende, un alumno le advirtió que allí ya no habría cabida para él. "Fue una decisión (salir de Chile) que tomamos con mi mujer basados en la experiencia histórica de que en un país donde se establecía un régimen marxista ya no se salía más de él. Llegamos a la conclusión de que no queríamos vivir bajo el marxismo, especialmente pensando en nuestros hijos".

Así se inició el éxodo de cuatro años en que Krebs, su esposa y sus cuatro hijos vivieron en Colonia, Alemania. Período que terminó en 1974, después del golpe, cuando decidieron retornar a un Chile que les parecía libre, justo en el momento en que para otros comenzaba un Vía Crucis de las detenciones, torturas, asesinatos y exilio. Todo lo que se exhibe hoy en el Museo de la Memoria.

Luego, Magdalena Krebs estudió arquitectura en la Universidad Católica y en 1988 pasó a dirigir el Centro Nacional de Conservación y Restauración (CNCR), organismo dependiente de la DIBAM, donde adquirió mucho prestigio, sobre todo en el ámbito de la restauración. Estando en ese cargo, durante la campaña presidencial colaboró, junto a la arqueóloga Consuelo Valdés, con el grupo Tantauco de Cultura en el área de protección del patrimonio. Y ya en esos días, su nombre sonaba para Ministra de Cultura o titular de la DIBAM. Cargo al que llegó apenas Sebastián Piñera asumió la Presidencia. El Museo de la Memoria había sido inaugurado dos meses antes, en enero del 2010.

Los primeros meses fue un tiempo de nerviosismo para los funcionarios del Museo que entonces dirigía la abogada Romy Schmidt y cuyo financiamiento, en su parte sustantiva, es canalizado por la DIBAM. El itinerario de los recursos que este recibe anualmente del Estado es bastante complicado: una vez aprobada la cantidad en la discusión presupuestaria, la dirección del Museo firma un convenio anual de transferencia de recursos, en el que entrega su programa de actividades. Después de ser visado por la Contraloría, este convenio mandata a la DIBAM para que entregue los recursos al museo en tres cuotas, contra una rendición de cuentas mensual. El año pasado el informe preliminar que recibió la institución contemplaba un 30% menos, pero finalmente se logró mantener la asignación de \$1.400 millones.

El Museo de la Memoria y de los Derechos Humanos recibió 123 mil visitantes durante el 2011. Y este año, hasta el 30 de junio las visitas llegaban a 103 mil, por lo que se espera superar con creces las 200 mil.

“Una agenda de izquierda”

En el mismo período y, a sólo dos años de la puesta en marcha del INDH, el Instituto Libertad y Desarrollo entregó una implacable radiografía de esta institución donde no sólo critica sus políticas sino que propone derechamente su reestructuración. Quienes elaboraron el documento acusan a esta institución de “parcialidad”, de instalar “una agenda de izquierda” y de manejar una concepción “maximalista” de los derechos humanos. Luego de analizar los antecedentes laborales y las posiciones políticas de sus integrantes, el documento concluye que la mayoría “defiende ideas igualitaristas y no conservadoras ni libertarias”.

El trabajo se lanza en picada, analizando críticamente el diseño institucional del Instituto Nacional de Derechos Humanos y evaluando la composición de su Consejo. Concluye que lo investigado les sirvió para demostrar el carácter parcial de sus líneas de investigación y sugiere ciertas modificaciones “tendientes a fortalecer su independencia”.

Para criticar lo que consideran fallas de origen del diseño institucional del Instituto citan a José Zalaquett argumentando que, según el jurista, la ley “se generó en un clima político preelectoral, luego de considerables demoras en su tramitación. Dado que versa sobre un tema de alta relevancia política y social, existió una premura, comprensible pero inconducente a una eficaz legislación, por aprobar la creación del Instituto, mediante acuerdos políticos y a través del arbitrio de dejar muchos aspectos entregados a un futuro estatuto”⁷.

El documento de LyD critica la que considera una concepción maximalista de los DD.HH. que, advierten, podría hacer perder autoridad al INDH frente a la comunidad política y a la sociedad civil. Llega entonces, a la rápida conclusión de que se hace urgente revisar el diseño institucional del INDH y algunas políticas que el mismo ha ejecutado, su política de contrataciones y cambiar los mecanismos de nombramiento de los consejeros y su estatuto laboral.

Finalmente, los investigadores confiesan una motivación más coyuntural. Afirman que les intriga que el gobierno haya presentado un proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos⁸, pese a que la literatura, en general, rechaza la multiplicidad de este tipo de organismos dentro de un mismo Estado. “Se trata de una cuestión no sólo discutible desde la perspectiva del actual funcionamiento de diversos programas de derechos humanos en la Administración⁹, que hacen innecesario crear una Subsecretaría en la materia; sino también, y más grave aún, que podría demostrar que el INDH aún no se ha ganado un espacio de legitimidad al interior de nuestro país”.

7 Zalaquett (2010) p. 164.

8 Mensaje proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos y establece adecuaciones en la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, boletín N° 8207-07. Ver la reseña legislativa de dicho proyecto en LIBERTAD y DESARROLLO (2012).

9 Creemos que las unidades actuales de coordinación dentro del gobierno en DD.HH. como las existentes en Interior y Seguridad Pública (Programa de DD.HH.) y Relaciones Exteriores (Dirección de DD.HH.), son suficientes para responder a las necesidades internas e internacionales en la materia.

Interpelan: ¿Cuál es el rol que está jugando el INDH en nuestro país? ¿Se trata efectivamente de un órgano autónomo, plural y en el que las diversas sensibilidades en materia de DD.HH. encuentran un espacio? ¿Cuál es el verdadero espacio que el INDH debe ocupar dentro de nuestro sistema político y jurídico? ¿Se trata efectivamente de una "institución que se ubica en la frontera entre el derecho y la política"? Y concluyen que "el INDH parece estar transformándose en una "ONG más"; persiguiendo una agenda de investigación estructurada sobre bases ideológicas asociadas a la izquierda y buscando transformarse en un inquisidor del actual gobierno (por su carácter de centroderechista más que por el mérito de acciones infractoras en materia de DD.HH.).

Lorena Frías estima que el estudio de Libertad y Desarrollo quiere ser una mirada con pretensión de objetividad sobre el INDH pero, por una parte, carece de rigor y por otra de contexto. Eso los lleva a desear que esta institución sea una expresión del empate político (binominal) más que un espacio autónomo y que da relevancia a la sociedad civil. Comenta que el desafío que enfrenta hoy el Instituto es la incorporación de una concepción integral de DDHH que sustente la noción de democracia participativa o de ciudadanía. Se trata de comprender, en clave de derechos humanos, los límites de la democracia actual e identificar los nudos teóricos, políticos, institucionales y culturales que impiden que se constituya en eje articulador de una sociedad diversa y democrática.

"Los mecanismos nacionales de promoción y protección de los derechos humanos no sólo deben lidiar, cuando se crean, con temas propios de la gestión y posicionamiento institucional de un nuevo órgano, sino también con el contexto en el que se insertan y con la historia que les precede en materia de derechos humanos".

La abogada apunta a la necesidad de enfrentar la dificultad que ha tenido Chile para incorporar el derecho internacional de los derechos humanos en un contexto de globalización; la tensión entre la experiencia histórica vivida por los chilenos durante la dictadura, frente a la necesidad de ampliar el campo de promoción y protección a los derechos humanos en democracia, y la ausencia de una reflexión sobre estos derechos que de cuenta de su indivisibilidad e independencia en el marco de un discurso que toma poco en cuenta la mirada más moderna del principio de igualdad y no discriminación orientada a la protección de los grupos estructuralmente discriminados".

En este sentido, es innegable que el corpus normativo actual de los derechos humanos ha transitado desde una concepción liberal y restringida del Estado de Derecho -con énfasis en las libertades y derechos políticos- hacia una que ubica en el centro la justicia social, los derechos económicos, sociales y culturales y el reconocimiento de las identidades subordinadas.

La llegada de la democracia en Chile restituyó el orden jurídico político relegando a un segundo momento la participación ciudadana. De allí que esta

última, más allá de su componente electoral, es la deuda pendiente que abre el proyecto democrático a redistribuir el poder para garantizar a los individuos el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales¹⁰.

El impacto de este discurso es reciente y obedece, fundamentalmente, al trabajo que durante estas décadas han sostenido las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que, progresivamente, empiezan a actuar en sintonía con las demandas de la ciudadanía. Y es que estas demandas, aún difusas desde la lógica de los derechos humanos, expresan la necesidad de participación y la incorporación de temas que hacen parte de la agenda global de estos derechos: medioambiente, pueblos indígenas, mujeres, diversidades sexuales y de género, acceso a condiciones materiales para una vida digna, etc.

¿Quién podría sostener que temas como el asesinato del joven homosexual Daniel Zamudio a manos de una banda homofóbica, la cartilla con el instructivo discriminatorio para las postulaciones al Ejército, la violencia brutal que en muchos casos se aplica contra el pueblo indígena, los estudiantes y las mujeres o el Seminario de la Universidad Católica sobre terapias correctoras de desviaciones sexuales, no tienen que ver los con derechos humanos?

En Chile, obviamente, la historia de estas garantías se focalizó durante los primeros 20 años de la transición en las violaciones de que fueron objeto miles de chilenos y chilenas durante la dictadura militar. Por eso, la noción de derechos humanos está, hasta hoy, ineludiblemente vinculada a estos atropellos y, en términos de políticas públicas a la obligación de verdad y reparación. Sin embargo, esto ha ido en desmedro de otros derechos, como lo demuestra una encuesta realizada por el INDH durante los primeros meses del 2011. En ella se establece que un 80,33% de los/las entrevistados/as considera que durante dicho período se vulneraron los derechos básicos, pero dicha opinión coexiste con un alto grado de desconocimiento respecto de la especificidad de otros derechos como los de igualdad y no discriminación.

Superada la dictadura, los canales de participación de la ciudadanía se redujeron al campo electoral, sin embargo, en este marco se realizaron los primeros avances normativos e institucionales en materia de derechos humanos; la reforma constitucional al Artículo 5 que incorpora los tratados internacionales como parte del tramado normativo chileno, la creación de las Comisiones de Verdad¹¹ y el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. A esto se suma el conjunto de políticas adoptadas por los gobiernos

10 PNUD y OEA. "Nuestra Democracia". Sección de obras de sociología. Fondo de Cultura Económica, 2010, pág. 3.

11 Desde 1990 en adelante se han creado en Chile tres comisiones de verdad: La Comisión de Verdad y Reconciliación o Comisión Rettig (1990), la Comisión Nacional de Prisión Política y Tortura o Comisión Valech (2003), y la Comisión Asesora para la calificación de detenidos desaparecidos, ejecutados políticos y víctimas de prisión política y tortura (2009). Las tres han tenido como mandato el esclarecimiento de los hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos (desaparición forzada, ejecuciones arbitrarias, prisión política y tortura) y reconocer a las víctimas su calidad de tales para efectos acceso a políticas de reparación.

de los últimos 20 años, distribuidas en su ejecución entre el Ministerio de Educación, Salud, Interior y un conjunto de medidas de reparación emanadas de las recomendaciones de las comisiones de verdad.

Recientemente, se han producido señales que indican que se cristaliza una mirada más amplia sobre los derechos humanos. La Oficina de Derechos Humanos de la Corporación de Asistencia Judicial y la reciente creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos reflejan la vinculación entre el pasado y sus violaciones a los derechos humanos y el presente con "nuevos temas" en este campo. A ello se suma el anuncio de creación de una Subsecretaría de Derechos Humanos al alero del Ministerio de Justicia¹². Esta última instancia busca fortalecer la institucionalidad política y gubernamental de derechos humanos, y responde a la necesidad de establecer con rango de ley un ente que desde el Poder Ejecutivo proponga y coordine las políticas públicas en este ámbito.

Ha sido un proceso lento establecer un vínculo entre pasado y presente y entre las organizaciones vinculadas a la defensa histórica de los derechos y las contemporáneas se han dado pocos puntos de encuentro. "Dicha situación, señala Frías, tiene su correlato en la fragmentación del movimiento de derechos humanos en cuyo interior coexisten, por una parte las organizaciones históricas en la defensa de los crímenes cometido durante la dictadura y, por otra, las organizaciones que ha asumido la promoción y defensa de derechos ligados a los temas de igualdad y no discriminación, de medioambiente y de derechos económicos, sociales y culturales".

Es justo destacar el caso de la Comisión Ética contra la Tortura, que ha denunciado los atropellos de este tipo que se cometen en la actualidad o el caso de Corporación Humanas, que a pesar de ser una ONG bastante nueva, ha promovido una mirada de género sobre la tortura durante el régimen de Pinochet y judicializado los primeros casos de violencia sexual como tortura en el caso de mujeres víctimas de prisión política.

Desde el punto de vista internacional, hoy se dispone también de procedimientos que habilitan a los ciudadanos/as de los Estados-Parte para reclamar internacionalmente aquellos derechos que el Estado no ha podido o querido proteger ya sea en su forma jurisdiccional como lo son la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional o a través de resoluciones y recomendaciones de órganos que supervisan el cumplimiento de estos tratados o convenciones.

No se puede desconocer la creación de institucionalidad pública que se ha dado en los últimos años en Chile como respuesta a las demandas de mujeres,

¹² Ley 20.405 que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, corporación autónoma de derecho público, cuyo objeto es velar por la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile, establecidos en las normas constitucionales y legales; en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, así como los emanados de los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.

pueblos indígenas, jóvenes, personas con discapacidad y de la tercera edad. Pero, específicamente, en el caso de las primeras, aún son discriminadas en el ámbito patrimonial del matrimonio; se ha postergado el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos de los pueblos indígenas y, recién en el 2011, después de más de 20 años de democracia, se inició un agitado debate público sobre los derechos civiles de la población gay, lésbico y trans. Estos avances nos anuncian un tiempo nuevo que busca articular de una manera distinta la relación entre democracia, ciudadanía y derechos humanos.

El año que pasó ha trascendido salpicado de acaloradas polémicas que dividieron e irritaron al país al poner, una vez más sobre la mesa, temas no resueltos. Sabemos también que en los países donde se producen guerras o conflictos hay muchas miradas sobre la historia. Sin embargo, la imposibilidad de establecer una mirada única no puede ser pretexto para dar la espalda a lo ocurrido. En este sentido, gestos públicos como la autorización a los funcionarios del INDH para ingresar a los carros de carabineros que llevan detenidos durante las manifestaciones, o gestos singulares como la declaración de arrepentimiento del Ministro Andrés Chadwick por no haber condenado las violaciones a los derechos humanos del gobierno de Pinochet o la participación del ministro de Educación, Harald Beyer, en la Marcha por la Igualdad alimentan la esperanza de un futuro mejor.

Los resultados de las elecciones municipales pueden ser entendidos a partir de las tensiones observadas en el curso del año al interior del gobierno, de la Alianza, así como entre las fuerzas opositoras.

Las movilizaciones estudiantiles, las protestas ciudadanas y las desacreditadas encuestas de opinión pública, continuaron evidenciando el amplio descontento ciudadano con la gestión del Presidente Piñera. A estas se sumó la generalizada crisis de legitimidad de las principales coaliciones e instituciones políticas, sociales y económicas del país.

El Ejecutivo entró en su último año de gestión, con ambiciones de darle continuidad al gobierno de la Alianza y una ambiciosa agenda legislativa que contempla la elección de consejeros regionales, plebiscitos comunales, el lobby en organismos públicos, ley de transparencia y la de probidad pública, la ley de presupuesto, el INE autónomo, la reforma al sistema procesal, la carretera eléctrica, la reforma al sistema de acreditaciones y, nada menos que, la reforma al sistema de partidos. Sin embargo, en un año electoral, una agenda de reformas de esta naturaleza, tiene bajas posibilidades de llevarse exitosamente a cabo.

El gobierno deberá darle gobernabilidad al país y, al mismo tiempo, abrirle posibilidades de triunfo al candidato oficialista. Dos desafíos altamente complejos.

lope