

La cuenta regresiva

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

**Barómetro de
política y equidad**

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

Fundación Equitas

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

Fundación Friedrich Ebert

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

Diseño Gráfico y Diagramación

Luis Iturra Muñoz
www.luisiturra.com

La cuenta regresiva

lope

**Barómetro de
política y equidad**

Fundación



EQUITAS

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

Índice

		Presentación
		p. 6
1	Política	
		<i>A río revuelto... Elecciones y el último Mensaje</i>
		<i>Augusto Varas</i>
		p. 8
2	Economía	
		Crecimiento sin efecto social
		<i>Hernán Frigolett Córdova</i>
		p.40
3	Política Social	
		Los sistemas de AFP e isapres en el debate electoral
		<i>Eugenio Rivera Urrutia</i>
		p.58
4	Empleo y Protección Social	
		Quizás esta vez... sí ganen los pescadores
		<i>Patricia Silva</i>
		p.84
5	Educación Superior	
		La consolidación del movimiento estudiantil y las secuelas de sus demandas
		<i>Luis Eduardo González, Oscar Espinoza Díaz</i>
		p.104
6	Género	
		Desigualdad de género. Crónica de un retroceso anunciado
		<i>Pamela Díaz-Romero Monreal</i>
		p.122
7	Pueblos Originarios	
		Juicio al estado de Chile
		<i>Domingo Namuncura</i>
		p.136
8	Medios de Comunicación	
		Comunicaciones: Recta final de una carrera desigual
		<i>Elisabet Gerber</i>
		p.152
9	Ciudad y Reconstrucción	
		Misión cumplida, señor presidente. Informe de ciudad y reconstrucción
		<i>Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez</i>
		p.176
10	Políticas Culturales	
		Salida de Cruz Coke. Sin ceremonia del adiós
		<i>Marcia Scantlebury</i>
		p.198

Presentación

Al iniciar su último año de gobierno, el Presidente Piñera puede estar satisfecho de haber cumplido con las metas que se había propuesto: ampliar la iniciativa privada y fortalecer lo individual. De acuerdo a su asesor de contenidos, Ricardo Rivadeneira, los logros alcanzados por su administración en esta dirección fueron innumerables, aunque reconoce que "este progreso se ha dado principalmente en el ámbito de lo privado [...] Lo público, en cambio, se nos fue quedando atrás: las instituciones, la política, los barrios y ciudades, la televisión, la educación, el transporte, e incluso valores fundamentales como la confianza y fe pública, parecen estar al debe".

Su compromiso, que se expresó en un permanente esfuerzo por ampliar la libertad del mercado aumentado las posibilidades de incremento de las rentas y lucro privado, empapó el conjunto de su gestión. Tal política, combinada con la estrategia de lograr altos niveles de aceptación ciudadana -el presidencialismo plebiscitario, al que hemos referencia en análisis anteriores- también se expresó a nivel macroeconómico.

El incentivo a lo privado se hizo patente en el sector de la educación y la salud. Bajo el discurso de la eficiencia, en ambos se priorizaron las transferencias del sector público al privado por sobre la inversión pública. Ejemplos de esto ha sido el apoyo a la educación y salud privadas en desmedro de la inversión en el respectivo sistema público. A esto se suma la crisis de la previsión privada con los escasos niveles de rentabilidad del conjunto de los fondos de inversiones y los negativos efectos sobre los montos de las jubilaciones. Según Joaquín Vial, consejero del Banco Central, cerca del 60 % de cotizantes que comenzaron a ahorrar en 1980 recibirán una pensión de solo \$150.000 pesos mensuales. La última promesa presidencial de una reforma previsional rebajando las comisiones de las AFP y mejorando el retorno de las inversiones se haría aumentando las cotizaciones de los trabajadores y prolongando la vida laboral, todo lo cual solo agravaría la crisis del sistema.

La propuesta de ley de televisión digital en beneficio de los actuales propietarios de canales privados, el estímulo a la demanda (espectadores) de productos culturales en perjuicio de su oferta (artistas e intelectuales), el uso y deterioro de la imagen de importantes instituciones republicanas -Servicio de Impuestos Internos, Servicio Electoral, Instituto Nacional de Estadísticas-, y la política energética en beneficio de las grandes

corporaciones, son ejemplos que muestran la reiterada falta de compromiso de este gobierno con lo público.

Este tiene su correlato en el modelo de crecimiento basado en el consumo, que gracias al precio del cobre, masivas inversiones extranjeras en la minería y altas tasas de interés permitió al sistema bancario disponer de grandes cantidades de recursos financieros que ampliaron y multiplicaron el acceso a créditos privados de diverso tipo, que en los sectores inmobiliario y automotriz produjeron amenazantes burbujas. El resultado ha sido un consumo mayor que el producto y una cuenta corriente deficitaria. Este desequilibrio estructural de la economía nacional ya se ha comenzado a sentir en las proyecciones de crecimiento que han ido a la baja, todo lo cual genera un cuadro económico desfavorable para la próxima administración.

La desatada lucha por cupos parlamentarios con nombre y apellido al interior de cada partido no ha sido otra cosa que la natural derivación y contagio social del enrarecido clima político nacional que ha puesto la descarnada lucha por el poder a la orden del día. En esto, la administración Piñera no se ha quedado atrás.

Pamela Díaz-Romero - Augusto Varas

Editores

Política

1

A río revuelto... Elecciones y el último Mensaje

Augusto Varas*

*Presidente del Directorio de Fundación Equitas

Después de las elecciones municipales de octubre de 2012 y a diferencia de la tradicional quietud política durante el descanso estival, en el verano de 2013 la política nacional se vio inusualmente agitada, alcanzando altos niveles de tensión a comienzos de otoño.

La derrota de la derecha en las elecciones municipales profundizó sus divergencias internas, visibilizándose significativas fracturas al interior de la Alianza y sus partidos. Igualmente, en medio de esperanzas renovadas de recuperar el gobierno gracias a la ex Presidenta Bachelet, la oposición mostró sus propias tensiones y divisiones intra e inter partidarias.

En su último año el Ejecutivo comenzó a preparar las condiciones para una salida digna del gobierno y el traspaso del poder. Así, se fortaleció el control comunicacional de la presidencia y se anunció una amplia lista de iniciativas legislativas que cubrirían temas tan amplios como la reforma educacional, crecimiento e inversiones, reformas políticas y seguridad ciudadana, las que al no ser posible de aprobar durante la administración Piñera quedarían como agenda legislativa para una próxima administración y su respectiva oposición. En esta misma dirección, el Presidente nombró a María Luisa Brahm, su leal jefa de asesores del "segundo piso", como miembro del Tribunal Constitucional, en reemplazo de José Antonio Viera-Gallo, con el objetivo de fortalecer tal instancia como barrera anti mayorías parlamentarias que en un futuro puedan aprobar leyes que amenacen los intereses basales de la derecha¹. Igualmente, los empresarios fundadores del Centro de Estudios Públicos (CEP) endurecieron posiciones, pidiéndole la renuncia a Arturo Fontaine, su director por 31 años, quién reiteradamente mostró opiniones desfavorables al Presidente, a su política educacional y se manifestó contra el lucro en las universidades.

En este revuelto río, el sector empresarial siguió capitalizando y las elites políticas continuaron controlando las barreras de acceso al poder, abriendo selectivamente las esclusas de las directivas partidarias a sus más cercanos y limitando el ingreso de independientes al parlamento.

En este revuelto río, el sector empresarial siguió capitalizando y las elites políticas continuaron controlando las barreras de acceso al poder, abriendo selectivamente las esclusas de las directivas partidarias a sus más cercanos y limitando el ingreso de independientes al parlamento

1 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/03/27/el-poder-no-electoral-que-busca-ejerger-la-derecha-desde-el-tribunal-constitucional>

Ejecutivo

En medio de la abierta confrontación entre posturas liberales y conservadoras al interior de la Alianza, el Ejecutivo reaccionó con un hiperactivismo legislativo, intentando consolidar posiciones a la vez que continuaba con su incansable, y nunca plenamente lograda, búsqueda de un mayoritario apoyo ciudadano.

Reacciones ante la derrota electoral

Reaccionando ante los adversos resultados de las elecciones municipales de octubre de 2012, para el gobierno y la Alianza (en particular para RN), el Ejecutivo efectuó dos movidas tácticas. Por una parte, realizó la cuarta modificación de gabinete en tres años, cambiando al ministro Andrés Chadwick de Segobob a Interior; a Rodrigo Hinzpeter de Interior a Defensa; nombró como nueva vocera de gobierno a la intendenta de Santiago, Cecilia Pérez; y mantuvo a Rodrigo Pérez Mackenna como biministro de Vivienda y Bienes Nacionales. La ministra Catalina Parot (Bienes Nacionales), quién se postularía al Senado, junto a los presidenciables, Laurence Golborne (Obras Públicas) y Andrés Allamand (Defensa), dejaron el gobierno. De esa forma, al desprenderse de "ministros-candidatos" en competencia, intentó reducir la entropía que esa sorda pugna había generado en su administración, paralizando relativamente la gestión gubernamental. En la medida que los ministros involucrados desde sus respectivas carteras luchaban por cobertura mediática, la atención pública terminó centrada en ese duelo más que atendiendo los logros de su administración.

Tratando de recuperar la iniciativa secuestrada por la rivalidad intra gabinete, el segundo movimiento presidencial fue promulgar, a fines de noviembre de 2012, la Ley de Primarias, de carácter vinculante, para las elecciones presidenciales, parlamentarias y de alcaldes, las que se realizarán el 30 de junio de 2013, y, en enero, anunció una ambiciosa agenda legislativa compuesta por veinticuatro proyectos, agrupados en cuatro grandes sectores: reforma educacional, crecimiento e inversiones, mejores instituciones, y seguridad ciudadana².

Considerando los escasos siete meses hábiles que de hecho disponía el Ejecutivo para avanzar proyectos de ley, la lista presentada mostró sus debilidades, por lo que a comienzos de marzo de 2013 el paquete de proyectos se redujo a quince, siguiendo "una estrategia que considera el rasgo 'electoral' de este año"³ y pondría cincuenta urgencias legislativas a proyectos de ley hasta el fin de su administración.

² *El Mercurio*, 2 de enero, 2013.

³ http://diario.elmercurio.com/2013/03/03/reportajes/cuentan_que/noticias/586618D4-9952-483C-92F0-06FF6D1799BE.htm?id=%7B586618D4-9952-483C-92F0-06FF6D1799BE%7D

Las dos almas de la Alianza

El revés electoral de la derecha revivió tensiones internas, evidenciando una pugna ideológica transversal en la Alianza, instalada públicamente en entrevistas y libros. A fines de 2012, quienes abrieron los fuegos fueron los miembros del sector más conservador de la derecha, encabezado por el ex ministro de Pinochet, Hernán Büchi, quién declaró que "el gobierno está dejando de lado la defensa de sus ideas y convicciones"⁴. Lo siguió, en su libro en defensa del "modelo", el director de Libertad y Desarrollo, Luís Larraín, acusando que "ni la centroderecha, en particular el Gobierno [...] han hecho esfuerzos serios por defender algunos de los muchos elementos positivos que tiene el marco institucional y económico chileno"⁵. A estas críticas se le sumó el senador UDI, Jovino Novoa, el que en su libro *Con la fuerza de la libertad*, criticó acerbamente al gobierno por no defender la economía de libre mercado, ni avanzar en la flexibilidad laboral, por subir impuestos, ceder a la presión pública cambiando reglas del juego (Barrancones), aceptar la demonización del lucro, para finalmente comprarse la consigna de que "la desigualdad es un mal"⁶. Su conclusión fue que "el gobierno de Sebastián Piñera es, en gran medida, responsable de la debilidad y la pérdida de identidad de la centroderecha"⁷.

La respuesta provino del ministro Cristián Larroulet, también UDI, quién en su libro *Chile camino al desarrollo*, afirmó que el país había cerrado la consolidación democrática gracias a la alternancia con un gobierno de centroderecha, el que había mostrado sensibilidad social, preocupación por los derechos humanos y tolerancia, dando por tierra con la superioridad moral de la izquierda, creando una centroderecha moderna, capaz de llevar al país más cerca del desarrollo gracias al emprendimiento e innovación, empleo, distribución del ingreso, protección de los consumidores, educación, una nueva política social, seguridad pública, reformas a las instituciones políticas, modernización del Estado, descentralización, y un oído atento a las demandas ciudadanas⁸. Y el Presidente terminó respondiendo directamente las críticas: "los principios y valores nuestros, los de siempre, los de nuestro sector, la libertad asociada a la responsabilidad, el trabajo bien hecho, una sociedad con mayor justicia, el respeto irrestricto de la vida, promoción de la familia. Esos son los valores que nos han guiado"⁹.

4 <http://cnnchile.com/noticia/2012/12/31/hernan-buchi-critica-a-gobierno-de-sebastian-pinera-por-dejar-de-lado-la-defensa-de-sus-ideas-y-convicciones>

5 Luis Larraín, *El regreso del modelo*, Instituto Libertad y Desarrollo, Santiago, 2012. http://www.lyd.com/wp-content/files_mf/lyd236enero9.pdf

6 <http://diario.latercera.com/2013/01/12/01/contenido/reportajes/25-127443-9-jovino-novoa-los-empresarios-no-salen-a-defender-el-modelo.shtml> Jovino Novoa, *Con la fuerza de la libertad*, La Tercera-Planeta, Santiago, 2013.

7 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/01/17/pinera-responde-con-dureza-a-criticas-de-jovino-novoa-y-hace-arenga-electoral-con-miras-a-las-presidenciales/>

8 Cristián Larroulet, *Chile camino al desarrollo*, Mercurio-Aguilar, Santiago, 2013.

9 *El Mostrador*, 17 de enero, 2013.

A tres años de su elección, el Ejecutivo reconocía las profundas diferencias que lo separaban de su principal partido de gobierno.

Pero estas diferencias también se manifestaron al interior de su propia administración, tal fue el inesperado apoyo del ministro de Salud, Jaime Mañalich, a la despenalización del consumo de ciertas drogas y la rehabilitación de drogadictos, tal como la OEA recomendó regular algunos estupefacientes. Ante esta declaración, la ministra Secretaria General de Gobierno, Cecilia Pérez, señaló que "hoy día nosotros creemos que no tiene que haber cambios legales que cambien el norte y el camino que ha señalado el Presidente de la República"¹⁰.

..... La incesante búsqueda de apoyo ciudadano

Estimulado por el leve aumento de la popularidad presidencial en el período noviembre-diciembre 2012 (31% aprobación), el Ejecutivo continuó fortaleciendo su política comunicacional a través de un mayor control noticioso, organización cabildos abiertos, entrega de subsidios, organización de comisiones presidenciales y presencia en temas internacionales. El mayor control gubernamental en TVN significó, de acuerdo a FUCATEL, una importante distorsión de la agenda noticiosa¹¹.

Esta política implicó un aumento del gasto gubernamental en publicidad durante el 2012, el que llegó a cerca de USD\$ 66 millones de dólares, aumentando un 13,3% real respecto de 2011¹².

Continuando con el intento de ganar apoyo gracias a subsidios y bonos, en noviembre de 2012, en el tercer llamado del año, el Presidente entregó 4027 mil subsidios de clase media, asignándose en todo el país 10.247 mil subsidios de este tipo, con un costo de \$62 mil millones de pesos. De acuerdo al ministro de Vivienda, Rodrigo Pérez Mackenna, este "beneficio ha dinamizado el mercado inmobiliario, a través de la inyección de más de 1.750 millones de dólares, cifra que incluye los recursos destinados a subsidios, los créditos otorgados por los bancos y el ahorro de las familias"¹³. Sin embargo, de acuerdo a *El Mercurio*, "cerca de la mitad de los subsidios de clase media que se han lanzado a concurso no logran convertirse en un aporte financiero para la vivienda y terminan venciendo, siendo desechados o devueltos por quienes los consiguen"¹⁴.

10 <http://www.24horas.cl/nacional/gobierno-cierra-la-puerta-a-cambios-legales-en-drogas-654297>

11 <http://www.observatoriofucatel.cl/observatorio-fucatel-analiza-noticiero-central-de-tvn-y-hace-un-llamado-a-discutir-el-concepto-de-pluralismo/>

12 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20130319/pags/20130319182149.html>

13 <http://www.lanacion.cl/presidente-y-minvu-entregan-mas-de-4-mil-subsidios-a-clase-media/noticias/2012-12-22/164503.html>

14 <http://diario.elmercurio.com/2013/03/31/nacional/nacional/noticias/596B239E-7A1C-44A8-8C5B-3059EA89A9DB.htm?id=%7B596B239E-7A1C-44A8-8C5B-3059EA89A9DB%7D>

De la misma forma, en la celebración de su tercer año de gobierno, el Presidente anunció un bono de \$40 mil pesos y el aumento del sueldo mínimo por sobre los \$200 mil pesos mensuales, siendo criticado por el presidente de RN, Carlos Larraín, quién se manifestó contrario a los bonos: "no son una solución, [...] no me gusta la idea de que haya que quitarle el dinero a personas que ganan sus ingresos y que pagan impuestos por ellos y luego restituirselo"¹⁵.

Incorporando la política exterior al diseño político interno, el gobierno escaló innecesariamente las tensiones con Bolivia por el ingreso no autorizado de tres concriptos bolivianos al territorio nacional portando un arma de guerra. En vez de expulsarlos inmediatamente, como se había hecho en anteriores oportunidades, el gobierno posibilitó el inicio de acciones judiciales en su contra. Ante la protesta abierta o encubierta de opositores y partidarios, el gobierno finalmente expulsó a los concriptos del país.

La muerte del presidente Chávez fue otro episodio en que el Ejecutivo, demostrando más pragmatismo que ideología, decidió asistir a sus exequias terminando de principal guardia de honor en la ceremonia. Y no demoró en asistir a la entronización del nuevo Papa Francisco.

..... Ley de primarias

Como parte del activismo legislativo presidencial, el Ejecutivo propuso un perfeccionamiento del sistema electoral, incluyendo normas sobre inscripción automática y voto voluntario y ley de primarias, haciéndolo más desigual y discriminatorio¹⁶.

Con todo, la atención terminó desplazándose a las primarias parlamentarias y presidenciales ante lo cual, continuando con la adicción pecuniaria, a comienzos de marzo el gobierno propuso un sistema mixto para aumentar la participación política de mujeres en las próximas elecciones

Dadas las dificultades de lograr acuerdos internos, el 1 de mayo la UDI y la Concertación inscribieron sus candidatos a la primaria presidencial y, salvo RN, anunciaron que no irían a primarias parlamentarias creando una profunda decepción ciudadana.

El fracaso inmediato de esta nueva institución política mostró los devastadores efectos del binominal sobre los partidos al dejar al desnudo las dimensiones más crudas de la lucha por el poder. Tal fue la situación creada en el PS por la negativa inicial de realizar primarias en las regiones de Los Ríos y Los Lagos y designar al senador Camilo Escalona y al diputado Alfonso de Urresti en esos cupos, como se verá más adelante. Algo similar ocurrió con las designaciones sin primarias en la UDI, de José Antonio Kast en la Región Metropolitana, Iván Moreira en Los Lagos y Ena von Baer a Los Ríos.

15 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20130311/pags/20130311180120.html>

16 <http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/03/19/eHegilador-egoista-y-la-ley-de-primarias>

Consumidores

Agotando la política de protección al consumidor, el gobierno decretó que 220 fármacos bioequivalentes deberán estar obligatoriamente en el stock permanente de las farmacias¹⁷, y el Sernac interpuso una demanda colectiva en contra de Salcobrand, Cruz Verde y Farmacias Ahumada, para compensar a los consumidores dañados por su colusión entre diciembre de 2007 y marzo de 2008. A su vez, demandó a las multitiendas Corona, Hites y Dijon por cobro ilegal a sus clientes y cláusulas abusivas en contratos y anunció mediaciones con Fashion's Park, Cruz Verde, Salcobrand, Tricot, ABC DIN y Cencosud por contratos con cláusulas abusivas pero sin cobros en las compras¹⁸.

El Ejecutivo presentó, en marzo, un proyecto de ley que imponía un fuerte aumento de las exigencias a jardines infantiles públicos y privados, exigiendo que cuenten con un reglamento interno que incorpore políticas de prevención y protocolos de acción ante conductas como abusos sexuales o maltrato infantil¹⁹.

A la multa impuesta por la Corte Suprema a Cencosud por cláusulas abusivas en sus contratos a clientes, se sumó el acuerdo con el Banco Estado, el que devolverá \$5.700 millones cobrados por este concepto en 2003. Producto de ese fallo la Superintendencia de Bancos, derogó la "aceptación tácita" de alzas en comisiones de tarjetas de créditos y otros cobros unilaterales, lo que fue calificado como acto irresponsable por el presidente de la Asociación de Bancos, Jorge Awad, ya que no lo reemplazaron con norma alguna²⁰.

Instituciones

Un nuevo episodio en el deterioro de la legitimidad de instituciones del Estado involucró al Instituto Nacional de Estadísticas (INE) al ser cuestionados, por el Banco BCI, la consultora Gemines y el banco internacional de inversiones Morgan Stanley, los datos de inflación proporcionados por el instituto. Preocupación que escaló hasta el fondo Monetario Internacional (FMI) que pidió información al respecto.

Las denuncias de errores²¹ y falsa información deliberadamente entregada percutaron la salida del director del INE y para investigar si hubo ilícitos en la realización del Censo 2012, la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), retiró computadores y documentos de las oficinas del INE, incluido el celular

17 <http://diario.elmercurio.com/2012/12/19/nacional/nacional/noticias/186350FF-6D33-4078-96AA-4AB581085BA8.htm?id=%7B186350FF-6D33-4078-96AA-4AB581085BA8%7D>

18 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20130412/pags/20130412140926.html>

19 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2013/03/829520/Gobierno-aumenta-exigencias-para-funcionamiento-de-jardines-infantiles-y-salas-cunas>

20 <http://www.elmostrador.cl/noticias/negocios/2013/05/09/bergoeing-versus-awad-duro-enfrentamiento-por-caso-de-comisiones-y-cobros-unilaterales/>

21 <http://ciperchile.cl/2013/04/26/mariana-alcerreca-%E2%80%99Cen-el-censo-2012-si-ha-habido-manipulacion%E2%80%9D/>

del director, el que fue reemplazado por Juan Enrique Coeymans, director del departamento de Ingeniería de Transporte y Logística de la Universidad Católica.

Después de un lustro, el Consejo para la Transparencia (CPLT) y el ministerio Secretaría General de la Presidencia, acordaron inaugurar a fines de abril el portal para la transparencia administrado por el CPLT y que centralizará la información que deben proporcionar todas las instituciones públicas.

Empresarios

El sector empresarial continuó aumentando sus ganancias, organizándose para incrementarlas, capturando rentas y consumidores, así como confundiendo intereses públicos con privados.

La encuesta del Centro de Microdatos de la Universidad de Chile, reveló que "la distribución de ingresos laborales totales se ha mantenido altamente desigual en los últimos 2 años, el nivel de ingresos mensuales de los empleadores aumentó de \$1,7 millones mensuales a \$2,4 millones desde noviembre del 2010, con lo que sus rentas se incrementaron en casi \$700 mil, mientras que el de los trabajadores pasó de \$234 mil a \$266 mil, anotando una expansión de \$32 mil [...] la diferencia de ingresos entre ambas categorías laborales aumentó más de 23% desde noviembre del 2010"²².

En ese contexto y ampliando su capacidad de maximización de ganancias, la Asociación Nacional de Armadores (ANA), integrada por los grupos Urenda, Von Appen y Luksic, entre otros, anunciaron la conformación de un cluster que incluiría empresas navieras, puertos, astilleros, agentes de naves, firmas de remolcadores, Armadores Zona Sur-Austral (Armasur), sociedades de clasificación, proveedores de naves, empresas de muellaje, servicios de bunkering, formación marítima y administración de naves. Y apoyando la concentración de la propiedad y servicios, la Corte Suprema autorizó, con condiciones, a Shell, del grupo Luksic, a comprar Terpel. Los compradores tendrán que vender alguna estación en los lugares en que esté duplicada la presencia de Shell o Terpel²³.

Continuando con la ampliación de sus empresas, a mediados de abril Copesa (*La Tercera*), controlada por Álvaro Saieh, anunció la puesta en el aire del canal de televisión abierta, 3TV.

22 <http://cambio21.cl/cambio21/site/artic/20130124/pags/20130124155451.html>

23 http://pram.elmercurio.com/Private/SendTicketSSO.aspx?SSOAuthStatus=0&SSOTargetUrl=http%3a%2f%2fdiario.elmercurio.com%2f2013%2f01%2f03%2feconomia_y_negocios%2f_portada%2fnoticias%2f3F35CF89-2637-4F84-8349-D7A954F52887.htm%3fid%3d%257B3F35CF89-2637-4F84-8349-D7A954F52887%257D&ApplicationName=EM30

Captura de rentas

La captura de rentas se hizo más evidente en este período en las áreas de pesca, tierras, litio y plantaciones forestales.

Pesca.

La discusión de la ley de pesca evidenció tanto las presiones empresariales por mantener la captura de estas rentas, como mostró las grandes fracturas políticas, ideológicas y de intereses que paralizan a la oposición.

Distanciándose del acuerdo entre el gobierno, senadores de la DC y el senador Fulvio Rossi (PS), los Senadores DC, Ximena Rincón y Mariano Ruiz-Esquide, señalaron que ese acuerdo no representaba a su bancada porque “un requisito básico para que existiera como tal era la concurrencia de todos nosotros y ello no fue posible” y consideraron que la idea de “otorgar el 85 por ciento de la cuota industrial a un pequeño grupo de empresas por 20 años renovables *ad eternum* nos parece excesivo [...] creemos que no es posible aceptar, en ningún proceso de negociación, una norma que vulnere la definición esencial que debe fundar el marco regulatorio pesquero”²⁴. A esa declaración se le sumaron dos recursos ante el Tribunal Constitucional, uno interpuesto por el senador PS, Pedro Muñoz, y la DC, Ximena Rincón. El senador Camilo Escalona estimó que al otorgar licencias renovables se entregan “privilegios odiosos en desmedro de todos los chilenos y chilenas. Se vulnera el principio de la libertad económica. Claramente el artículo 19 número 2 de la Constitución establece que no se pueden fijar privilegios a favor de ningún sector de la población sin razón ni justificación”. El otro requerimiento fue puesto por el senador PPD, Eugenio Tuma, para hacer respetar los derechos de los pueblos originarios que establece el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)²⁵.

La fundación pro transparencia, *Ciudadano Inteligente*, denunció conflictos de interés en la votación de esa ley ya que, de acuerdo a las declaraciones de patrimonio firmadas por los parlamentarios al asumir su cargo el senador, Andrés Zaldívar tenía un hermano y un sobrino en una empresa productora de alimentos del mar; Carlos Larraín, era propietario de una parte de una empresa pesquera; y Jovino Novoa era miembro de una empresa productora de alimentos del mar²⁶. Agravando aún más el conflicto de intereses en la aprobación de esta ley, CiperChile reveló que la diputada Marta Isasi (independiente, originalmente elegida en cupo UDI) recibió una donación de parte de la empresa Corpesca para financiar su reelección por Iquique. Estos fondos, que admitió haber recibido, se le habrían entregado antes que comenzara la tramitación de la

24 <http://cambio21.cl/cambio21/site/artic/20121124/pags/20121124112337.html>

25 <http://www.theclinic.cl/2012/12/20/senadores-de-oposicion-impugnan-ley-longueira-ante-tc-por-privilegios-odiosos-a-la-industria-pesquera>

26 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/11/12/fundacion-pro-transparencia-manda-carta-publica-denunciando-conflictos-de-interes-de-senadores-por-ley-de-pesca>

Ley de Pesca, iniciativa que fue respaldada por ella. Producto de este apoyo, Francisco Mujica, gerente general de Corpesca tuvo que renunciar a su cargo.

Graficando la colusión de intereses privados y públicos, la Contraloría ordenó la realización de varios sumarios administrativos en la Subsecretaría de Pesca, por graves irregularidades en los permisos de extracción de especies marinas, algunas en veda, para fines de investigación, figura que permitió encubrir actividades comerciales²⁷.

Tierras.

El 51% del territorio de Chile continental es de propiedad fiscal, del cual un 26,8% será concesionado a empresarios privados en el marco del plan de licitación 2013. El proyecto fue presentado a los empresarios por el ministro de Bienes Nacionales, Rodrigo Pérez Mackenna, quien detalló que son 408 terrenos a lo largo del país. De ellos, un 65% estará orientado al sector inmobiliario; 21% a la concesión y el turismo; y un 14% será destinado a las industrias y energías renovables no convencionales²⁸.

Litio.

El conflicto por la propiedad de los recursos naturales tuvo un nuevo episodio cuando un grupo transversal de diputados ingresaron un proyecto de ley que reservaba a las empresas del Estado o aquellas en las que éste tenga participación, la exploración y explotación del mineral litio. La iniciativa fue avalada por los diputados Pedro Velásquez (Ind), Pedro Araya (PRI), Roberto Delmastro (Ind), Alfonso De Urresti (PS), Ramón Farías (PPD), Hugo Gutiérrez (PC), Sergio Ojeda (DC), Alberto Robles (PRSD), Manuel Rojas (UDI) y David Sandoval (UDI)²⁹.

Plantaciones forestales.

El Ejecutivo envió el proyecto que modificaba y extendía por otros veinte años el Decreto Ley 701 de 1974 que impulsó, vía subsidios de hasta 90% a la empresa privada, la depredación del bosque nativo y su sustitución por bosques más rentables en el corto plazo, como pino radiata y eucaliptos. La Comisión de Agricultura de la Cámara continuó la discusión en particular del proyecto³⁰ y el director ejecutivo de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), Eduardo Vial, instó a los parlamentarios a aprobarlo dado que "Hasta ahora no tenemos el título segundo vigente y no rigen los incentivos a la forestación,

27 <http://www.theclinic.cl/2013/01/17/contraloria-ordena-sumario-en-subsecretaria-de-pesca-por-graves-irregularidades-en-cuotas-de-extraccion>

28 <http://www.biobiochile.cl/2012/12/13/bienes-nacionales-presento-licitacion-de-terrenos-2013-enfocada-a-empresarios.shtml>

29 <http://cambio21.cl/cambio21/site/artic/20121226/pags/20121226130154.html>

30 Boletín 8603-01. Proyecto de Ley sobre Fomento Forestal que modifica y extiende el DL N° 701.

Disponible en: <http://bcn.cl/17hxc> (Enero, 2013).

no están funcionando, por lo que presentamos este proyecto para prorrogar y aprovechar de modificar algunas cosas"³¹.

..... Captura del Estado

La captura del Estado por parte de intereses empresariales volvió a manifestarse con el perdonazo del SII a la empresa Johnson's de Horst Paulmann, los contratos de INDAP y Chiledeportes. A pesar de los masivos despidos de funcionarios públicos de la anterior administración, el empleo en el sector público aumentó durante esta administración.

Sector público

El último día de 2012 la ANEF denunció en tribunales más de 640 despidos injustificados de la administración de Piñera. A pesar que la estabilidad laboral de los funcionarios estaba avalada por un instructivo acordado entre el Ejecutivo y la ANEF más de 1.500 expulsiones se produjeron en las últimas semanas del año³², las que se sumaron a los miles de despidos en los años anteriores.

Un análisis de datos del INE de aumento de la ocupación por rama de actividad económica entre noviembre-enero 2010 y el mismo período en 2012, muestra que en total esta aumentó en un 4,6%, pero en la administración pública lo hizo en un 16,9%, lo que despertó serias dudas sobre la neutralidad política de los despidos anteriores.

Caso Johnson's

A fines de octubre de 2012, la comisión investigadora de la Cámara acreditó irregularidades en el caso Johnson's, concluyendo que el director Julio Pereira y el subdirector Jurídico Mario Vila no cumplieron con su deber de abstención y vulneraron el principio de probidad administrativa y de imparcialidad y acordó oficiar al Ministerio Público para que iniciara "una investigación por la posible comisión de los delitos de fraude al fisco, cohecho, lavado de dinero y delitos tributarios"³³. Las denuncias volvieron a desatar tensiones al interior del gobierno y la Alianza. El Presidente tomó distancia afirmando que "no me gustó no ser consultado", lo que fue criticado por RN quién respaldó a Pereira, por lo que La Moneda estableció que el destino de Pereira estaría dado por el informe de Contraloría, con lo cual el gobierno terminó respaldando la "actuación apegada a la ley" del director del SII -comercialmente vinculado

31 https://www.google.cl/#hl=es&output=search&sclient=psy-ab&q=Actualidad+en+Medio+Ambiente+Semana+del+9+al+15+de+enero+de+2013&oq=Actualidad+en+Medio+Ambiente+Semana+del+9+al+15+de+enero+de+2013&gs_l=hp.12...2786.2786.0.4411.1.1.0.0.0.244.244.2-1.1.0...0.0...1c.2.5.psy-ab.R1WS9VxHpMo&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.&bvm=bv.43287494,d.eWU&fp=882ea22d9c37df7d&biw=1024&bih=610

32 <http://cambio21.cl/cambio21/site/artic/20121207/pags/20121207150935.html>

33 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/10/31/comision-investigadora-acredita-irregularidades-en-caso-johnsons>

a Horst Paulmann- confirmando el Presidente en su cargo³⁴. Con todo, a mediados de marzo, un grupo de parlamentarios opositores se querelló contra Pereira por cohecho, tráfico de interés y fraude al fisco³⁵.

INDAP

La Contraloría indicó al director de INDAP que debió abstenerse de participar en dos convenios con privados y lo llamó, en lo sucesivo, a cumplir con el deber de abstención. A su vez, un reportaje mostraba la estrecha relación de este instituto con Agrosúper³⁶.

Con todo, este Director Nacional del INDAP ante el fallo de Contraloría afirmó que: "Hay cosas por las que debo velar y lo he aprendido, revisar sociedades de parientes aun cuando no me sienta involucrado. Fui presidente de la SNA y sé que ese consejo en el que participa mi hijo opera 3 o 4 veces al año en las grandes políticas de la institución y nunca imaginé que pudiera verse alguna vinculación. En el caso de Copeval hay un tío mío que tiene acciones, ahora tengo que revisar todos los accionistas para no caer y abstenerme [...] La familia Ariztía ha sido agricultora toda la vida así que deberé estar más atento para saber dónde está cada uno"³⁷.

Cuatro días después del informe de la Contraloría, en ceremonia encabezada precisamente por Ariztía y el ministro de Agricultura, Luis Mayol, se inició la entrega en La Araucanía de cosechadoras brasileñas por Copeval S.A., en la que su primo hermano, Eugenio Ariztía Benoit, era uno de los principales accionistas y el ministro de Agricultura, Luis Mayol, tenía el 2,1% de participación en la propiedad de Copeval cuando se firmó el contrato por \$493,5 millones, proporción accionaria que de acuerdo a las normas no constituía conflicto de interés³⁸.

Deportes.

Una licitación para organizar una serie de corridas familiares en la Región Metropolitana con ocasión del Bicentenario en junio de 2010 que iba a ser adjudicada a la empresa Aventura 100 entre 9 oferentes, fue anulada. Semanas después se reabrió el proceso y la seleccionada fue Meta Proyectos S.A., misma empresa que había ganado casi mil millones de pesos en tres años, adjudicándose la organización de corridas y cicletadas familiares³⁹.

34 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/03/04/pinera-entrega-espaldarazo-a-director-del-sii-tras-informe-de-contraloria>

35 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20130311/pags/20130311153244.html>

36 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20120523/pags/20120523170636.html>

37 http://www.df.cl/indap-la-familia-ariztia-ha-sido-toda-la-vida-agricultora-estare-mas-atento-donde-esta-cada-uno/prontus_df/2013-02-14/193438.html

38 <http://www.ww.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20130410/pags/20130410155550.html>

39 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/01/18/las-cuestionadas-licitaciones-del-instituto-nacional-de-deportes>

Municipalidades

Importante irregularidades estableció el informe de Contraloría sobre la gestión del ex alcalde de la municipalidad de Providencia, Cristián Labbé, el que pagó millonarios sobresueldos, mediante la figura del pago de horas extraordinarias, contrato de asesorías sin la debida licitación ni orden de compra, además de gastos en bencina que superaban el límite permitido⁴⁰.

..... Captura del consumidor.

La suerte del consumidor, en el área de la salud y la previsión, siguió dependiendo de los grandes conglomerados del sector.

Salud

Según el estudio encargado por la Fiscalía Nacional Económica (FNE), la estructura de propiedad que se observa en el mercado de la salud "requiere ser sometida a un minucioso análisis, existiendo importantes riesgos asociados. La influencia de la Isapre en la elección del consumidor puede generar cierta cautividad del mismo, quien verá severamente limitadas sus posibilidades de elección, sin beneficios evidentes"⁴¹.

El poder de las empresas privadas proveedoras de salud se explica por el nivel de concentración al que han llegado. De acuerdo a un estudio publicado por *El Mercurio*, "La mitad de las clínicas privadas que hay en el país están vinculadas en términos de propiedad a las sociedades que a su vez son dueñas de instituciones de salud privada". De acuerdo al ministro de Salud, "Si se comparte propiedad entre quien indica la prestación y quien la otorga, hay potencial de que el ciudadano sufra daño. [...] que se pierda la libertad de elegir [y se de] la sobre indicación"⁴².

Previsión

Una alarmante información entregó el consejero del Banco Central, Joaquín Vial, al afirmar que los trabajadores contarán con una pensión digna después de trabajar más de 40 años ya que las administradoras no cumplirán con las expectativas con que se crearon. Los beneficios que entregarán, a pesar de las comisiones que se llevan el 20% del dinero de un afiliado, no beneficiarán al trabajador: "cerca del 60% de cotizantes activos que entraron al sistema en 1981 (año en que partieron las AFP) tiene saldos inferiores a \$20 millones, cifra que no incluye bono de reconocimiento. Con ese saldo se puede aspirar a una pensión del orden de \$150 mil. Una parte importante de ellos va a caer al

40 <http://www.ww.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20130413/pags/20130413092024.html>

41 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/10/31/estudio-encargado-por-la-fiscalia-nacional-economica-revela-los-tentaculos-del-negocio-de-las-isapres/>

42 Texto extraído de: Valeria Ibarra, "Dueños de isapres participan en la propiedad de casi la mitad de clínicas privadas que hay en Chile", *El Mercurio*, 27 de enero, 2013.

sistema de Aporte Previsional Solidario (APS) [el] pilar solidario jugará un rol clave para las personas de ingresos bajos y baja densidad de cotizaciones"⁴³.

De acuerdo a Manuel Riesco, las razones de esto radicaban en que "en los últimos cinco años y medio, la rentabilidad del conjunto de los fondos de pensiones ha sido cero, los fondos A y B han perdido dinero y sólo el más conservador fondo E muestra una modesta rentabilidad de 4 por ciento anual en este período. De este modo, la tan cacareada rentabilidad promedio de más de ocho por ciento anual desde 1981 hasta ahora, en los últimos años se ha reducido a cero."⁴⁴

Junto a estos limitados beneficios, las AFP han invertido en importantes empresas que contemplan cuestionados proyectos hidroeléctricos, tal como han sido las inversiones en Enersis y Endesa las que alcanzaron los US\$ 3.665 millones a julio de 2012: US\$ 1.682 en Enersis y US\$ 1.983 millones en Endesa; 1,13% y 1,34% del total de los Fondos, respectivamente⁴⁵. De aquí que cobrara cada vez más cuerpo el tema de la creación de una AFP estatal, capaz de bajar costos y reorientar la lógica de las inversiones.

Sanitarias

Los cortes de agua que afectaron a la ciudad de Santiago en enero de 2013 por turbiedad del río Maipo, evidenciaron un secreto acuerdo entre Aguas Andinas y AES Gener por el uso del agua de las Laguna Negra y Lo Encañado, abastecedoras de agua potable a Santiago, frente a lo cual los diputados Cristina Girardi, Adriana Muñoz, Enrique Accorsi (PPD) y Carlos Montes (PS), llamaron a recuperar el agua como un bien nacional de uso público⁴⁶.

Abusos de poder

Horst Paulmann, dueño de Cencosud, respondiendo al ministro de Economía, Pablo Longueira, con ocasión del el Sello Pro Pyme, afirmó que era imposible pagar a los proveedores en un plazo de 30 días: "Aquí nosotros no podemos pagarles a 120 ó 150 días a los proveedores como dice el ministro de Economía [...] Eso es un sueño, no es una realidad"⁴⁷. Sin embargo, un advenimiento de Cencosud con sus proveedores hecho en la Fiscalía Nacional Económica en 2008, se comprometió ante la Corte Suprema a pagar a los pequeños proveedores en un plazo de entre 30 y 45 días. Ante estas declaraciones el nuevo Presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio, Andrés

43 <http://cambio21.cl/cambio21/site/artic/20130125/pags/20130125125218.html>

44 <http://economia.manuelriesco.cl/2013/02/pichicateada.html>

45 *Diario Financiero*, 3 de agosto, 2012.

46 <http://www.lanacion.cl/diputados-opositores-llaman-a-recuperar-el-agua-como-bien-de-uso-publico/noticias/2013-01-23/192830.html>

47 <http://www.infinita.cl/titulares/?paulmann-responde-a-longueira-no-podemos-pagarles-a-120-150-das-a-proveedores&n=2161>

Santa Cruz, afirmó que como CPC son partidarios del sello “propyme” y que el sector empresarial puede hacer un esfuerzo para pagar en 30 días.

Aprovechando la inauguración del XX Congreso Nacional de la Confedech, Longueira volvió a señalar que los pagos diferidos en 120 y 150 días que efectúan las grandes empresas asfixian a los emprendedores en Chile: “Si hay algo que asfixia en Chile al espíritu emprendedor es que se les pague a las pymes a 120 ó 150 días. No puede seguir esta práctica en Chile”⁴⁸.

Volviendo a mostrar la conducta abusiva del consorcio Cencosud con los consumidores, a fines de abril la Corte Suprema obligó a restituir los dineros cobrados en exceso por el aumento unilateral de la comisión de mantención de sus tarjetas Jumbo Más y ordenó la eliminación de las cláusulas contractuales que lo permitían por ser abusivas. Condenado a pagar cerca de US\$ 70 millones Hors Paulmann, señaló: “Estamos contentos de que la mayor parte de la plata va a ser devuelta a los clientes y no al Estado”⁴⁹.

Conflictos de interés

El gobierno presentó al nuevo director del Sernac, Juan José Ossa, quién fuera litigante en un juicio contra el propio Sernac en el año 2009, donde defendió a Cencosud, en este caso a los supermercados Jumbo de Horst Paulman⁵⁰.

La nueva ministra de justicia, Patricia Pérez, señaló que no veía ningún conflicto de interés en que su marido sea el Fiscal Regional de Valparaíso, aun cuando ella tiene un tiene que ver con temas relacionados con las facultades y obligaciones del Ministerio Público, en cuya gestión interviene directamente su esposo, ya que la administración de este se encuentra a cargo de un Fiscal Nacional, con intervención de un Consejo integrado por todos los Fiscales Regionales⁵¹.

Conflictos

Aun cuando el conflicto mapuche siguió su marcha, otras áreas conflictivas no tuvieron a misma visibilidad.

Freirina

Producto de la movilización ciudadana en Freirina, a fines de diciembre de 2012, Agrosuper anunció el cierre indefinido de su planta, argumentando que

48 <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2013/03/655-515129-9-longueira-si-hay-algo-que-asfixia-a-los-emprendedores-es-que-se-les-pague-a-120.shtml>

49 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2013/04/842293/Paulmann-y-fallo-contra-Cencosud-En-2006-se-hizo-aplicar-la-norma-de-ese-entonces>

50 <http://cambio21.cl/cambio21/site/artic/20121126/pags/20121126191823.html>

51

“la reciente Resolución de Calificación Ambiental restringe sustancialmente la operación, dejando una limitada viabilidad económica y agrega incertidumbre a su desarrollo”⁵². Ante esta decisión de la empresa, *El Mercurio*, editorializó criticando al gobierno haciéndolo responsable de generar incertidumbre jurídica y politización de las decisiones técnicas⁵³

Estudiantes

Aun cuando el movimiento estudiantil no tuvo el protagonismo de años anteriores, en este período la oposición política y social se anotó importantes triunfos. Por una parte, la elección de sus nuevos dirigentes mostró una fuerte continuidad. En la UC la Nueva Acción Universitaria (NAU) volvió a ganar las elecciones. En la Universidad de Chile el colectivo Izquierda Autónoma, por segunda vez, se puso a la cabeza de la FECH. Sus nuevos dirigentes reiteraron la necesidad de reformas estructurales a la educación superior.

A su vez, producto de su vinculación con Luis Eugenio Díaz, ex presidente de la CNA, procesado por soborno y lavado de activos en la venta de acreditaciones a centros educativos, el ministro de Justicia, Teodoro Ribera, fue forzado a renunciar a pesar del apoyo de RN y su presidente. Esta renuncia fue vista por la prensa internacional como una gran victoria para el movimiento estudiantil⁵⁴.

En reemplazo de Díaz fue nombrado como nuevo presidente de la CNA, Matko Koljatic, quién dando inicio a su gestión afirmó rotundamente que “el lucro puede ser una fuerza que genere inversión en el sistema universitario” y adelantó que se inhabilitaría en tres casos: la PUC (profesor y ex vicerrector económico), la Universidad Cardenal Silva Henríquez (integrante del consejo asesor) y, “por prudencia”, en Duoc (donde estuvo hasta hace siete años)⁵⁵.

52 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/12/10/agrosuper-cede-y-anuncia-cierre-indefinido-de-su-planta-en-freirina>

53 *El Mercurio*, 13 de diciembre, 2012.

54 <http://www.theclinic.cl/2012/12/19/the-guardian-dice-que-salida-de-ribera-fue-un-golazo-del-movimiento-estudiantil>

55 <http://www.elmostrador.cl/noticias/negocios/2012/12/05/nuevo-presidente-de-la-cna-oficio-de-testigo-a-favor-de-director-de-la-polar-sancionado-por-la-svs>



El último Mensaje el Presidente Piñera no fue un hito discursivo estratégico en el que sintetizara su legado político o se formulara una carta de navegación para el futuro. Lo más destacado fue la enumeración de logros de su administración desde una ingenua perspectiva mercadista, como la expansión del consumo de los chilenos en diversos rubros sin analizar su desigual distribución por clases sociales

La crisis del sistema de educación superior continuó su ascenso cuando en medio del escándalo de venta de acreditaciones universitarias en la Comisión Nacional de Acreditación, la Contraloría reveló ausencia de manuales de procedimientos internos, la baja asistencia (29%) del Jefe de División de Educación Superior a las sesiones, Juan José Ugarte, y ordenó "procedimiento disciplinario" en su contra⁵⁶.

Esta crisis alcanzó hasta el sector de la educación escolar. Andrés Hernando, director ejecutivo del centro de estudios "Horizontal" (integrado por personas de derecha), desalineándose del gobierno, aseguró que el subsidio escolar para la clase media "no tiene exigencias adicionales para los colegios más allá de los que plantea al subvención escolar general. Es decir, estos recursos frescos son a cambio de nada [...] estos fondos no tengan demasiado impacto [y] podrían incluso aumentar la segregación en nuestro sistema escolar"⁵⁷.

La tensión entre un gobierno que trataba de armonizar posiciones en torno al lucro en la educación superior y la demanda social y política por terminarlo, finalmente derivó en la aprobación de la acusación constitucional contra el ministro de Educación, Harald Beyer, por parte de la Cámara de Diputados. El ministro Beyer fue un ícono en la lucha estudiantil contra el lucro en la educación superior. Convertido en un referente político nacional, criticado desde la derecha por no haber defendido suficientemente el lucro y, desde la oposición, por no haberlo combatido en forma decidida, pagó el precio de haber integrado el gabinete de un Presidente que insistió hasta el final de su mandato en nominar técnicos sin experiencia política previa. En su reemplazo fue nombrada la ministra del Sernam, Carolina Schmidt, quién en su primera declaración pública insistió en radicar en el Congreso el diálogo entre las partes involucradas y mantendría los proyectos de reforma a la educación ya enviados, ambos temas en abierta contradicción con la solicitud de los estudiantes, proyectos que Mario Waissbluth, Presidente de la Fundación Educación 2020, calificó de "segregadores", "perversos" e "inadecuados"⁵⁸. Como una forma de reencausar su gestión, la ministra Schmidt solicitó que se indagara el nexo de 53 universidades con sus empresas relacionadas ya que "a través de ellas se pueda burlar" la prohibición de lucro⁵⁹.

Mapuches

En medio del conflicto mapuche, las declaraciones del ministro del Interior, afirmando que "enfrentamos un enemigo poderoso que goza de apoyo

56 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/11/27/contraloria-cuestiona-baja-asistencia-de-juan-jose-ugarte-a-sesiones-de-la-cna-y-ordena-procedimiento-disciplinario-en-su-contra>

57 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/01/21/horizontal-critica-proyecto-estrella-del-mineduc-y-dice-que-este-puede-incluso-aumentar-la-segregacion-escolar> En su directorio figuran ex funcionarios de gobierno como el subsecretario de Vivienda Juan Carlos Jobet, el ex ministro de Mideplan Felipe Kast, y el asesor de imagen del Presidente Piñera, Hernán Larraín Matte.

58 El Mostrador, 23 de abril, 2013.

59 <http://diario.elmercurio.com/2013/05/18/nacional/nacional/noticias/13f40a84-d3dd-4895-baab-8fb95589b96e.htm>

político, comunicacional e internacional"⁶⁰, y la muerte de Werner Luchsinger y su señora Vivian McKay en ataque incendiario en su fundo, agudizaron las tensiones. En tal contexto, el Presidente designó al general inspector de Carabineros, Carlos Carrasco, para controlar "violencia terrorista" en las regiones del Biobío, La Araucanía y de Los Ríos, y anunció siete medidas para un "ataque frontal contra el terrorismo", medidas que *The Economist* afirmó no alcanzarían para superar conflicto en La Araucanía⁶¹. Una de las medidas implicaría inconstitucionalmente reconocer o darle un rol a las FFAA en el orden interno, fue duramente criticada por la oposición.

Junto a estas medidas represivas, el ministro del Interior apoyó públicamente el paro de camioneros en protesta por violencia en La Araucanía, afirmando que "todo lo que implique rechazo y manifestación contraria a la violencia, el gobierno lo ve como algo positivo"⁶². Frente tales declaraciones, los diputados Ascencio y Silber amenazaron con presentar acciones legales contra las autoridades por no denunciar a camioneros que interrumpieron el tránsito, producto de lo cual el ministro Chadwick rectificó sus dichos indicando que "junto con comprender y valorar esas motivaciones, obviamente que el gobierno lamenta y rechaza el hecho de que en esas movilizaciones se hayan producido cortes de caminos"⁶³.

Paralelamente, el ministro de Agricultura rindió homenaje a los agricultores de La Araucanía y solidarizó con el paro de camioneros señalando que se manifestaron "contra los terroristas" y defendió el uso de armas por parte de agricultores afirmando que "es normal que cualquier ser humano quiera defenderse"⁶⁴. La CAM rechazó las acciones que provocaron las medidas gubernamentales⁶⁵.

Producto de la falta de claridad de hechos e interlocutores, tres diferentes reuniones se organizaron en enero 2013. Por una parte, los ministros Chadwick y Lavín se reunieron con alcaldes y concejales indígenas en Temuco, los gobernadores de Cautín y Malleco y el coordinador de la Unidad de Asuntos Indígenas del Ministerio de Desarrollo Social. En esa cita el gobierno planteó cuatro ejes para abrir diálogo con autoridades mapuches: reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, promulgación de una ley que regule la aplicación del Convenio 169 de la OIT, creación de un Consejo Nacional

60 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/12/24/chadwickviaja-a-la-araucania-y-presenta-querellas-por-atentados-registrados-en-la-zona>

61 <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/01/680-501882-9-pinera-anuncia-en-temuco-siete-medidas-para-un-ataque-frontal-contra-el.shtml>

62 http://www.df.cl/gobierno-respalda-paro-de-camioneros-en-protesta-por-violencia-en-la-araucania/prontus_df/2013-01-07/134058.html

63 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/01/674-502569-9-chadwick-precisa-dichos-por-paro-de-camioneros-el-gobierno-entiende-las.shtml>

64 <http://cambio21.cl/cambio21/site/artic/20130107/pags/20130107171134.html> <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/01/680-502567-9-ministro-mayol-defiende-uso-de-armas-por-parte-de-agricultores-es-normal-que.shtml>

65 Declaración Coordinadora Arauco Malleco, 8 de enero, 2013.

Mapuche y reconocimiento de una "deuda histórica" del Estado con el mundo indígena⁶⁶.

En la cita las autoridades indígenas plantearon ciertas condiciones para mantener el diálogo: baja del cabo de Carabineros Walter Ramírez, autor del disparo que causó la muerte a Matías Catrileo, la "desmilitarización" de la zona y que se integre a "autoridades ancestrales" de comunidades⁶⁷.

La segunda reunión fue convocada por el Consejo de Todas las Tierras en el cerro Nielol, en la que se aprobaron 10 conclusiones entre las que se destacan la exigencia de un autogobierno desde el Bío-Bío al sur, reconocimiento constitucional, y retiro de las Fuerzas Policiales de las comunidades en conflicto

Una tercera reunión fue en el Senado donde se aprobó el proyecto de acuerdo presentado por los senadores Alberto Espina (RN), Jaime Quintana (PPD), Eugenio Tuma (PPD), Ena von Baer (UDI) y José García (RN) que consideraba impulsar un diálogo político que incluyera al pueblo mapuche, solicitaba al gobierno el envío de iniciativas legales para implementar el convenio 169, el cual garantiza la participación de los pueblos originarios en las materias que les afecten, establecía la creación de un Consejo Nacional Indígena, para que sea un interlocutor válido con el Estado, dándole un carácter de ley al proceso de consultas indígenas y consideraba reformas institucionales para una nueva relación entre el Estado y los pueblos originarios⁶⁸.

A mediados de enero 2013, Carabineros informó haber dado de baja el cabo 2do Walter Jhonattan Ramírez Espinoza, procesado por el crimen de Matías Catrileo en 2008.

Sumándose a la crisis de las relaciones entre el Estado chileno y el pueblo mapuche, las comunidades Lafkenche declararon incomprensible el que la ley de pesca "propiciada por el gobierno y encabezada por el ministro Longueira, garantice derechos a los industriales y abra las puertas a inversionistas extranjeros, otorgándoles la explotación de los recursos naturales, dejando de lado a los Pueblos Originarios, que milenariamente se han desarrollado en función del mar"⁶⁹.

..... Derechos humanos

El anuncio del recién asumido ministro del Interior de continuar con la ley Hinzpeter -aun cuando le retiró la urgencia- fue seguido por un informe de la UDP que denunció los escasos avances en derechos humanos y, junto con

66 <http://diario.elmercurio.com/2013/01/15/nacional/politica/noticias/E12549C8-F3C9-45F0-BD59-270A0BA01484.htm?id=%7BE12549C8-F3C9-45F0-BD59-270A0BA01484%7D>

67 <http://diario.elmercurio.com/2013/01/15/nacional/politica/noticias/E12549C8-F3C9-45F0-BD59-270A0BA01484.htm?id=%7BE12549C8-F3C9-45F0-BD59-270A0BA01484%7D>

68 <http://diario.elmercurio.com/2013/01/17/nacional/nacional/noticias/7574D2EC-4749-42AE-B2F0-A165F39ABF37.htm?id=%7B7574D2EC-4749-42AE-B2F0-A165F39ABF37%7D>

69 <http://www.theclinic.cl/2012/12/04/los-lafkenche-y-la-ley-de-pesca-por-que-marchamos>

reprochar la actuación policial, afirmó la existencia de "una discriminación estructural y violencia estatal"⁷⁰. Lo mismo fue ratificado en enero de 2013 por José Aylwin, consejero del INDH quién explicó que el informe critica duramente a Carabineros por violencia en manifestaciones y denuncia"⁷¹.

Memoria

La inextinguible presencia de las violaciones a los derechos humanos continuaron mostrando los horrores ocurridos durante la dictadura. El procesamiento de 13 ex agentes de la DINA por desaparición y muerte de 20 personas en Villa Grimaldi y del coronel en retiro, Marcelo Moren Brito, por torturar y asesinar a su sobrino, así como a 7 ex carabineros por secuestros y ejecuciones de pobladores cerraron el año 2012. Al mismo tiempo, el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior se querelló por la muerte de secretario general del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Miguel Enríquez, así como por el asesinato de Ronnie Moffitt, ciudadana estadounidense y asistente del ex canciller Orlando Letelier, y el ministro Alejandro Solís ordenó prisiones preventivas de ex uniformados que tuvieron problemas con jóvenes de pelo largo y feriantes del sector de Peñalolén en octubre de 1973.

Curiosamente, en el mismo período, asaltaron la casa del corresponsal en Chile de la agencia alemana DPA, Mauricio Weibel, sustrayéndole el computador con información sobre casos de violaciones a los derechos humanos. Situaciones similares le ocurrieron en los mismos días a Carlos Dorat, el autor del libro *La Danza de los Cuervos*, Javier Rebolledo y la periodista Pascale Bonnefoy⁷².

Carabineros

Los abusos policiales continuaron con importantes consecuencias institucionales. En noviembre 2012 el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) presentó una querrela criminal por tortura de Carabineros de la 36 Comisaría, contra una estudiante de la ACES realizada en agosto. A esto se sumó el atropello de estudiantes. Inicialmente Carabineros informó que este había perdido "la estabilidad, cae y pasa a llevar a personas", sin embargo el alto mando dio de baja al motorista días después⁷³. A su vez, a comienzos de 2013, e otros cinco carabineros fueron exonerados por golpear a detenido en comisaría de la región de O'Higgins.

Junto a los temas de derechos humanos, Carabineros siguió recibiendo críticas por signos de corrupción interna. Así, en febrero de 2013, las denuncias de CIPER en 2012 por millonarias irregularidades en el Departamento TIC de Carabineros, provocaron la salida del general González Theodor y de otros dos

70 <http://diario.elmercurio.com/2012/11/13/nacional/nacional/noticias/C7AF967A-CDB0-4257-A139-1183F3DF8AE4.htm?id=%7BC7AF967A-CDB0-4257-A139-1183F3DF8AE4%7D>

71 http://www.elclarin.cl/web/index.php?option=com_content&view=article&id=7116:negativo-informe-sobre-derechos-humanos-en-chile-presentaron-organizaciones-sociales&catid=1:politica&Itemid=11

72 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/12/18/reporteros-sin-fronteras-denuncia-amenazas-contra-periodistas-que-investigacion-crimenes-de-la-dictadura>

73 <http://www.theclinic.cl/2012/12/03/pacos-dan-de-baja-a-motorista-que-atropello-a-manifestantes>

oficiales, evidenciándose sobrepuestos en generadores comprados a Mellafe & Salas por más de \$900 millones, facturas falsas, multas a Elsag Datamat por \$400 millones jamás cobradas y el viaje a Japón que Mellafe & Salas le pagó a un oficial del TIC⁷⁴.

Ante el reiterado abuso policial, corrupción interna, y producto de un autocrítico documento interno elaborado por analistas de la Dirección General, el mando ordenó el regreso de los patrullajes a pie y desmanteló la unidad de Asuntos Internos creando una nueva unidad anticorrupción y de control ético⁷⁵. A pesar de esta situación institucional un editorial de *El Mercurio*, proponía un amplio uso de implementos, más tecnología e inteligencia, menos control y severidad gubernamental con la policía⁷⁶.

Alianza

Los problemas de la Alianza continuaron después de su deslucida performance municipal, evidenciándose pugnas de poder y disensos valóricos, pero el caso más grave fue el dramático final de la pre candidatura del abanderado de la UDI.

Valores y poder

Las diferencias al interior de la Alianza continuaron profundizándose en torno a temas valóricos y políticos. Así, una vieja fractura se manifestó en torno a la iniciativa "Acuerdo de Vida en Pareja". En el mes de noviembre, la UDI cuestionó el proyecto y su jefe de bancada presentó una queja formal al gobierno durante la reunión del comité político. Algo parecido sucedió a comienzos de diciembre, cuando la UDI protestó por el nombramiento del nuevo gobernador en Marga-Marga y otras autoridades regionales, las que fueron vistas como nombramientos funcionales a la candidatura de Allamand.

En ese ambiente de tensiones, Carlos Larraín, presidente de RN presentó su renuncia al cargo como respuesta a la remoción del ministro de Justicia, Teodoro Ribera, vinculado al ex presidente de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), Eugenio Díaz, formalizado por cohecho y lavado de activos. Gracias a la gestión de Allamand y el Ejecutivo, Larraín retiró su renuncia.

74 <http://ciperchile.cl/2013/02/05/los-%E2%80%9Csobrepuestos%E2%80%9D-y-contratos-de-palabra-que-provocaron-la-salida-del-tercer-hombre-de-carabineros>

75 <http://diario.elmercurio.com/2012/12/03/nacional/nacional/noticias/5CEE41FA-08CE-4D93-8DB7-2D696A1D3824.htm?id=%7B5CEE41FA-08CE-4D93-8DB7-2D696A1D3824%7D>

<http://diario.elmercurio.com/2012/12/05/nacional/nacional/noticias/DBBBEC2E-5D49-47B1-8B8E-1DF4554298A7>.

[htm?id=%7BDBBBEC2E-5D49-47B1-8B8E-1DF4554298A7%7D](http://diario.elmercurio.com/2012/12/05/nacional/nacional/noticias/DBBBEC2E-5D49-47B1-8B8E-1DF4554298A7%7D)

76 <http://www.elmercurio.com/blogs/2013/04/23/11154/Trato-a-encapuchados.aspx>

Y en el campo de la UDI, a fines de 2012, Felipe Kast lanzó su propio movimiento independiente, "Evolución Política", para postular al Senado posicionándose en vista a las elecciones primarias de la Alianza.

Las divergencias políticas al interior de la Alianza continuaron, ahora frente al binominal. A fines de enero de 2013, el Senado rechazó el informe que modificaba el sistema binominal al obtenerse dos votos menos de los requeridos. La posibilidad de continuar tramitando el proyecto tampoco contó con los dos tercios necesarios, aun cuando los senadores Espina y Lily Pérez votaron a favor.

El caso Golborne

La suerte del pre candidato de la UDI a la presidencia, Laurence Golborne, comenzó a declinar producto sucesivas revelaciones sobre sus previas actividades comerciales y profesionales y su falta de sintonía con el Ejecutivo.

Complicando su relación con La Moneda a fines de marzo, el pre candidato propuso "reducir en forma sustancial, y de manera permanente, el impuesto específico a las gasolineras", ante lo cual el Presidente retrucó que "no es conveniente para Chile rebajar el impuesto a los combustibles, por razones muy claras. Es tal vez el único impuesto verde que tenemos en nuestro país, tiende a desincentivar la contaminación y la congestión"⁷⁷, entrando directamente así en la primaria gubernamental. La dúplica de Golborne encrespó más aún las relaciones al indicar que con el Presidente "podemos tener diferencias de opinión pero lo que hay fundamentalmente es una diferencia de sensibilidades"⁷⁸.

A continuación, en el mes de abril, la Corte Suprema multó a Cencosud por conducta abusiva con los consumidores, período en el que el pre candidato presidencial era gerente general de la empresa, ante lo cual se defendió afirmando que tales decisiones de cobro las realizaba el directorio y el como gerente general solo las aplicabas. Estas declaraciones fueron contradichas por el actual gerente general, Daniel Rodríguez, sosteniendo que "yo como gerente general de la compañía me hago responsable de las decisiones de la compañía y obviamente yo consulto al directorio y es el directorio el que me da las guías para poder funcionar, pero la administración es del gerente general"⁷⁹.

A esta multa se sumó la información sobre su omisión en la declaración de patrimonio acerca de la participación en Sanford Management Corp., con inversiones en el paraíso fiscal de Islas Vírgenes, tema que terminó por sepultar su candidatura. Las críticas no se dejaron esperar y la UDI se tomó 48 horas para sustituirlo por Pablo Longueira y, finalmente, el 1 de mayo confirmar que iría a la primaria con Andrés Allamand. La rápida nominación de Longueira

77 <http://diario.elmercurio.com/2013/04/24/nacional/politica/noticias/F280900C-3949-43E9-A8DC-FB57065234A7.htm?id=%7BF280900C-3949-43E9-A8DC-FB57065234A7%7D>

78 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/04/674-520355-9-golborne-responde-a-pineray-defiende-rebaja-gradual-a-los-combustibles.shtml>

79 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/04/26/actual-gerente-general-de-cencosud-desmiente-a-golborne-yo-me-hago-responsable-de-las-decisiones-de-la-compania/>

a las primarias aliancistas saturó la herida UDI/RN, dándole un impulso a la alicaída campaña parlamentaria de la derecha.

Con estas decisiones se cerraba un capítulo de la sorda pugna entre el sector más cercano al empresariado, encabezado por Jovino Novoa, y la "UDI popular", liderada por el nuevo precandidato presidencial. Con este triunfo la UDI canceló sus primarias parlamentarias y Longueira se transformó en el factótum partidario convocando a candidatos y reorganizando esa plantilla.

Oposición

Las contradicciones al interior de la oposición y de sus partidos continuaron ordenándose en torno a tradicionales ejes de disputa: las reformas políticas, la disciplina interna, las relaciones con el PC, y los quiebres frente a proyectos de ley.

Reformas políticas

Aun cuando durante 2012 se abrió un amplio espectro de opiniones sobre el tipo y número de reformas políticas que habría que implementar en el país⁸⁰, los resultados de las elecciones municipales dejaron a los sectores reformistas en desmerecidas condiciones. A pesar de tal derrota y apoyado en carta enviada por la ex Presidenta Bachelet al PPD en su 25 aniversario, reiterando la necesidad de cambiar el binominal e instando a promover una ética de lo público⁸¹, el PPD se pronunció en definitiva por cambiar Constitución de Pinochet mediante asamblea constituyente⁸².

PC/DC

Las tensiones entre la DC y el PC continuaron en torno a temas de derechos humanos, el programa y candidatura presidencial, y la cartilla parlamentaria.

Presidencia y programa

Por una parte, después de las elecciones municipales, el pleno del Comité Central del PC acordó priorizar una convergencia programática, y junto a la Concertación y la Izquierda Ciudadana, se incorporó formalmente a debate por programa único de la oposición.

80 Cfr. <http://www.elciudadano.cl/2012/11/12/60016/posiciones-frente-a-plebiscito-por-asamblea-constituyente/>

81 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/12/15/bachelet-reitera-necesidad-de-cambiar-el-binominal-e-insta-a-promover-una-etica-de-lo-publico>

82 <http://www.theclinic.cl/2013/01/20/ppd-se-la-juega-por-cambiar-constitucion-de-pinochet-mediante-asamblea>

Ante este énfasis del PC, el presidente de la DC criticó el que se hubiera decidido anteponer el programa a la candidatura presidencial. Con todo, a comienzos de enero de 2013, la Concertación decidió trabajar sobre cuatro grandes ejes programáticos: reformas políticas, laborales, cambios en pensiones y modificaciones al sistema de salud, incorporando el acuerdo alcanzado en reforma tributaria y educación⁸³.

Futuro gobierno

Las diferencias se volvieron a expresar frente a la posibilidad de conformar un futuro gobierno. Así, Ignacio Walker afirmaba que la "DC no va a formar parte de una coalición política con el PC⁸⁴", ya que según el los comunistas, si se convierten en parte de un futuro gobierno, no se podría confiar en su lealtad. Entrando al ruedo, el ex presidente DC y ex diputado Gutenberg Martínez, pidió mantener y resguardar la identidad de la Democracia Cristiana y cuidar los excesivos acercamientos con el Partido Comunista y criticó la postura de este frente a los derechos humanos en Cuba⁸⁵, afirmando que "DC y PC somos muy distintos. Nuestras tradiciones ideológicas son antagónicas⁸⁶".

La respuesta de Tellier fue dura: "nunca vamos a renunciar a una relación de apoyo con el movimiento social; entonces que van a hacer ellos, van a dictar una nueva Ley de Defensa de la Democracia o de nuevo un sector de la DC va a apoyar un golpe de Estado si ven que estamos 'atentando contra el orden y las leyes' de este país"⁸⁷. Ante lo cual Walker afirmó que esa declaración había sido "una ofensa a la DC, la historia no se reescribe así [el partido] tiene una trayectoria democrática impecable [y] si hay un partido que se la jugó en Chile para salvar la democracia, ese fue la DC"⁸⁸. Los dirigentes del PS y PR, Andrade y Gómez, cuestionaron las críticas de Walker al Partido Comunista, y el senador Lagos Weber (PPD) afirmó que "sin el PC, no tenemos ninguna posibilidad de doblar en ninguna parte en la parlamentaria"⁸⁹.

La tensión bajó de tono con la carta de la ex Presidenta Bachelet con ocasión del centenario del PC, en la cual afirmaba, "me alegra que el PC pueda celebrar este aniversario en un Chile que ha sido capaz de superar no pocos obstáculos para construir una convivencia libre y democrática, y que -a pesar de las limitaciones del sistema electoral binominal que urge reformar -haya

83 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2013/01/812333/en-cita-con-andrade-partidos-de-oposicion-fijan-4-ejes-centrales-para-programa-presidencial>

84 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/11/674-495147-9-ignacio-walker-la-dc-no-va-a-formar-parte-de-una-coalicion-politica-con-el-pc.shtml>

85 <http://diario.elmercurio.com/2012/11/18/nacional/politica/noticias/6D3E9C91-3C76-472A-B484-F857895BA371.htm?id=%7B6D3E9C91-3C76-472A-B484-F857895BA371%7D>

86 <http://diario.elmercurio.com/2012/12/02/nacional/politica/noticias/26379994-3033-44D1-9CF4-A9FFC0E30E01.htm?id=%7B26379994-3033-44D1-9CF4-A9FFC0E30E01%7D>

87 http://www.diarioredigital.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=10229:dura-replica-a-declaraciones-del-senador-ignacio-walker&catid=35:politica&Itemid=55

88 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/11/674-495953-9-ignacio-walker-por-dichos-del-pc-sobre-respaldo-al-golpe-de-estado-eso-fue-una.shtml>

89 <http://www.lasegunda.com/especiales/politica/entrevistas/index.html>

alcanzado una legítima representación parlamentaria, en el marco de un acuerdo amplio de las fuerzas democráticas, que también dio sus frutos en la reciente elección municipal⁹⁰.

Disensos internos

Otros coletazos de las elecciones municipales fueron las renunciaciones, a fines de 2012, de los diputados Alejandra Sepúlveda y Pedro Araya, al PRI, y la negativa de Patricio Hales de presentarse a un nuevo período argumentando que eso significaría validar el binominal.

Por su parte el PRO llamó a primarias parlamentarias para, finalmente, en el mes de marzo descartarlas en forma definitiva y a fines del mismo mes lanzó el libro "Por un Nuevo Chile, Propuestas para un Debate Ciudadano", que incluyó un amplio rango de propuestas de cambios institucionales.

La DC también observó importantes procesos internos. El 19 de enero, con cerca de 60 mil votantes, Claudio Orrego ganó las primarias presidenciales de la Democracia Cristiana obteniendo el 59% sobre Ximena Rincón que obtuvo 41%. A mediados de marzo, en una elección igualmente reñida por la presidencia del PDC, se volvió a evidenciar la profunda fractura partidaria interna. El presidente en ejercicio, Ignacio Walker obtuvo el 50,66%, contra un 47,14% de Aldo Cornejo -apoyado por Ximena Rincón-, quien reconoció el resultado de la elección. Una importante diferencia socio-económica se asoció a los resultados, observándose un alto porcentaje de votos por Walker en comunas de estratos alto y medio alto, y una mayor votación por Cornejo en comunas de estratos medios y bajos.

Un indicador más de la profundidad de los disensos concertacionistas fue la imposibilidad de llegar a acuerdo para organizar primarias parlamentarias -solamente hubo acuerdo para la presidencial-, por lo que la decisión de los candidatos a senadores y diputados nuevamente fue monopolizada por las dirigencias partidarias. Michelle Bachelet estimó que tal inhabilidad había sido "una mala señal para la ciudadanía" ya que su propuesta de "nueva mayoría" implicaba abrir las opciones de candidatos a independientes, otros partidos y movimientos en primarias concertacionistas.

Equilibrio inestable

Importantes disensos estratégicos transversales mostró la oposición. Ante la demanda del movimiento social y grupos partidarios por una asamblea constituyente y una nueva constitución vía plebiscito, otros sectores, considerando inviable ese mecanismo propusieron una reforma constitucional vía comisión bicameral. Para superar tales limitaciones, los primeros propusieron

90 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/12/674-497674-9-la-carta-de-michelle-bachelet-y-los-entretelones-que-marcaron-la-jornada-de.shtml>

reforzar las movilizaciones sociales y, recordando el caso colombiano, intentar un plebiscito de hecho con una papeleta adicional adscrita a la votación presidencial. Estas propuestas fueron rechazadas por quienes afirmaban que el país no sufría una crisis institucional y que, por lo tanto, no era necesaria una medida tan profunda de cambio, favoreciendo una agenda de transformaciones que se adecuara a la fuerza política con que se contaba. Saliéndose del eje maximalismo-minimalismo, se propuso que la oposición formulara un plan de transformaciones institucionales de largo plazo, que incluyera los cuatro años de una nueva administración concertacionista, pero que se proyectara por tres administraciones más⁹¹.

Ese cuadro de opciones estratégicas mostró lo que podría llamarse un "equilibrio interno inestable" en el cual las fuerzas maximalistas-minimalistas no podían ni tenían los recursos necesario para volcar definitivamente la situación a su favor. Así, la demanda por asamblea constituyente y cambios profundos vía movilizaciones nacionales no consideraba el efecto desmovilizador del intento de migración de sus dirigentes paradigmáticos (Fuentes, Vallejos, Jackson, Ballesteros) al Congreso y la absorción de la energía política nacional por parte de las primarias y elecciones parlamentarias y presidencial. A su vez, la tendencia minimalista proponía cambios significativos en materia de educación, desigualdad, energía, y reformas laboral, tributaria y del binominal, las que de acuerdo a su visión, podrían realizarse vía grandes consensos logrados gracias al fuerte y amplio liderazgo de la ex Presidenta Bachelet. Sin embargo, lo que no se daba por seguro era si ese liderazgo iba a poder vencer las barricadas en que se había refugiado gran parte de la derecha. "La guerra está declarada", dijo Carlos Larraín ante la destitución del ministro Beyer.

El retorno de la ex Presidenta Bachelet

"Por razones personales vuelvo a mi país", informó la ex Presidenta Michelle Bachelet al cierre de la Comisión Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas, comunicando su renuncia como directora ejecutiva de ONU Mujeres, cargo que había asumido el 13 de septiembre de 2010. Una de sus últimas comunicaciones desde Nueva York, antes de volver al país el 27 de marzo, fue la carta de felicitaciones a Ignacio Walker por su reelección como presidente de la DC⁹².

Tal como lo indicara la periodista Alejandra Carmona, la ex Presidenta enfrentaba una campaña en la cual tenía que tomar posición sobre una serie de temas que dejó pendiente en su anterior administración y otros que surgieron después. Derechos laborales y subcontratación, demandas del pueblo mapuche, limpiar la matriz energética y mejores estándares de termoeléctricas, asamblea constituyente y cambio del binominal, educación gratuita y lucro,

91 <http://www.theclinic.cl/2013/03/19/ricardo-lagos-w-este-no-es-el-proyecto-de-los-cuatro-anos-de-bacheletes-uno-para-los-proximos-12-anos-de-chile>

92 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2013/03/674-514550-9-michelle-bachelet-envia-carta-a-ignacio-walker-para-felicitarlo-por-triunfo-en.shtml>

soberanía sobre los recursos naturales, reforma del sistema de AFP e ISAPRES y conflictos de interés de su entorno familiar, eran inevitablemente parte de una agenda programática o plataforma presidencial⁹³.

En su discurso de inicio de campaña en la Municipalidad de El Bosque, el mismo día de su arribo al país, Michele Bachelet señaló que el país iniciaba un nuevo ciclo político, económico y social, el que requería una nueva mayoría política y social, de un nuevo consenso y unidad nacional sin exclusiones, y de una nueva política centrada en torno a los valores de justicia, participación y solidaridad.

Reconoció que los gobiernos concertacionistas habían logrado crear una democracia estable, introducir mejoras sociales y crecimiento económico pero con insuficiencias y reformas que quedaron sin hacer. Igualmente, estableció que los beneficios del desarrollo no llegaron a todos y que los niveles de desigualdad no mostraron cambios significativos, lo que ha generado un malestar ciudadano transversal.

Para enfrentar estos problemas se propuso promover diálogos y encuentros para que el programa de su campaña tuviera un sello ciudadano, afirmando su participación en primarias ya que ellas eran un camino legítimo y válido para que la ciudadanía señalara su preferencia. De esta forma se establecería, a futuro, un pacto de gobierno, con un compromiso mutuo entre gobernante y gobernados.

Se refirió a la necesidad de una educación gratuita y de calidad, particularmente en la educación municipal; a la inclusión y protección de la clase media; la descentralización y atención a regiones; la protección de los consumidores frente a los abusos de poder de empresas, en especial salud; la reducción de las brechas salariales entre hombres y mujeres; el mejorar la capacidad de negociación colectiva; el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de los hombres y mujeres, y de los pueblos originarios; así como a la necesidad de revisar las bases del modelo de desarrollo basado en la exportación de productos primarios.

Los temas referidos a la matriz energética, a la asamblea constituyente y cambio del binominal, al lucro en la educación, a la soberanía sobre los recursos naturales, y la reforma del sistema de AFP, no fueron tocados en esa oportunidad.

A partir de esas definiciones generales, su programa de gobierno comenzó a especificarse gradualmente. Así, el 1 de abril, después de un encuentro con dirigentes sociales en Conchalí, informó que "el primer proyecto que voy a enviar al Congreso va a ser uno para poner fin al lucro y avanzar en la gratuidad de la educación en todos sus niveles". Esas afirmaciones generaron rápidas reacciones desde la DC. Así, Ignacio Walker afirmaba "que la ex Presidenta

93 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/03/13/la-agenda-y-las-cuentas-pendientes-con-que-el-movimiento-social-espere-a-bachelet>

Michelle Bachelet debiera especificar con mayor claridad a qué se refiere cuando habla del fin al lucro y de avanzar en gratuidad” y el candidato PDC a las primarias opositoras, Claudio Orrego, señalaba que “la eliminación del lucro no resuelve el problema fundamental de la educación, que es la calidad. El 50% de los estudiantes chilenos estudia hoy en entidades públicas sin fines de lucro, de mala calidad”⁹⁴.

Días después, manifestó su rechazo a la gratuidad en la educación superior “para quienes pueden pagar”, presentó al equipo -integrado solo por economistas- que tendría a cargo la propuesta de reforma educacional y al que elaboraría una reforma tributaria que aumentaría la recaudación para destinar fondos a la reforma educacional. Igualmente, en entrevista a *The Clinic*, informó que crearía un equipo que elaboraría una reforma constitucional, sin especificar el procedimiento de la misma, se declaró partidaria de legalizar el aborto terapéutico, e informó que tendría una postura sobre matrimonio igualitario, demostrándose arrepentida de haber aplicado la ley antiterrorista en el conflicto mapuche⁹⁵. Su postura frente a la gratuidad de la educación volvió a dar un vuelco después de la manifestación estudiantil del 11 de abril, afirmando el 13 de abril, durante su proclamación por el PS y el PPD en el Caupolicán, que se debía “avanzar hacia la gratuidad universal”.

Agregando elementos a su propuesta de gobierno, en entrevista en TVN el 14 de abril afirmó su convicción en que debía existir una AFP estatal, “eso es lo que creemos nosotros, lo tratamos de hacer en mi gobierno y no resultó. Sin embargo, espero ser una presidenta con un parlamento que realmente permita hacer estos cambios que los chilenos demandan y yo estoy disponible a hacer”⁹⁶. El 23 de abril presentó el equipo de ocho abogados que confeccionará una propuesta de reforma constitucional considerando “alternativas viables” y “la historia de Chile y otras experiencias de América Latina”, para lograr tener “una Constitución nacida en democracia sin los cerrojos y las trabas que heredamos en condiciones políticas muy diferentes”⁹⁷. Igualmente, propuso un “Bono Marzo” permanente para todas las familias que reciban Subsidio Familiar, Asignación Familiar o Ingreso Ético y, a fines de abril en Punta Arena, propuso la elección directa de los intendentes regionales.

Su liderazgo concertacionista, especialmente al interior del PS, quedó en evidencia al apoyar las primarias en las regiones de Los Lagos y de Los Ríos, producto de lo cual Camilo Escalona -enemigo de las mismas- quedó fuera del Senado.

94 <http://diario.elmercurio.com/2013/04/03/nacional/politica/noticias/a8e94edb-ed0c-4702-abe2-fa1f367481a7.htm>

95 <http://www.theclinic.cl/2013/04/11/entrevista-exclusiva-a-michelle-bachelet-es-necesaria-una-nueva-constitucion/>

96 http://www.df.cl/bachelet-plantea-afp-estatal-y-apoya-salario-minimo-cercano-a-250-mil/prontus_df/2013-04-15/002207.html

97 <http://diario.elmercurio.com/2013/04/24/nacional/politica/noticias/26E33D6F-EA4B-4E99-9C0A-0AEB16A886E1.htm?id=%7B26E33D6F-EA4B-4E99-9C0A-0AEB16A886E1%7D>

Movilizaciones sociales

El paro de los trabajadores portuarios a comienzos de abril, junto al paro de los trabajadores de Codelco y la exitosa marcha estudiantil -más de cien mil manifestantes y apoyada por la CUT-, dieron inicio al año de las movilizaciones sociales. Tal como indicaba Raimundo Espinoza, presidente de la Federación de Trabajadores del Cobre (FTC), el paro de Codelco -centrado en temas de previsión social- no esperaba respuesta del gobierno Piñera en los próximos ocho meses de su administración, implícitamente apuntando a que sus demandas estaban dirigidas a quién lo sucediera.

A comienzos de mayo, más de 5000 personas, básicamente integrada por enfermos crónicos y graves, marcharon en demanda de un mayor acceso a remedios y llamaron a crear un fondo nacional para medicamentos. La marcha coincidió con las declaraciones del Premio Nobel de Medicina, Richard J. Roberts, quién denunció a los grandes consorcios farmacéuticos que detienen el avance científico en la búsqueda de curas a enfermedades que son rentables para ellos⁹⁸.

El último Mensaje el Presidente Piñera no fue un hito discursivo estratégico en el que sintetizara su legado político o se formulara una carta de navegación para el futuro. Lo más destacado fue la enumeración de logros de su administración desde una ingenua perspectiva mercadista, como la expansión del consumo de los chilenos en diversos rubros sin analizar su desigual distribución por clases sociales.

Anunció la creación del nuevo Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para convertir al país en una potencia agro alimentaria en un contexto de crisis de la agricultura; se quiso empinar en la historia con un proyecto de ley para hacer el jardín infantil obligatorio; y reiteró su preferencia por los bonos con el de maternidad para parejas que tengan a futuro tres o más niños (\$100 mil al nacimiento del tercer hijo hasta \$200 mil con el nacimiento del quinto) y una bonificación para tratamientos dentales menores de entre 12 y 18 años obturaciones y endodoncia dental.

En el plano político, reiteró su tendencia al uso autoritario del poder y la fuerza con el anuncio que seguirá invocando la Ley Antiterrorista en el mundo mapuche, su llamado a aprobar pronto la Ley Hinzpeter y el envío de un proyecto de ley que establece como un nuevo delito el insulto grave a un carabinero o policía en ejercicio de sus funciones, eleva las penas del delito de maltrato de obra, causando lesiones graves a los miembros de Carabineros o la PDI, en una clara reincidencia en la política de criminalización del movimiento estudiantil y otras manifestaciones sociales.

98 <http://www.elmostrador.cl/noticias/mundo/2013/05/04/premio-nobel-denuncia-que-farmaceuticas-bloquean-los-medicamentos-que-curan-porque-no-son-rentables/>

La pobreza de este último Mensaje contrasta con la ambición del primero. Una comparación -de ninguna manera exhaustiva- a partir de temas políticos sustantivos, muestra los grandes déficits de su gestión.

El énfasis puesto en la unidad nacional y los valores de solidaridad y equidad en su primera cuenta al país contrasta fuertemente con el individualismo privatista que empapó sus políticas y la ausencia de resultados efectivos en materia de equidad.

Si bien después de tres años puede contar a su haber la creación de los cincuenta liceos Bicentenario, la eliminación gradual y progresiva del 7% de la cotización de salud de los jubilados más pobres, el pos natal, la reducción (a la fuerza) de los préstamos a universitarios y el ingreso ético vía bonos condicionados, no puede decir lo mismo ante la ausencia de perfeccionamiento del seguro de desempleo, ni de su nula acción sobre lo que llamó las "malas prácticas que muchas veces distorsionan el concepto de empresa, recurriendo a múltiples RUTs, afectando negativamente los derechos de los trabajadores". Las mismas ausencias se pueden apreciar en materia de la prometida adaptabilidad horaria y turnos en las regiones, el teletrabajo y las ocupaciones desde hogar.

Igualmente, aun cuando logró aprobar "primarias voluntarias, vinculantes, simultáneas y organizadas por el Estado, para elegir a los candidatos a cargos de elección popular", no honró su compromiso con "una profunda revolución descentralizadora, transfiriendo poder efectivo a las regiones y a los municipios, a través de la transferencia de funciones, atribuciones y recursos, desde el gobierno central a los gobiernos regionales y comunales, en un contexto de mayor flexibilidad y autonomía en su gestión y plantas de personal, respetando los legítimos derechos de los funcionarios municipales". Tampoco lo hizo con las reformas constitucionales para reformar el binominal, permitir plebiscitos comunales, la iniciativa popular de ley y ley del Congreso.

Todo lo anterior muestra que su intento de realizar un gobierno como nunca antes se había visto, fue puramente retórico o bien solo un sueño de una noche de Tantauco.

Economía

2

Crecimiento sin efecto social

Hernán Frigolett *

*Académico. Integra el Grupo Nueva Economía

Resumen

El discurso del 21 de mayo hizo el recuento de lo logrado luego de tres años de gestión del Presidente Piñera. Se ratificó el conjunto de avances en materia económica, específicamente en materia de crecimiento y de creación de empleos, y control de la inflación. Se dio por culminada la reconstrucción antes de las Fiestas Patrias de este año, pero nada se dijo acerca de las condiciones de cierre con mal pronóstico a diciembre de este año.

Las cifras han sido revisadas por parte del Banco Central, y se disiparon los logros, ya que la economía ha crecido por debajo del 6%, y sólo se logra una expansión promedio de 5,7% a diciembre de 2012 para los tres años. La desaceleración informada para el primer trimestre es levemente superior al 4%, y las perspectivas para el año 2013 se han ajustado para diciembre con un techo de 4,5% debido a expectativas mucho más moderadas de empresarios y consumidores. El ciclo del modelo financiero consumista parece llegar a su fin, pero no está claro el modelo de reemplazo, ya que los indicadores de competitividad de nuestra economía se han deteriorado por todos los flancos más relevantes: tipo de cambio real, precios de la energía en extremo elevados, huella de carbono creciente, innovación inexistente, baja productividad.

La creación de empleo en los 3 años alcanza a 785.000 empleos, impulsados por la recuperación de la crisis internacional y de la reconstrucción del terremoto, pero para este año se espera una creación de empleos en torno a las 125.000 personas, con lo cual tampoco se logrará alcanzar la meta inicial. Las remuneraciones reales han mantenido las tendencias de incremento real de largo plazo, entre 2 y 3% por sobre la inflación promedio, en medio del manto de dudas que ha surgido luego de los agudos problemas de gestión técnica en el INE que llevaron a la destitución de su Director Nacional. Un activo estadístico importante del país ha sido afectado por la aludida mala gestión, con el consiguiente descrédito institucional que ha comprometido la evaluación de los resultados de largo plazo de políticas públicas aplicadas en la última década. El no poder establecer una adecuada estimación de la población es un drama estadístico y económico, ya que cuestiona todo el

”

¿No es acaso un síntoma de quiebra el que se reduzca en un 30% el valor de las pensiones medias, o que muchos chilenos no puedan acogerse a pensión hasta por lo menos 5 años más adicionales a la edad mínima establecida? Qué contraste más grande con lo que ocurre con los sistemas de reparto que ajustan sus parámetros con efectos sobre los ciudadanos para el 2025, pero manteniendo el valor de sus prestaciones y prolongando sólo en 2 ó 3 años su edad pensionable

conjunto de indicadores socioeconómicos disponible. Desde el mejor censo de población de la historia, nos hemos quedado con el más inútil y desacreditado, que además ha salpicado todo el prestigio que había ganado nuestro sistema estadístico nacional.

El debate de la reforma tributaria y el de la distribución del ingreso se han intensificado, a los que recientemente se agregan la seguidilla de traspies del Sistema Previsional Chileno. Pagos de pensiones que han reducido la tasa de reemplazo a menos del 50% han provocado la decepción generalizada de una quimera neoliberal, que se agrava con la indefensión institucional de los afiliados que ahora comprueban que además se les conculcará su libertad de elegir entre fondos y defenderse de los abusos del mercado de capitales chileno y mundial. Esta situación nos lleva a preguntarnos si, ¿no es acaso un síntoma de quiebra el que se reduzca en un 30% el valor de las pensiones medias, o que muchos chilenos no puedan acogerse a pensión hasta por lo menos 5 años más adicionales a la edad mínima establecida? Qué contraste más grande con lo que ocurre con los sistemas de reparto que ajustan sus parámetros con efectos sobre los ciudadanos para el 2025, pero manteniendo el valor de sus prestaciones y prolongando sólo en 2 ó 3 años su edad pensionable.

Demanda de Durables e Inversión como fundamentos del crecimiento: economía con pies de barro

El discurso del 21 de mayo resaltó los logros obtenidos en materia de crecimiento durante los tres primeros años de la Administración, y la cercanía en términos de lograr la meta enunciada en el programa de gobierno del Presidente Piñera. Las metas para la economía real se sintetizan de manera simple en dos: que la economía crezca al 6% como promedio anual, y crear un millón de nuevos empleos. Antes de pasar a la evaluación de los resultados, es necesario tener muy presente que los principales indicadores que miden el desempeño económico, como el PIB, y la ocupación y desempleo, así como también el IPC, fueron afectados por cambios metodológicos significativos.

El Banco Central ahora mide el crecimiento real de la economía tomando como base los precios de 2008, y la medición se logra mediante la aplicación de índices de precios que se van encadenando trimestralmente con respecto al año anterior, y en los años en los que se traslapó la medición a precios de 2003 con la actual se detectan cambios positivos que elevaron la tasa de variación. Los nuevos resultados entregados después del discurso del 21 de mayo, traen varias novedades entre las cuales está la evaluación definitiva del crecimiento de la economía para los últimos tres años. La variación anual del PIB queda en 5,8% para 2010, y se ajusta a 5,9% en 2011 mientras que el cierre preliminar de 2012 indica una variación de 5,6% del PIB. Así, mientras el crecimiento de la economía había superado el 6% en 2010 y 2011 según los resultados preliminares, con los definitivos la expansión promedio al 2012 sería menor al

5,8%, y ahora con claras perspectivas de mayor desaceleración para el último año de gobierno que tendrá problemas para superar el 5% en 2013.

En materia de empleo, el Instituto Nacional de Estadísticas, también inició la plena aplicación de un nuevo instrumento estadístico denominado Nueva Encuesta Nacional de Empleo (NENE). Los cambios metodológicos han generado un cambio de nivel en la serie de ocupación y de desempleo, y que dificultan la real apreciación de creación de empleo que se generó en el 2010. La nueva serie tiene como trimestre de inicio Enero-Marzo de 2010, y es en ese contexto que se evalúa el conjunto de resultados obtenidos en cada año. Todos los analistas coinciden en evaluar ese primer trimestre como uno anormal debido al terremoto del 27 de febrero de 2010 que consigna una destrucción de empleos importante en las zonas afectadas, especialmente en el borde costero de la Región del Bío-Bío. El cómputo acumulado hasta el discurso del 21 de mayo consigna la creación de 800.000 empleos, la mayor parte de los cuales serían asalariados.

TABLA 1: CREACIÓN DE EMPLEOS POR CATEGORÍA¹

Periodo		Total Ocupados	Categoría Ocupacional				
			Empleadores	Cuenta propia	Asalariado	Personal de Servicio	Familiar no remunerado
2010	Feb - Abr	6.967,93	329,75	1.357,18	4.851,41	329,82	99,76
2013	Feb - Abr	7.753,33	327,71	1.492,29	5.495,76	329,24	108,34
Creación de empleos		785,40	-2,04	135,11	644,35	-0,58	8,57

Fuente: Nueva Encuesta Nacional de Empleo. INE

El cómputo ajustado al período reportado en el discurso es de un aumento de 785.400 personas que se reportan ocupadas a marzo de 2013 en relación a marzo de 2010. Probablemente la mayor contradicción se presenta en el estancamiento que se observa en el número de empleadores para una administración que impulsara la Agenda PYME y pregonara un apoyo irrestricto al emprendimiento de menor tamaño. La realidad surge con claridad luego de tres años a cargo de la gestión de la cartera de economía.

Al margen de los cambios metodológicos, en el período era esperable un aumento importante del empleo por dos impulsos complementarios: la recuperación de la economía mundial y de la chilena luego de la recesión de 2008 y 2009, a la que se agrega el estímulo de la reconstrucción desde el propio Gobierno, que aprobó un ajuste tributario para fortalecer la recaudación para financiar las obras públicas de reconstrucción. Ambos efectos han

¹ La encuesta presenta los datos de ocupación aplicando promedio móvil de tres meses, y es por ello que el trimestre móvil febrero-abril es el que mejor representa el empleo del mes de marzo.

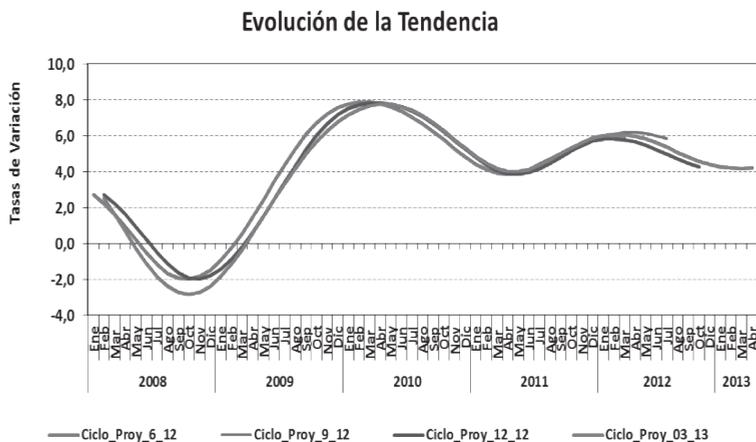
repercutido sobre el PIB y sobre el empleo de manera positiva. Adicionalmente, los términos de intercambio fueron muy favorables en 2010 y 2011 con marcadas alzas en el precio internacional del cobre que permitieron al Fisco acumular importantes excedentes presupuestarios y cumplir adecuadamente la ejecución presupuestaria, salvo en lo referido a inversiones con cierres mágicos en el último trimestres de cada año, con los que se logra reducir significativas brechas de ejecución en cada año.

La inversión pública ha sido, sin duda, un flanco de debilidad de la Administración del Presidente Piñera, tanto en proyectos de ejecución directa como en el ámbito de concesiones restando así energía a la coordinación público-privada. El cierre financiero de las cuentas fiscales de 2012 da cuenta de dos acciones de política pública que van en direcciones opuestas: un incremento de la recaudación debida a la aprobación del ajuste tributario que complementó los ajustes de financiamiento de la reconstrucción, fortaleciendo los ingresos tributarios de 2012, por un lado, y por otro, la evidente menor ejecución de la inversión a lo largo del año. El déficit previsto se transformó en un superávit cercano a los 800.000 millones de pesos, tal como se consigna en la cuenta de las Finanzas Públicas.

A partir del segundo semestre de 2012 se inicia el registro de la desaceleración de la economía nacional ratificando los efectos previstos derivados de la situación contractiva de la economía mundial. La zona Euro entró en franca recesión en el segundo semestre, y las economías asiáticas acusaron una importante desaceleración en su crecimiento, mientras que Estados Unidos mantiene un crecimiento anual aún calificado de moderado. El sector exportador recibió de lleno el impacto con débil crecimiento de los volúmenes exportados y con precios a la baja en los mercados internacionales. Las exportaciones no están aportando dinamismo a la economía, sino que por el contrario marcan el paso desde hace un par de años al menos, y de manera complementaria, la inversión derivada de iniciativas de transnacionales también se ha planteado una reprogramación incidiendo notoriamente en una desaceleración de la demanda interna. Los indicadores de corto plazo ya muestran una disminución de la tasa de crecimiento, la cual se sitúa muy cercana al 4% en el primer trimestre, que seguramente se mantendrá al cierre del primer semestre.

Las recientes declaraciones del Ministro de Hacienda refrendan las estimaciones de una inversión que viene debilitándose de manera importante, quedando como único sostén del crecimiento el gasto de consumo privado pues los restantes componentes de la demanda global están presentando dificultades para mantener el ritmo. En todo caso, no se espera enfrentar algún marco recesivo, pero la prospectiva indica que en los próximos dos años el crecimiento será inferior a la tasa de tendencia, y debiera situarse en el rango de 3,5 a 4,5%, que sin duda repercutirá en el mercado laboral.

GRÁFICO 1: CONVERGIENDO A LA TASA DE CRECIMIENTO DE TENDENCIA



Fuente: IMACEC Serie de Tendencia, Banco Central de Chile

En materia de empleo, la progresión muestra que algunos estímulos ya han desaparecido. En el año del terremoto, 2010, se consignaron 450.000 nuevos empleos creados a fin de año, mientras que en el siguiente, 2011, la creación de empleo se redujo a la mitad, con un aumento de 190.000 registrado a la ocupación a fin de año. El año pasado, el incremento de la ocupación al cierre fue de 150.000 personas, y en el transcurso del primer trimestre la cifra de aumento en el empleo no supera las 120.000 personas. La desaceleración está afectando la capacidad de generación de empleo en las ramas productoras de bienes y se ha iniciado también la fase declinante en la construcción, mientras los servicios serían el puntal del mercado laboral. En la medida que el gasto de consumo se vaya incorporando al ciclo de desaceleración, la creación de empleo será aún más débil.

Mientras predominó el aspecto coyuntural vinculado a la recuperación económica mundial y a la materialización de la reconstrucción, la economía pudo desacoplarse del menor crecimiento que se observaba en la economía global, y el discurso fue relativamente exitista. En la medida que los impulsos coyunturales se han desvanecido, empiezan a primar los de índole estructural que son los que mantienen maniatado al crecimiento de tendencia. La pérdida de competitividad ha debilitado fuertemente al sector exportador como dinamizador del crecimiento, situación que se desprende de la conducción económica que enfatiza el corto plazo. La constante apreciación del tipo de cambio, y el alza sostenida de los costos energéticos están en la base de la pérdida de competitividad de la capacidad instalada exportadora, que repercute, a su vez, en una menor expansión de las posibilidades de producción en la medida que la inversión neta es muy baja en los sectores exportadores diferentes a la extracción minera.

El empleo bajo presión y la resistencia a aceptar niveles de salario decentes

La desaceleración económica se ha transferido al mercado laboral de forma más abrupta y se manifiesta tanto en la menor creación de empleos que se ve además acompañada de una menor presión sobre las remuneraciones medias que se verifican en las diferentes ramas de actividad y por grupo ocupacional. La mayor presión ha estado centrada en ramas de actividad vinculadas a la minería y la construcción tanto en términos de oferta de puestos de trabajo que ha tenido como resultado un aumento sostenido de las remuneraciones de trabajadores calificados que se ofrecen en estos rubros. El hecho de que la desaceleración obedezca a una cartera de proyectos de inversión que se está reconfigurando debido a los problemas que enfrentan las economías más desarrolladas, y al estancamiento de la demanda de minerales en el mercado mundial. El nexo entre las inversiones de minería y las de energía es otro aspecto de relevancia, porque cuando la minería va tomando decisiones de reprogramar y aplazar proyectos, entonces la demanda de energía también se ve afectada cuando el mayor usuario incremental reprograma su calendario de ejecución.

La tasa de crecimiento del PIB pareciera converger a la tendencia anualizada de 4,5%, y en materia de capacidad de creación de empleo de la economía el rango no es muy elevado pues se estabiliza en torno a 130.000 ocupados por año.

TABLA 2: EVOLUCIÓN DE LA CREACIÓN DE EMPLEO

Incremento de los Ocupados Totales			
Miles de personas			
Trimestre	Mes	12 Meses	Acum 2013 (respecto a Trim Nov 11 - Ene 12)
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
Ago 12 - Oct 12	25,24	137,23	43,60
Sep 12 - Nov 12	41,99	169,66	85,59
Oct 12 - Dic 12	24,44	135,08	110,02
Nov 12 - Ene 13	42,99	153,01	153,01
Dic 12 - Feb 13	-7,94	97,09	-7,94
Ene 13 - Mar 13	-4,98	116,82	-12,92

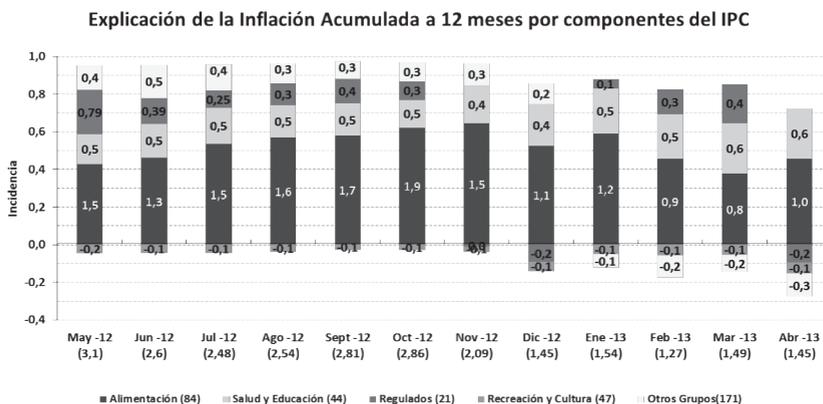
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

La discusión del salario mínimo ha sido permanente y de manera recurrente se ha esgrimido el argumento de su incidencia en la creación de empleos si se le reajusta en demasía, y normalmente el techo del reajuste se sitúa entre el 5 y 6% anual. El Ejecutivo hizo una propuesta de adelantar el proceso de negociación bipartito, Gobierno y Organizaciones de Trabajadores, que planteó un reajuste de 6%, pero para un plazo de 15 meses, es decir de manera engañosa un reajuste que no superaría el 4,8% anual. Los trabajadores fueron claros en comunicar esta apreciación, y los legisladores finalmente no permitieron que prosperara la iniciativa planteada por el Ejecutivo.

A la tradicional discusión del reajuste se le agregó el problema de medición de la inflación por parte del INE, debido a la deficiente gestión del renunciado Director de ese gravitante servicio público para la gran mayoría de los chilenos. En efecto, el reajuste del salario mínimo persigue el incremento real, pero debiera utilizar una medición más cercana con los costos de vida que efectivamente enfrentan los trabajadores de menores ingresos. El costo de vida de los hogares de menores ingresos se ha incrementado en casi 2% en los últimos 12 meses, mientras que para los de mayores ingresos la inflación acumulada a mayo no llega al 0,6%. La medición de la inflación estuvo puesta en duda por los analistas financieros de la banca que se ha visto afectada negativamente por la baja inflación acumulada en los últimos 12 meses.

El nuevo Director Nacional del INE ha convocado a usuarios expertos a los que ha tranquilizado demostrando que la metodología aplicada adolece de problemas pero que su impacto es más bien menor y que forma parte del error estadístico asociado de manera razonable. El debate ha servido para ratificar por parte del INE la aplicación de estándares de calidad internacional y de mejora continua.

GRÁFICO 2: INFLACIÓN ACUMULADA POR GRUPO DE PRODUCTOS



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

El IPC de mayo fue -0,5% quedando la inflación acumulada en 12 meses en 0,9%, pero no se altera la composición porque se mantiene la presión al alza de los alimentos.

Adicionalmente, se ha generado una contradicción importante entre lo que se propone en materia de salario mínimo y lo planteado en materia de ingreso ético familiar. La referencia común en ambos casos es la línea de pobreza y la vía por la cual se garantiza la obtención de este umbral para los hogares de menores ingresos. La política asistencialista gasta muchos recursos públicos para suplir deficientes ingresos que se establecen en el mercado laboral, sin poder terminar con la lamentable premisa de trabajar para seguir siendo pobre. Salario mínimo e ingreso ético familiar debieran converger en breve plazo, de modo que cualquier trabajador contratado a jornada completa tenga garantizada una compensación que le permita sostener un gasto del hogar que lo deje por sobre el umbral de pobreza.

Distribución Funcional del Ingreso: el pecado original

La participación de los ingresos del trabajo en el valor agregado no se incrementa de manera sostenida porque el mercado laboral presenta un sistema de compensaciones que no es funcional a todos los factores que participan en la producción. En el proceso de crecimiento económico se vincula el modelo de compensaciones con las productividades cuantificables del trabajo, y bajo ese precepto se ha dado una imagen de compensaciones justas. Sin embargo, en el proceso de incremento del ingreso nacional real, además del crecimiento económico se agregan las ganancias que provienen de los términos de intercambio, y estas quedan en exclusividad como compensación del capital. Sólo en los sectores productivos en los que existen organizaciones de trabajadores con real poder de negociación, el trabajo puede incorporar en sus compensaciones parcialmente las ganancias de términos de intercambio, pero para la mayoría esos ingresos están fuera de toda posibilidad de apropiación justa.

El efecto de la distribución funcional es el que determina la mala distribución del ingreso que se verifica en la economía chilena. Las brechas que se generan en el mercado laboral se amplifican en demasía cuando se consideran las rentas del capital que fluyen hacia los hogares. El ahorro nacional se concentra en el Gobierno, y en las familias de mayores ingresos, y por ende la mayor parte de las rentas que se obtienen quedan capturadas por los agentes que participan del ahorro nacional. Luego, las ganancias patrimoniales, provenientes de capitales financieros e inmobiliarios, son percibidas sólo por los que ejercen derechos de propiedad sobre tales capitales, y el sistema de pensiones actual es el gran arbitrador de ganancias de capital que afectan a los que poseen títulos de renta variable o fija.

La participación de los salarios, considerando al sector formal e informal, no supera el 40% de los pagos factoriales y con respecto al PIB se mantiene por debajo del 37% entre 2008 y 2011. La estructura del mercado laboral es muy estática, y son muy breves los períodos en los que se observa alguna presión sostenible de las variaciones reales de las remuneraciones. La capacidad de generación de empleo sólo se expande en los ciclos de intensificación del capital, y luego prima el sesgo rentista que mantiene relativamente estable la tasa de participación laboral por debajo del 65% de la población en edad de trabajar. En el último tiempo se ha incrementado la proporción de ocupados que tienen contratos formales de trabajo, en torno al 80% según la encuesta de hogares del INE, debido a la existencia del seguro de desempleo y prestaciones asociadas a las cajas de compensación que son instancias valoradas por los trabajadores, especialmente por aquellos de menores ingresos y más expuestos a la inestabilidad laboral.

TABLA 3: EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN

IR por grupo ocupacional	2010	2011	2012
Variación acumulada IPC	3,0%	4,4%	1,5%
Directores y gerentes	4,5%	5,2%	5,4%
Profesionales	3,6%	6,2%	6,0%
Técnicos	4,4%	6,5%	5,8%
Trabajadores de apoyo administrativo	5,7%	7,0%	5,2%
Trabajadores de servicios personales, protección y seguridad	6,0%	6,9%	4,7%
Vendedores, promotores y modelos	10,0%	5,9%	4,4%
Operarios manuales y artesanos	5,7%	8,6%	9,1%
Operadores y montadores de instalaciones y maquinarias	4,3%	2,9%	10,0%
Trabajadores no especializados	4,5%	6,9%	7,0%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, INE.

Las variaciones reales de las remuneraciones, por lo general, no son muy significativas salvo en contextos de baja inflación como en el caso de 2012, más bien incidentales. Los empleadores aplican el manual neoliberal de manera estricta, ya que las remuneraciones son pactadas sobre la base de cumplimiento de la promesa del Banco Central de una inflación que en promedio es de 3% anual, y luego la senda de expansión de las remuneraciones quedaría definida por la productividad.

TABLA 4: COMPOSICIÓN DE LA OCUPACIÓN DE ASALARIADOS

Ocupados por Grupo de ocupación	2010	2011	2012
Total Ocupados (miles de personas)	7.401,9	7.589,4	7.742,4
Miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública y de empresas	2,3%	2,1%	2,4%
Profesionales científicos e intelectuales	9,2%	10,2%	10,9%
Técnicos y profesionales de nivel medio	10,2%	10,6%	10,4%
Empleados de oficina	9,1%	9,0%	9,4%
Trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados	15,8%	14,8%	14,2%
Oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios	18,4%	17,8%	18,1%
Operadores de instalaciones y máquinas y montadores	8,8%	9,0%	9,1%
Trabajadores no calificados	26,2%	26,5%	25,5%

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

Son pocos los trabajadores que han obtenido incrementos significativos de sus remuneraciones promedio, pero para la mayoría la variación nominal no excede en más de 3% a la variación del IPC, y para varios es inferior al 2% por año. La distribución de los ocupados por grupo ocupacional permite percibir con mayor claridad la situación de la mayor parte de los asalariados del país, para ratificar también que en el mediano plazo la variación real de remuneraciones se sitúa en el rango de 2 a 3% por año.

El fenómeno de la mala distribución de la renta, también se verifica territorialmente según se desprende de la distribución de la masa de salarios de acuerdo a la información tributaria. El sueldo anual promedio del país en el 2010 se sitúa en torno a las UF 161, es decir equivalente a \$310.000 mensuales, mientras que en la región metropolitana el promedio anual es de UF 282, alcanzando los \$540.000 por mes.

TABLA 5: DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LA MASA SALARIAL

Año	2010		
Cod	(Varios elementos)		
Datos			
Región	Suma de Trab Dep	Suma de Rem Trab Dep (UF)	Promedio de Rem Anual Media (UF)
1	86.467	9.677.226	157
2	160.690	30.310.791	249
3	76.516	12.957.494	203
4	133.810	18.392.349	159
5	463.551	70.863.204	183
6	193.152	21.446.042	128
7	215.293	22.377.808	123
8	472.670	60.573.920	156
9	165.741	20.261.391	139
10	199.767	23.425.573	149
11	22.195	2.274.694	102
12	56.232	4.997.847	124
13	4.410.836	897.107.764	282
14	62.721	9.239.746	150
15	45.117	4.884.156	117
Total general	6.764.758	1.208.790.003	161

Fuente: Servicio de Impuestos Internos

En términos de masa de salarios, la concentración en la Región Metropolitana (13) es de 75%, mientras que en términos de ocupación da cuenta sólo del 65%. No cabe duda que estas cifras avalan el slogan de que Santiago es Chile, al menos como mercado potencial de consumo y como polo de atracción del capital humano de mayor calificación.

La política pública no ayuda a la distribución del ingreso

Los países de la OCDE muestran de manera sistemática indicadores de distribución del ingreso que reflejan una situación con significativos menores grados de desigualdad. ¿Es posible identificar las causas de la brecha que se aprecia en Chile con respecto a lo que parecen ser las buenas prácticas de la OCDE?

Un primer elemento explicativo se vincula directamente con el nivel de carga tributaria que es el que permite financiar más y mejores bienes públicos de consumo individualizable como la educación y la salud, así como sistemas previsionales muy efectivos evaluados en términos de cobertura y tasa de reemplazo. En el caso de Chile, las acciones más recientes apuntan a debilitar la capacidad compensatoria de la política pública cuando se aplican medidas tributarias que en el mediano plazo van a causar una disminución de la carga

tributaria. La herencia para la siguiente administración es una camisa de fuerza fiscal que operará por dos flancos principalmente:

—Un precio del cobre más bajo que repercutirá en la recaudación de primera categoría de las empresas mineras y en el pago del impuesto específico de la minería que volverá al régimen normal, es decir a una tasa en el rango de 4 a 5%, desde el rango de 5 a 9% que se aplicó para financiar la reconstrucción.

—Un ajuste al impuesto a la renta de las personas que se verifica en la reducción de todas las tasas marginales que se aplican a los tramos de renta imponible, y porque además algunos de estos estratos pueden aplicar como crédito al impuesto sus pagos en educación.

La situación previsional ha mostrado la debilidad estructural del exageradamente ponderado sistema privado chileno, pero nuevamente la realidad aporta los argumentos que desmoronan los castillos ideológicos que han sustentado al sistema. Ahora la situación es más grave porque la estrechez fiscal dificulta cualquier intento de reforzar el pilar solidario, con lo cual la política pública será mera espectadora del deterioro en los ingresos de los sectores pasivos de la población dado el abismo que significa la salida del mercado laboral. Con tasas de reemplazo en torno al 50% el efecto sobre la distribución del ingreso es significativo, impacto que se agudizará debido a la tendencia observada en el crecimiento de la población pasiva proyectada al quinquenio 2020-25.

En este escenario, la política pública se aleja del escenario de línea base de la buena práctica, ya que la carga tributaria se mantendrá en el 20%, manteniéndose la recaudación indirecta como la principal fuente de recaudación, con lo cual se reforzará el carácter regresivo de la política fiscal desde la perspectiva de los ingresos. La caída de los ingresos no tributarios, especialmente los que provienen del cobre, tendrán impacto en la política de gasto social ya que se han asumido compromisos políticos para incrementar la oferta de bienes públicos como educación y salud, con lo cual se restringen los recursos que se puedan asignar para mejorar las condiciones previsionales de una población pasiva creciente. El ejercicio de la política fiscal en términos netos, es decir considerando el nivel y la estructura de la carga tributaria, por un lado, y por otro el incremento del gasto social, no permitirá obtener incrementos que se reflejen en la reducción de la brecha de ingresos entre el 20% de mayor ingreso de la población y los restantes quintiles.

La proyección del balance estructural al próximo período presidencial 2014-18 se sitúa en un déficit aproximado de USD 3.000 millones de acuerdo a las estimaciones realizadas por el Comando de la Candidata Michelle Bachelet. El contexto internacional y la desaceleración de la economía doméstica confluirán para que la formulación del Presupuesto 2014 tenga un perfil más

bien contractivo de acuerdo a las señales que emanan desde el Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuestos. Así, la reforma tributaria es imperiosa, pero su diseño final probablemente sólo pueda ser completado por la siguiente administración, pues habrá que ver la configuración de las cámaras del poder legislativo. Enfrentar un programa de mayor gasto público con un marco de ingresos debilitado requerirá de un incremento de la carga en un rango de 4 a 5% del PIB pues hay que compensar el déficit estructural que supera al 1% del PIB.

El Estado no impulsa cambios: propuestas apuntan a más AFP y menos pensiones

El sistema previsional chileno es de capitalización individual. Es decir, que cada trabajador tiene una cuenta que cada mes recibe como aporte 10% del sueldo imponible, y adicionalmente va recibiendo las ganancias financieras que obtiene el Fondo de Pensiones en el que participa su cuenta individual. La promesa inicial planteaba la obtención de un 5% de rentabilidad real anual con lo que sería posible garantizar un valor de reemplazo de la pensión superior al 70%. De acuerdo a la práctica de las aseguradoras internacionales, en el largo plazo rentabilidades del 3% son un excelente resultado, por lo tanto la tasa de reemplazo sería cercana al 55%. Así, el proceso de capitalización ha sido mal diseñado, elevando en demasía la rentabilidad esperada que como contrapartida definió una cotización más baja de la realmente necesaria.

La conclusión no admite dos lecturas pues todos proponen cotizaciones adicionales al 10% actual, utilizando las mejoras introducidas al sistema como los mecanismos voluntarios de ahorro previsional (APV y Depósitos Convenidos) mientras que desde el Ejecutivo un aumento de la cotización obligatoria. Aún nadie ha osado llevar la propuesta más allá determinando si la fórmula recae sobre trabajadores o empleadores únicamente, o se visualiza una solución mixta. De manera indirecta, el Ejecutivo ha insinuado una carga compartida en la fórmula propuesta de traslada parte de los aportes al Seguro de Desempleo a las Cuentas Individuales de las AFP en la proporción de 1/3 de cargo del trabajador y 2/3 de cargo del empleador para enterar el 1% adicional que se integraría de cotización. Habrá que ver el destino

”

El ahorro de los chilenos no se está utilizando para crear riqueza en Chile, sino que por el contrario, es fuente de financiamiento para la expansión de grupos en el exterior, o bien para que la banca disponga de suficiente liquidez para mantener un bajo costo de fondos y lograr suculentas ganancias con intermediación de fondos destinados al gasto de consumo

legislativo de la iniciativa, porque el riesgo de debilitamiento del Seguro de Desempleo debe ser evaluado en profundidad, pues el análisis costo beneficio de largo plazo debe utilizar marcos de simulación muy exigentes para que la evaluación se realice de manera integral.

Cada trabajador está sometido al riesgo financiero en todo momento al estar el Fondo permanentemente afecto a ajustes mayores en los precios de los activos financieros que componen la cartera de inversiones. Más aún, cuando el trabajador decide pensionarse, su exposición al riesgo no termina, ya que si opta por sistemas de retiro programado, el saldo de su fondo sigue expuesto en un 100% al riesgo financiero, y en cualquier momento puede verse afectado por pérdidas patrimoniales muy significativas que reducen inmediatamente el valor de la pensión. Si el trabajador opta por una renta vitalicia en una compañía de seguros, se le aplicará inmediatamente una prima por riesgo que ajustará su rentabilidad futura a tasas anuales en torno al 2% anual, con lo cual el monto de la pensión vitalicia se reduce también de forma significativa. En el caso de las pensiones vitalicias, se considera además una expectativa de vida que excede los 100 años, lo cual también castiga el monto de la pensión mensual.

El ciclo económico es otro de los riesgos que enfrenta de manera individual el trabajador cotizante de la AFP. Al momento de quedar cesante, al no existir ingresos, se genera una laguna de cotizaciones importante, que al no ser compensada posteriormente con cotizaciones adicionales genera una pérdida patrimonial significativa en el monto de Fondo Acumulado para pensionarse. Los estudios reportan que la mayor incidencia la tienen las lagunas de cotización en las bajas pensiones obtenibles. El ciclo económico también afecta indirectamente a los trabajadores en la medida que los empleadores proceden a declarar y no pagar las cotizaciones, con lo cual se constituye otro factor de riesgo adicional que enfrenta individualmente el trabajador, que al momento de jubilar se encuentra con una laguna previsional con el mismo resultado en su Fondo Acumulado. Si el empleador no repuso las cotizaciones no pagadas, el Fondo Acumulado queda desfalcado y la pensión se calcula sobre los recursos efectivamente integrados al Fondo. Nuevamente, el trabajador queda expuesto de manera individual y en condición de abandono frente a la arbitrariedad que es permitida por el Estado que actúa de manera indolente, desligándose de su responsabilidad como parte del problema.

La defensa mediática del Sistema Previsional a la chilena no se ha hecho esperar, y se apunta con el dedo a sistemas de reparto que predominan en los países de la OCDE, describiéndolos como ya quebrados o al borde de la quiebra. Son falsedades que se esgrimen con toda liviandad, ya que la mayoría opera con normalidad, y a diferencia del caso de Chile, se está actuando para evitar situaciones financieras complicadas con una anticipación de 10 ó 15 años. El "Sistema Chileno" es a prueba de quiebra porque se autorregula a costa de la jubilación de los chilenos, y tal vez el sistema quebrado es aquel que preveía tasas de reemplazo de 70%, y hoy no logra siquiera asegurar el 50%.

Las implicancias de mantener más de $1/3$ de los fondos en inversiones de renta variable no es viable a largo plazo, que por lo demás hoy ni siquiera cumple con el objetivo de desarrollo del mercado de capitales local, pero sin duda, que es punto de origen de las ganancias patrimoniales de las que gozan los que poseen acciones de empresas presentes en el mercado local.

El ahorro de los chilenos no se está utilizando para crear riqueza en Chile, sino que por el contrario, es fuente de financiamiento para la expansión de grupos en el exterior, o bien para que la banca disponga de suficiente liquidez para mantener un bajo costo de fondos y lograr suculentas ganancias con intermediación de fondos destinados al gasto de consumo.

Política

Social

3

Los sistemas de AFP e isapres en el debate electoral

Eugenio Rivera Urrutia *

Resumen

La movilización social ha cambiado sustancialmente el tono y el contenido del debate político nacional. La política social y en particular la discusión previsional y sobre el sistema de salud no son una excepción. Cada vez son más las voces que demandan una modificación sustancial del sistema previsional. La AFP estatal aparece como una iniciativa que puede modificar sustancialmente el sistema existente, conseguir los apoyos necesarios para hacerla viable y constituirse en el primer paso para la instalación de un nuevo sistema, que aprenda de la experiencia nacional e internacional, introduzca criterios de solidaridad y no discriminación y deje de cargar sobre el individuo los distintos riesgos a los cuales está expuesto. Aún cuando con menos fuerza en salud, se difunde la necesidad de transformar sustantivamente el sistema general y terminar con las ISAPRES al menos en lo que se refiere a su actual rol.

Introducción

Más allá de los aspectos formales y del debate político electoral, el discurso presidencial de 21 de mayo recién pasado dejó en evidencia que en los últimos tres años hubo avances en materias sociales, que el país siguió funcionando, pero los grandes desafíos quedan como tareas pendiente para la próxima Administración.

En el discurso fueron positivas y destacadas las reformas introducidas en el campo social, como fueron la eliminación parcial del 7% de cotización de salud de los jubilados, la expansión del posnatal, la ampliación de las becas para la educación superior y la reducción de la tasa de interés cobrada por el Crédito con Aval del Estado. Ha sido positiva también la inclusión de nuevas enfermedades en el AUGE (no así las repercusiones en el sistema de ISAPRES), los anuncios del discurso en relación con la atención dental y la idea de incorporar en la Constitución la obligatoriedad del kínder, extendiendo además las subvenciones a los menores de más de 3 años. El discurso mostró la preocupación del Presidente por defender sus posiciones ideológicas. Si bien es legítimo que el Primer Mandatario defienda sus ideas, denota el divorcio existente entre la mirada del Presidente que sigue visualizando la educación como bien de consumo, la salud como negocio y el sistema previsional como fuente de dinero

”

Las personas no están dispuestas a mayores cotizaciones, ya que perciben que ese esfuerzo va a ir en primer lugar en beneficio de las propias administradoras... Una AFP estatal viabiliza esta importante reforma, y da el tiempo necesario para introducir una reforma que aprenda de la experiencia nacional e internacional para avanzar a un sistema previsional moderno y solidario, que responda a las necesidades no satisfechas de la mayoría de la población

barato para las grandes empresas, más que una fuente de seguridad para la vejez y una mayoría ciudadana que muestra su insatisfacción con las pensiones que entregan las AFP y el caro sistema privado de salud.

Lo que sí queda claro es que el discurso tiene lugar en un contexto que ha cambiado sustancialmente respecto del año 2010. Los estudiantes y otros movimientos sociales corrieron el cerco: hoy el discurso presidencial, las discusiones entre los (pre) candidatos presidenciales y el debate público aparece determinado por la demanda ciudadana en favor del fin de lucro y la gratuidad en la educación, en contra del abuso instalado en nuestra propia legislación comercial, en la debilidad de la normativa regulatoria financiera, de promoción de la competencia y de defensa del consumidor. También está en la agenda pública la crítica a la frecuente falta de celo de los reguladores. Este nuevo ambiente, determinará el debate en la próxima elección presidencial y la orientación del futuro gobierno.

En la primera sección se analiza el debate en torno a la reforma del sistema previsional que tuvo preeminencia en el debate sobre política social en el último semestre. En la segunda sección se revisa el estado del debate en torno a la reforma del sistema de salud. Finaliza el artículo con algunas conclusiones.

La radicalización del debate en torno a las AFP

“Las recientes y en marcha fuertes fluctuaciones de los precios de los activos, la posible inexistencia de un activo de riesgo cero (es decir, bonos del Estado), y la probable “nueva normalidad” futura de baja rentabilidad real de los activos durante un período de tiempo prolongado crea una inmensa incertidumbre para los individuos, los responsables políticos y los profesionales de fondos de pensiones; más críticamente formulado, todo esto plantea la cuestión de la magnitud futura del pilar financiado (en comparación con los pilares sin financiamiento) y, posiblemente, incluso su propia existencia ... Hay una cierta evidencia reciente de que incluso en países como Chile, las tasas de rendimiento esperadas de los activos financieros no superarán, necesariamente, la tasa de crecimiento de los salarios, que los sistemas no financiados, son capaces de pagar”

Robert Holzmann (2012)

El debate en torno al sistema de AFPs

La cita de Robert Holzmann, uno de los principales especialistas y defensores del sistema de capitalización individual, deja en evidencia el gran pesimismo que impera en el debate internacional respecto del futuro del sistema privado de pensiones. Se toma conciencia de que las grandes fluctuaciones de los

precios de los instrumentos financieros, los grandes riesgos a que están sujeto y la expectativa de que durante un período largo la rentabilidad financiera será baja, pone en cuestión su existencia, pues las tasas de rendimiento esperadas para los activos financieros, donde radicaba su supuesta ventaja frente al sistema de reparto, no superan la tasa de crecimiento de la masa salarial sostiene el sistema de reparto.

Incursionando en un tema lejano a sus funciones, en enero del presente año, el consejero del Banco Central, Joaquín Vial, dijo en voz alta lo que constituye una certeza antigua en los corrillos de los especialistas en el sector: el sistema de AFP está generando y generará pensiones extraordinariamente bajas. Lo nuevo es que esta afirmación ya no se refiere a los sectores más pobres del país. Con la reforma del 2008 se reconoció que el sistema privado de pensiones no representaba una solución para el 50% de la población cuya jubilación pasaba a ser provista o complementada con el aporte del Pilar Público Solidario que se crea con dicha reforma. Según Vial el 60% de quienes empezaron a cotizar en el año 1981, tienen ahorros que les permitirían acceder a una pensión equivalente a 150 mil pesos o menos, lo que haría necesario que accedieran al Aporte Previsional Solidario. Se amplía una vez más el universo que terminará dependiendo de la contribución pública.

No obstante, Vial va más allá. Sostiene también que la baja tasa de reemplazo afectará a quienes reciben ingresos hasta 60 UF y que no tienen APV. En este caso, si bien el erario público no se verá afectado, cabe reconocer que para este sector el sistema privado de pensiones tampoco cumplió con la promesa relativa a la tasa de reemplazo. Esta perspectiva era confirmada por el director de Habitat y economista líder de Res Pública el grupo de trabajo financiado por Andrónico Luksik para elaborar "soluciones para los problemas del país", Klaus Schmidt-Hebbel, al señalar que "el sistema de pensiones es una bomba de tiempo" (KCEP, 6 de marzo de 2013).

La reacción del gobierno fue inmediata. El subsecretario de Previsión Social, Augusto Iglesias respondió con rapidez: "Un problema de pensiones insuficientes se soluciona aumentando las cotizaciones" http://www.df.cl/un-problema-de-pensiones-insuficientes-se-soluciona-aumentado-las-cotizaciones/prontus_df/2013-01-14/214950.html. Probablemente algunos críticos del sistema de AFP señalarán que dicha opinión no es extraña viniendo de un funcionario cuya carrera transcurrió de manera importante vinculada al sistema de AFPs. Lo que es sin duda indiscutible es que es una respuesta insuficiente respecto de los problemas del sector.

Más allá de las opiniones del funcionario, las declaraciones reflejan la dificultad del sistema político chileno de abordar con seriedad la reforma del mecanismo de AFP que no ha cumplido con lo que prometió: asegurar tasas de reemplazo en torno al 70% de los ingresos promedios a lo largo de la vida laboral. En tal sentido, antes de hablar de aumento de las cotizaciones, los responsables del sistema deberían explicar porque las tasas de reemplazo más probables se ubican entre 30 y 55% dependiendo del sexo, la continuidad laboral y

la posibilidad de tener ahorro voluntario. Como se sabe los ingresos de los jubilados en este sistema están asociados a la (i) densidad de las cotizaciones, asociado al acceso al empleo que tuvo la persona a lo largo de su vida laboral, (ii) el nivel de esas cotizaciones y la (iii) rentabilidad que obtienen los fondos a lo largo del período. Es natural en consecuencia que para abordar seriamente el desafío del nivel de pensiones sea necesario analizar el problema a partir de los 3 aspectos indicados.

¿Qué ocurre con la densidad de las cotizaciones? Se sabe ya desde hace tiempo que si bien los afiliados al sistema alcanzan una cifra por encima de los 10 millones, el porcentaje de cotizantes efectivos fluctúa desde hace años entre 40 y 50%. Se han tomado varias medidas para aumentar ese porcentaje. La principal de ellas ha sido la de introducir la obligatoriedad de la cotización de trabajadores independientes. El efecto hasta ahora no parece haber sido sustancial. Cabe esperar que la norma opere ya en régimen para poder determinar, con más antecedentes, los resultados efectivos.

No obstante, cabe señalar, que está situación refleja de manera más importante las condiciones de funcionamiento del mercado laboral. Ha sido política de las últimas décadas introducir medidas tendientes a lograr una mayor "flexibilización"/"precarización" (denominaciones alternativas según sea la adscripción política del comentarista) de las condiciones de trabajo. La flexibilización del mercado laboral implica una creciente inestabilidad en el empleo que explica en buena medida las grandes lagunas previsionales. Lo que es presentado como una justificación de las bajas pensiones que genera el sistema de AFPs es expresión del problema de fondo del sistema, esto es que radica en los individuos el riesgo asociado a la inestabilidad del mercado laboral y la pérdida del trabajo. Los sistemas de reparto, en cambio, reconocen esta situación y exigen sólo una determinada cantidad de cotizaciones para acceder a los niveles definidos de pensiones.

El segundo elemento es el de los niveles de cotización. El subsecretario Iglesias enfatiza que el 10% de cotizaciones obligatorias es bajo considerado las expectativas de vida y la insuficiencia de las cotizaciones, asociado esto último a que la gente no cotiza por todo el tiempo que trabaja. Por otra parte, algunas personas no cotizan por todo el ingreso que perciben. Sería importante que el subsecretario entregara los antecedentes que sustentan esta argumentación y explicara las causas que explican ese comportamiento. No obstante, los niveles de cotización están determinados en primer lugar por los bajos niveles de ingreso. Ello está asociado con la productividad de los trabajadores, su educación y capacitación y en forma importante, con la situación precaria de la organización sindical y de la negociación colectiva que impiden negociar mejores salarios, esto es la distribución primaria del ingreso.

El aumento de los niveles de cotización que propone el subsecretario colisiona, en consecuencia, con la baja capacidad de ahorro que generan los bajos ingresos que recibe buena parte de la población. El uso alternativo del ingreso que demanda la satisfacción de las necesidades actuales básicas, la

obligación de financiar la educación y la salud, reducen las posibilidades de ahorro, también en amplios sectores medios. En los últimos meses, ha surgido la proposición de que la elevación de la tasa de cotización sea con cargo al empleador. Sobre este tema volveremos más Adelante.

Los dos elementos analizados, aluden a problemas que enfrenta todo mecanismo previsional y otros que exceden el campo de la previsión. Estos últimos apuntan a problemas más globales del modelo económico – social que predomina en nuestro país. Sin embargo, si plantean un tema propio del debate previsional. No hay países desarrollados que sustenten el sistema previsional sin un componente público y sin elementos de solidaridad. Normalmente, los sistemas privados operan como complementos de los sistemas públicos.

El tercer elemento es propio del sistema privado de pensiones. Al introducirse la reforma de 1981 se afirmó que su ventaja principal era que al invertirse eficientemente los recursos ahorrados se generarían rentabilidades que permitirían, pese a los bajos niveles de cotización, generar altas tasas de reemplazo. Estudios considerados por el Consejo asesor presidencial para la reforma previsional bajo la Administración de Michelle Bachelet, establecieron con bastante certeza la relación entre rentabilidad alcanzada por las cuentas individuales y las tasas de reemplazo a las que podían aspirar los futuros jubilados. Por ende, para lograr una tasa de reemplazo en torno al 70% se estimaba necesario asegurar una rentabilidad cercana al 5% durante la vida activa. Por su parte una rentabilidad que ronde el 4% permite una tasa de reemplazo cercana al 56% mientras que una del 3% posibilita una tasa del 40%. En este contexto, el problema propio del sistema previsional privado es que las tasas de retorno de los fondos de pensiones, que en un momento alcanzaron cifras exuberantes, están volviendo a los niveles normales. En efecto, analizada la rentabilidad de los últimos 7 años ha julio del año 2012 las rentabilidades según Fondo son las siguientes:

CUADRO 1: RENTABILIDAD FONDOS DE PENSIONES

Fondo	Rentabilidad Real deflactada por la UF Período Agosto 2005 – julio 2012 %
Fondo Tipo A	3,27
Fondo Tipo B	3,59
Fondo Tipo C	3,68
Fondo Tipo D	3,62
Fondo Tipo E	3,84

Fuente: Cifras oficiales Superintendencia de Pensiones

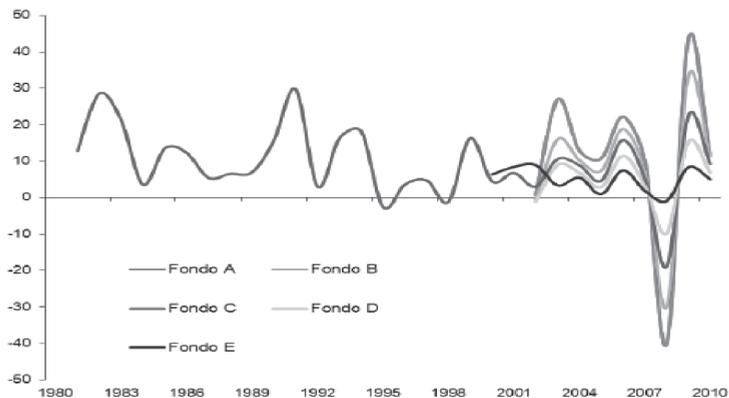
El cuadro 1 deja en evidencia no sólo la baja rentabilidad de los fondos, sino que además los fondos más riesgosos presentan una menor rentabilidad que el fondo E, más conservador y por tanto más seguro. A lo anterior se suma la gran volatilidad de la rentabilidad de los fondos A, B y C que impacta

gravemente sobre la rentabilidad acumulada de las diferentes cohortes. Según el estudio de Gill, Packard y Yermo al comparar las 20 cohortes entre 1981 y 2000 constataron diferencias en el retorno acumulado que varió entre un 4,1 y un 10,9%. Si esto se suma a las consideraciones anteriores, las pensiones serán probablemente bajas y sujetas a altos grados de incertidumbre. La alta volatilidad de la rentabilidad de los fondos de pensiones queda en evidencia en el gráfico siguiente:

GRÁFICO 1:

Rentabilidad Real de los Fondos de Pensiones

(Retorno anual en porcentaje)



Fuente: Álvaro Gallegos (2013)

Este conjunto de problemas ha tenido como consecuencia un debate que, por primera vez de forma bastante masiva, genera proposiciones que apuntan a modificar sustancialmente el sistema de AFPs.

Las propuestas de reforma

En el cuadro número 2 se sintetizan las propuestas de reforma. Dicho cuadro deja en evidencia la presencia de dos aproximaciones fundamentales al problema. La primera, que parte de la base que el sistema de AFP es un mecanismo adecuado para que una sociedad enfrente el problema del ingreso en la tercera edad. Se piensa que junto con reducir las cargas fiscales que el sistema de reparto puede significar para el Estado, genera un mecanismo de ahorro que permite poner a disposición de la actividad económica los recursos necesarios para financiar la inversión y por esa vía aprovechar, la rentabilidad propia de los activos financieros, para entregar una pensión por encima de lo que permitirían los ahorros de los cotizantes.

Comparten esta perspectiva, el precandidato presidencial de la coalición por el cambio Andrés Allamand; el grupo vinculado a Res Pública Fontaine, Quiróz y Schmidt – Hebbel y el precandidato presidencial de la oposición Andrés Velasco¹. Reconocen sin embargo, que el sistema no está cumpliendo las promesas que se hicieron en su creación relativas a la tasa de reemplazo; pero ello se debe a factores ajenos al sistema entre los que se cuentan los siguientes: 1) Aumento significativo de las expectativas de vida (30% desde 1980); 2) Tendencia declinante en las tasas de rentabilidad de los ahorros financieros desde los noventa; 3) Los elevados aumentos de los salarios reales de los mayores de 55 años hasta su jubilación (una tasa real anual de 3,3% entre 2004 y 2011) y 4) el significativo componente no imponible de las remuneraciones (un 18% de las remuneraciones totales en el 2012) (Res Pública, 2013 p. 107).

CUADRO 2: PROPOSICIONES DE REFORMA DEL SISTEMA DE AFPs.

Proponente	Propuestas	Justificación
Michelle Bachelet	* Crear AFP estatal	
Propuesta programática Partido Socialista a M. Bachelet	Fondo de Garantía de Cotizaciones (FGC) que compense lagunas previsionales, con cargo al empleador (Tasa sugerida 0,3%) Seguro estatal contra el riesgo financiero que garantice rentabilidad anual de 4% a las cuentas individuales. A cambio del seguro se traspasan los fondos a FGC. AFP Estatal que privilegie seguridad fondos y contribuya al financiamiento de largo plazo del crecimiento. Estructuración de Sistema Público de Gestión de la recaudación y mantención de las cuentas individuales. Estructuración de 3 fondos especializados cuya administración se licitaría a privados.	Sistema AFP ha sido exitoso para traspasar capacidad de financiamiento al sector privado; no lo ha sido en cambio en cumplir la promesa de tasas de reemplazo de 70%. Ausencia de solidaridad y discriminatorio respecto de la mujer. Grave riesgo financiero recae completamente sobre el cotizante. Incluso el riesgo continúa luego de jubilación si se opta por el retiro programado; en el caso de la opción por Renta Vitalicia la Cia de Seguro aplica prima de riesgo que ajusta rentabilidad a 2%.
José Antonio Gómez	* AFP estatal y creación paulatina de un nuevo sistema * Terminar con el lucro * Crear comisión para avanzar a un sistema único de pensiones.	

1 Existe una clara tendencia del precandidato presidencial Andrés Velasco a coincidir con las visiones de la derecha. En efecto, en materia social criticó desde la derecha las reformas del 7% de salud, la ampliación del posnatal que introdujo la actual Administración, coincidiendo con las posiciones de Jovino Novoa y del Instituto Libertad y Desarrollo, ONG que representa las posiciones más extremas de la derecha. Respecto a las posiciones adoptadas por Andrés Velasco en materia social remitimos a Rivera, 2011. Esta toma de posiciones coincide con que el principal sostén del precandidato presidencial es el ex presidente de la SOFOFA y propietario de la Viña Concha y Toro Rafael Guillisastí quién critica a la Democracia Cristiana y a su precandidato presidencial Claudio Orrego de haberse "izquierdizado" (Ver La Tercera, pp. R 8 y R 9, Sábado 1 de junio del 2013). La explicitación de las posturas conservadoras de Velasco llevaron a Sergio Espejo, jefe de campaña de Claudio Orrego, a señalar "que Velasco se equivocó de primarias. Nosotros queremos renovar la Concertación, pero reconocemos que somos de ese mundo" (El Mercurio, 4 de junio 2013, p. C 5)

Claudio Orrego	<ul style="list-style-type: none"> * Recuperar US\$ 2000 millones que empleadores adeudan por no pago de cotizaciones, subir la multa por no pago, establecer mecanismo automático de embargo a empresas que no paguen cotizaciones y que en caso de quiebra la deuda pase al dueño como persona natural * Aumentar frecuencia de licitación de nuevos afiliados y evaluar incorporación de cotizantes antiguos. * Generar una estructura en que las comisiones que cobran las AFP dependan de los resultados de la administración de los fondos. * Evaluar idea de AFP estatal
Andrés Velasco	<ul style="list-style-type: none"> * AFP deberán compartir con los afiliados el riesgo de las fluctuaciones de los mercados financieros: Se propone que cuando la rentabilidad de los fondos sea negativa, las AFP reduzcan parte de sus ganancias y se las traspasen a los afiliados. * Creación de un seguro contra fluctuaciones de los fondos: se activa cuando personas a punto de jubilar obtienen una rentabilidad acumulada en los últimos 3 años menor a cierto mínimo. * Ampliar sistema de licitación a afiliados antiguos. * Ampliar educación sobre AFP. * Fortalecer el mercado laboral y aplicar sanciones a quienes no realicen las cotizaciones a sus trabajadores.
Propuesta "Por un Nuevo Chile" Candidatura Marco Enriquez - Ominami	<ul style="list-style-type: none"> * Comisiones no deben superar el 7% del aporte previsional * A partir del 4to mes de rentabilidad negativa, AFP deberán asumir el 25% de las pérdidas de los Fondos * AFP estatal que asegure pensión básica equivalente al 50% del promedio del sueldo de los últimos 5 años. En el caso de las mujeres que hayan tenido hijos ésta deberá ser de 55%
Franco Parisi	<ul style="list-style-type: none"> * Extender comisión más baja al resto de las AFPs * Permitir el autoendeudamiento con los fondos * Crear AFP estatal

Juan Andrés Fontaine, Jorge Quiróz y Klaus Schmidt – Hebbel (Res – Pública)	<p>Aumentar la edad de jubilación (67 años hombres y mujeres)</p> <p>Aumentar las tasas de cotización (a 13% en 3 años).</p> <p>Hacer imponible el 18% promedio de la remuneración que hoy no lo es.</p> <p>Reprimir la evasión y elusión previsional que afecta al 25% de los trabajadores chilenos forzando a los empleadores a imponer sobre el total de las remuneraciones pagadas.</p>	<p>El sistema de AFP se compara favorablemente con otros sistemas, no obstante presenta debilidades paramétricas en comparación internacional: tasa de contribución baja; edades de jubilación bajas (60 años para mujeres y 65 años para hombres), topes imponibles bajos y significativos componentes no imponibles de las remuneraciones. Estas características tienen consecuencias negativas para el nivel de pensiones, los pasivos pensionales del Estado y el ahorro privado y nacional.</p>
Andrés Allamand	<ul style="list-style-type: none"> * Aumentar la tasa de 10% a 13% gradualmente con cargo al empleador. * Hacer imponible el 18% promedio de la remuneración que hoy no lo es. * Ampliar sistema de licitaciones. * Evaluar la conveniencia de extender los beneficios tributarios al ahorro previsional voluntario. * Evaluar la posibilidad de elevar el tope máximo imponible. * Generar incentivos para extender voluntariamente la vida laboral activa de los adultos mayores. 	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de prensa (<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=108053>)

Si bien es cierto que ha aumentado la expectativa de vida; esa evolución era esperable en el año 80. En efecto, Chile tenía una expectativa de vida de 69,2 años; y los países de mayor desarrollo que marcaban las tendencias presentaban expectativas que se acercan bastante a las actuales: Noruega 75,6; Países Bajos 75,7; Japón 76, 2, por nombrar solo algunos. Incluso Costa Rica ya tenía una expectativa 72,5 años (<http://hdrstats.undp.org/es/indicadores/69206.html>). La segunda razón, es sin duda crucial. No obstante, Res Pública no saca las conclusiones al respecto, como si lo hace el especialista Robert Holzman en la cita que introduce la presente sección. La tercera razón quedaría totalmente neutralizada con una adecuada rentabilidad, comisiones razonables y el riesgo de discontinuidades laborales que el sistema obliga a asumir individualmente a los cotizantes. Lo relativo al componente no imponible era conocido en los 80².

No obstante, sobre una mirada básicamente autocomplaciente del sistema de AFP, determinado en buena medida por la funcionalidad del sistema para la operación del sistema económico privatizado, las propuestas de reforma se limitan a aumentar las exigencias que pesan sobre los cotizantes, sin la

2 Más allá de que valga o no como explicación, cabe señalar que los elementos no imponibles de las remuneraciones forman parte de una estrategia utilizada por los empleadores justamente para reducir el costo global de la fuerza de trabajo y en consecuencia es probable que encuentre una alta oposición en el mundo empresarial.

reasignación de riesgos que se está demandando y sin incorporar elementos de solidaridad que la literatura internacional plantea como características que todo sistema previsional debe tener. En efecto, las distintas propuestas de este grupo coinciden en elevar la tasa de cotización, aumentar la edad de jubilación (cuestión irrelevante para este sistema, no así para el de reparto) entre otras medidas.

Entre las críticas que se han señalado respecto de esta propuesta destacan, que cada vez es más difícil encontrar un empleo para los mayores de 60; se señala también que el aumento de tasa puede desincentivar la cotización, que no resuelve el problema de la amplia desconfianza de los afiliados al sistema; que no enfrenta el problema de la caída de la rentabilidad de largo plazo de la inversión financiera y no aborda el problema de las barreras a la competencia (falta de información, costos de traslado) y la propuesta de incentivar ahorro previsional voluntario no se condice con los bajos salarios imperantes.

Cabe si destacar, la propuesta de Allamand y de Res Pública de que el aumento de las cotizaciones corra por cuenta del empleador. Ello sería importante, tanto porque implicaría un aumento de la remuneración (contribuyendo a una mejora de la distribución del ingreso) como porque constituiría una medida que se aleja de las concepciones que están a la base del sistema de AFP: básicamente, que la responsabilidad de la vejez es un tema individual. En el mismo sentido, es importante la aceptación por parte de Allamand de la propuesta de extender el alcance de las licitaciones desde los nuevos afiliados a los antiguos.

Como contrapartida, el segundo enfoque que unifica las proposiciones de los candidatos y partidos de oposición está basado en la convicción que tras 30 años el sistema de AFP ha mostrado sus limitaciones estructurales y es necesario iniciar su transformación

..... La AFP estatal: ¿El primer paso para la transformación del sistema?

La propuesta de crear una AFP estatal ha estado desde hace tiempo en la agenda pública. En la actualidad se encuentran en el Congreso varios proyectos. No obstante, fue la ex presidenta Michelle Bachelet la que puso esta idea en primer lugar del debate público. Desde entonces, los principales medios de prensa han publicado entrevistas y editoriales tendientes a descalificar la idea. Las críticas a la iniciativa y los contraargumentos aparecen en el cuadro siguiente:

CUADRO 3: LAS CRÍTICAS DE LA INDUSTRIA Y EL GOBIERNO A LA AFP ESTATAL.

La crítica	Los contraargumentos
No cambia condiciones actuales del mercado; pues afiliados no son sensibles a los precios.	Este es un argumento fuerte, pero respecto a las restricciones a la competencia que existen en la industria. Los problemas de información y los costos de traspaso reducen significativamente la competencia potencial. La apertura de la AFP estatal producto de la desconfianza en el sistema actual provocará un masivo traslado, pese a la baja sensibilidad respecto del precio.
Los costos en Chile son los más bajos; es imposible lograr la reinversión de utilidades	No se fundamenta. La AFP modelo demostró que los costos cobrados por las otras AFPs son excesivos; no probó que es el piso al cual pueden caer las comisiones. La gran pregunta que se plantea es quién compensa a los afiliados por las pérdidas que han implicado para sus cuentas las altas comisiones del pasado y las que hoy superan el 0,77% de Modelo.
Una AFP estatal no mejorará las pensiones que otorga el sistema	Una reducción de las comisiones, de manera que incrementen la cotización y el traspaso de las utilidades a los afiliados pueden tener un alto impacto. Algo similar puede ocurrir si las inversiones se dirigen a la PYME y a los sectores regulados. Del mismo modo, la contratación de la renta vitalicia con una entidad estatal podría generar a bajo costo mayores pensiones.
La administración estatal es menos eficiente	Esta afirmación, sin ser fundamentada podía ser esgrimida antes de las crisis de las TELECOM y las Punto Com en el año 2000 y de la crisis financiera del 2008. La literatura es clara en que sujetos a los mismos incentivos, la propiedad pública y privada funcionan de manera similar.
La AFP estatal representa un peligro de politización del manejo de los fondos.	Eso no depende del sistema de pensiones, sino del sistema político. La estatización de las AFPJ de Argentina demuestra que la gestión privada también está sujeta a la intervención gubernamental.

Fuente: Elaboración propia

No obstante, sectores de la oposición y la CUT sostienen que la AFP estatal no resuelve los problemas del sistema. El cuadro 5 sintetiza el debate.

CUADRO 4: LAS CRÍTICAS DEL MOVIMIENTO SINDICAL Y SECTORES DE LA OPOSICIÓN A LA AFP ESTATAL.

La crítica	Los contraargumentos
La propuesta de una AFP estatal no es una solución, porque mantiene la lógica del sistema y el Estado va a seguir subsidiando a las AFP privadas	Es cierto, la AFP Estatal estará regida por la misma legislación aún cuando es posible que una mayoría parlamentaria puede permitir una mayor flexibilidad. No obstante, desde el punto de vista de los costos, el traspaso de las economías de escala, el convenio con el IPS y la inexistencia de lucro, permite introducir una lógica distinta. Las inversiones estarán orientadas a la PYME y a las inversiones rentables que existen en el país (empresas reguladas) con lo que se incorporará a la PYME al proceso de modernización lo que permitirá un mayor crecimiento, mejores empleos y por tanto mejores pensiones.
Lo que se requiere es un sistema solidario de reparto	El sistema de AFPs no cumple los requisitos de un sistema de seguridad social, pues está orientado a proveer recursos de bajo costo a las grandes empresas. * No corresponde a un sistema laboral inestable que genera grandes lagunas previsionales ni a un sistema económico con una distribución profundamente desigual del ingreso. Está sujeto a riesgos sistémicos y financieros que no se condicen con la seguridad que debe caracterizar a los ahorros previsionales. * El tema es definir el sistema que lo reemplaza: a ese camino contribuye la AFP estatal tanto por la experiencia que representa como por el tiempo que entrega para una transición eficiente.

Fuente: Elaboración propia

¿Por qué debe existir una AFP estatal?

Hay una primera razón fundamental: responder a la demanda ciudadana porque el Estado ofrezca una opción para que los chilenos mantengan sus ahorros previsionales de manera segura, y puedan tener la posibilidad de elegir entre las AFPs privadas y la AFP pública.

Una segunda razón es que una AFP estatal podrá reducir sustancialmente las comisiones, cuestión que no ha sucedido hasta ahora como efecto de la

competencia limitada que existe en la industria. En efecto, la reciente creación de la AFP modelo ha dejado en evidencia las limitaciones de la competencia entre las AFPs privadas. Mientras que la AFP mencionada está cobrando comisiones de 0,77% el resto de las administradoras cobra comisiones cercanas a 1,5%. Si se considera que los niveles de rentabilidad son similares las disparidades en el pago de comisiones deja en evidencia que no estamos frente a un mercado competitivo. Esto no es de extrañar pues los problemas de información, los costos de traspaso reducen significativamente la competencia posible. Sólo una AFP estatal asegura niveles adecuados de competencia en el sector, ya que mediante convenios con el IPS podrá aprovechar las economías de escala y reducir de forma tan significativa las comisiones que su creación creará un masivo traslado desde las AFPs privadas. Esta situación generará presiones competitivas tales que obligará a las AFPs a reducir fuertemente el nivel de sus comisiones so pena que deban abandonar el mercado, abriendo espacios para que los recursos que antes iban a parar a manos de las Administradoras pueda alimentar la cuenta individual.

La AFP estatal puede abrir nuevas opciones en el manejo de fondos compatibilizando mayores rentabilidades con una mayor seguridad. En efecto, es posible fortalecer la presencia de los Fondos de Pensiones en instrumentos de apoyo a la PYME. Como se vio más arriba, en los últimos 7 años la rentabilidad promedio anual de los Fondos de Pensiones (a julio del 2012) se ubica en torno al 3,5%. Al mismo tiempo, es sabido que las PYMES enfrentan serias dificultades de acceso al crédito y cuando logran acceder deben pagar intereses anuales en torno al 20%. En estas condiciones el uso de los fondos previsionales en dichos instrumentos tendría un impacto positivo tanto en la rentabilidad de los fondos como en las PYMES.

Esto haría posible, además, impulsar la modernización y la elevación de la productividad en este sector de la economía nacional con importantes efectos en la productividad general de la economía, la calidad de una parte mayoritaria de los puestos de trabajo y por tanto en las remuneraciones. Mayores remuneraciones permiten mayores cotizaciones con el efecto positivo en la cuenta individual. Del mismo modo, es perfectamente posible orientar con más fuerza los fondos previsionales hacia la industria regulada que presenta altas rentabilidades. Es paradójico que mientras los fondos de pensiones de otros países invierten en esas empresas, los fondos chilenos se exponen en los inciertos mercados internacionales. Algo similar se puede afirmar respecto de la priorización de la inversión en las riquezas naturales del país.

Se afirma con razón que la AFP estatal no puede resolver los problemas asociados con el relativo bajo nivel de la tasa de cotización. Sin embargo, el aumento necesario de la cotización encuentra hoy un obstáculo político actualmente insuperable: las personas no están dispuestas a mayores cotizaciones ya que perciben que ese esfuerzo va a ir en primer lugar en beneficio de las propias administradoras y de las empresas que acceden a recursos de bajo costo en los fondos de pensiones. Una AFP estatal viabiliza esta importante reforma y da el tiempo necesario para introducir una reforma que aprenda de la experiencia

nacional e internacional para avanzar a un sistema previsional moderno y solidario, que responda a las necesidades no satisfechas de la mayoría de la población.

La salud no sale del banquillo, pero su reforma no logra colocarse en la agenda pública

El debate en torno al diagnóstico del sistema de salud

Más allá de las opiniones interesadas, parece claro que el sistema de salud en Chile -pese a los avances- pasa por un período de profundo cuestionamiento. Por una parte, decenas de miles de personas están demandando a las ISAPRES por la elevación de los precios de los planes y sólo 29,6% de los usuarios del sistema privado valoran positivamente la calidad del servicio prestado en el año 2012³. Del mismo modo, los usuarios del sistema público si bien valoran el servicio recibido, reclaman contra las largas listas de espera que deben sufrir para acceder a consultas con especialistas e intervenciones quirúrgicas y otro tipo de tratamientos. La crisis del sistema de salud en Chile se expresa también en las dificultades que ha encontrado la reforma de la ISAPRES para poder adecuar el sistema a las sentencias del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema.

Una contribución reciente al debate (Ferreiro y Figueroa, 2013) sostiene que Chile está muy bien comparado con el promedio de los países de la OCDE. No obstante, tras este elogio, que no deja de ser sorprendente⁴, los autores

3 Se trata del indicador de Percepción de calidad que elabora el Instituto de Salud Pública de la Universidad Andrés Bello. El indicador correspondiente para los afiliados a Fonasa es de 27,4 para el mismo año (Inostroza, 2013).

4 El artículo (Ferreiro y Figueroa, 2013) inicia su análisis señalando que las percepciones negativas son comunes a todos los sistemas de salud y por tanto se debe recurrir a los "indicadores más básicos y objetivos de costo efectividad del gasto en salud. Desde esta perspectiva, cuando se compara el gasto en salud y los indicadores de mortalidad, la situación de Chile parece satisfactoria. Con un sistema dual en que convive un seguro estatal con seguros privados, los indicadores de salud chilenos, similares al promedio OCDE, se han conseguido con niveles de gasto total equivalentes al 37% del promedio gastado por los países que integran esa organización" (p. 278). Resulta sin duda insólito pretender comparar el alcance y la calidad de los servicios de salud de los países de la OCDE con Chile así como los recursos invertidos para lograr esos niveles a partir de las tasas de los indicadores de mortalidad. Los logros en esta materia tienen que ver, también, con una multiplicidad de otros factores (avances en la infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento de aguas servidas; mejoramiento global del acceso y calidad de la alimentación, educación entre otros). En tal sentido, la efectividad del gasto en salud en Chile para ser comparado con la efectividad de los gastos promedios de la OCDE se debe referir a la calidad de los servicios en Chile y los países de la OCDE. Además cabe considerar que con el crecimiento económico los indicadores para medir el bienestar de la población y la calidad de la salud van evolucionando. Sería sin duda erróneo que comparáramos la calidad de nuestra educación a partir del porcentaje de alfabetismo existente o, que pusiéramos a Chile al mismo nivel que los países adelantados de Europa, porque el 100% de la población tiene al menos un televisor en su casa. Confirma este argumento un estudio reciente del Colegio de Ingenieros (2012) (Proyecto País: Plan Estratégico País 2010-2025) que sostiene que para alcanzar los niveles promedio de la OCDE en atención de salud sólo en infraestructura se requerirían inversiones por US\$ 24. 000 millones.

reconocen "dos amenazas importantes" las dificultades fiscales para sostener las tasas de crecimiento del gasto público en salud y los graves cuestionamientos al sistema de precios de las ISAPRES, que provienen del sistema judicial. En relación con el sistema de salud, Res Pública no valora el que cientos de miles de ciudadanos estén cuestionando la lógica no solidaria del sistema mediante la presentación de demandas contra el aumento de precios de los planes. Eso se percibe al sostenerse que, aún cuando el debate se ha centrado en los fallos de los tribunales que impiden el ajuste de precios base de los programas de salud y la aplicación de la tabla de factores, la "verdadera prioridad de las políticas públicas en el sector debería apuntar a fortalecer la prevención y acelerar la transición de la oferta de prestaciones de salud a las demandas que surgen del nuevo perfil epidemiológico, caracterizado por la prevalencia de enfermedades degenerativas y crónicas, propias de una población que envejece aceleradamente".

El serio problema político que plantea la insatisfacción ciudadana, se reduce a un mero problema técnico. Así se evalúa negativamente lo que denominan el "jaque judicial" en que está el sistema de precios de las ISAPRES que pone en riesgo su viabilidad en el largo plazo, "puesto que el congelamiento del precio de los planes de salud no parece condecirse con el aumento de los costos".

En línea directa con lo anterior, el trabajo de Ferreiro y Figueroa (Res Pública, capítulo 15) sostiene que la "mejor opción para conciliar libertad de elección, competencia y solidaridad es la reforma radical del sistema de seguros hacia un modelo de seguros públicos y privados, integrados bajo un plan de salud común y financiados en un esquema de compensación de riesgos que genere solidaridad de ingresos y riesgos". Este sistema, que conciliaría solidaridad, libertad de elección y sostenibilidad financiera, es el vigente en Colombia desde 1993. Llama la atención esta afirmación en circunstancias que este modelo está siendo profundamente modificado en ese país⁵. Este

5 En una entrevista, el ministro de salud de Colombia al evaluar el sistema de ese país y al proponer su reforma señalaba lo siguiente: "Hay ganancias evidentes en acceso y equidad. Pero el mayor acceso no ha logrado resultados similares en calidad de los servicios; ese es nuestro reto. Muchos colombianos lograron acceder a un sistema de salud que no estaba suficientemente preparado, y se confió en que los mercados resolverían todo. Veinte años después el cambio no da espera. Con esta reforma buscamos estabilizar la crisis y superar el desgobierno ... El Fosyga (el equivalente al "super Fonasa" de la propuesta de Res Pública) fue un fondo virtual, sin personería jurídica, que nunca hizo lo que tenía que hacer... (en su lugar se creará) una entidad pública de carácter financiero; ya le tenemos nombre: Misalud. Esa entidad cumpliría varias tareas: las de afiliación, recaudo, pago directo a los prestadores y reaseguro estatal. Este cambio tiene una implicación profunda porque el Estado retoma la relación con el ciudadano, con un usuario que sentirá que hay una relación directa entre el Estado y sus necesidades de protección en salud... Reitero, se acaba la intermediación financiera (de las EPS, las equivalentes a las ISAPRES chilena). Usted escoge. Habrá libre elección. Dentro de cada zona de gestión va a haber varios administradores, tres o cuatro compitiendo entre sí. De esta forma vamos a eliminar o reducir por lo menos una de las causas: los recursos estaban quedando atrapados en las EPS y no llegaban a los hospitales. ... Vamos a cambiar la forma como se ha venido eligiendo a los gerentes de los hospitales públicos a través de unos concursos manipulados. Ahora van a ser nombrados directamente por las autoridades territoriales. Por los gobernadores... Créame. Mucho mejor así que como viene funcionando. Hoy estamos en el peor de los mundos. Muchos gerentes de hospital tienen plena autonomía, son pequeños emperadores a quienes no controla nadie" El Tiempo.com, 24 de febrero 2013.

objetivo final, sin embargo, se evalúa como políticamente poco viable por el momento, en particular por la inflexibilidad de los prestadores estatales. Por ello se sugiere evaluar la posibilidad de transitar hacia un modelo a la inglesa: seguro estatal universal único, financiado con impuestos, unidos a seguros complementarios privados y voluntarios. En ese contexto, el eje de la propuesta es el reforzamiento de FONASA que bajo un mandato legal claro, un mejor gobierno corporativo y el pleno ejercicio de su función de "compra inteligente" puede constituir un aporte fundamental al costo efectividad señalado. Esta propuesta impone a los prestadores estatales un cambio en sus fuentes de financiamiento, pues se pasaría de la certeza de un presupuesto a la incertidumbre de las ventas en un modelo de competencia.

Si bien se concuerda en la necesidad de terminar con el rol actual de las Isapres, la propuesta de la "Súper Fonasa" que "debe ser un comprador inteligente que maximice la costo efectividad de los beneficios ...(cuyo rol debe ir más allá) de una mera tesorería ...tampoco que el poder comprador se exprese simplemente en negociar precios y reducir costos ... sino acelerar la adecuación de la oferta a las necesidades de la demanda" resulta demasiado general, y queda al debe respecto de los complejos desafíos de financiamiento, coordinación, gestión, adecuación al territorio que el sistema chileno de salud demanda

Para la Fundación Chile 21 visto en su conjunto, el sistema de salud en Chile como en general los sistemas de salud en el mundo, está sujeto a cambios y adecuaciones permanentes. Entre los problema principales destacan: demandas crecientes de los usuarios; un aumento y sofisticación de medicamentos y equipos; una carga fiscal en aumento; coberturas de los seguros que se restringen o encarecen dejando brechas de incertidumbre que aumentan los gastos de bolsillo (Urriola, 2013).

En Chile, el gasto en salud en alcanzó el 2011 el 7,3% del PIB, de lo cual el presupuesto pública representó el 30,2% y las cotizaciones obligatorias de los trabajadores (ya sea al Fonasa o a las Isapres) 27,8%. Este gasto se complementa con una alta participación del gasto de bolsillo (38%) y la cotización voluntaria (en torno al 5%) (id.). En el período 2009 - 2011 los gastos en salud se estancaron como proporción del PIB, lo cual se refleja en crecientes listas de espera y problemas con la calidad de la atención en el sector público. Los reclamos por parte de los usuarios a este respecto son frecuentes en el país (id.). No obstante, visto en un período mayor cabe señalar que el aumento de los aportes fiscales ha permitido reducir de forma significativa las diferencias entre el gasto per cápita entre el sistema privado y el público: en efecto mientras que en el año 2000 era de 2,6 veces, en el 2011 es de 1,7 veces (id.).

Chile implementó una reforma significativa de salud en 2005. El AUGE es un conjunto de prestaciones con derechos garantizados de oportunidad (plazos de atención), calidad (protocolos de atención y calificación con acreditación de prestadores), y de protección financiera (los desembolsos máximos no pueden superar una proporción -alrededor de 25%- de los ingresos anuales).

Los primeros 56 problemas de salud cubiertos por el Plan AUGE cubrían el 37% de la carga de enfermedad del país (id.). En el 2011 el AUGE daba cuenta de 69 patologías. El AUGE ha implicado 14 millones 750 mil casos tratados en los siete años de implementación. Siendo esto un avance, las restricciones por grupos etarios reducen la cobertura y preocupa los límites establecidos con respecto a la integralidad de los tratamientos, por ejemplo, en el caso de los infartos⁶.

Analizado en términos globales se constataba en el 2011 que la carga de enfermedad cubierta es aún insuficiente pues alcanza en promedio a 32% (id.). Los gastos por compras a privados de las prestaciones AUGE no se ven reflejadas en los gastos oficiales sobre la MLE sino en el bono AUGE que alcanzó en 2011 a 6.451 millones de pesos (unos 14 millones de dólares). El presupuesto 2013 contempla alrededor de 1.200 millones de dólares en subsidios y compras a prestadores privados (institucionales y personales). Desde el 2010 el total de recursos transferidos aumentan en 37,3% (Goyenechea 2013). Estos recursos permitirían duplicar el financiamiento del per cápita basal para la atención primaria o bien triplicar la inversión en la construcción de nuevos hospitales y consultorios. Ya el sector privado capta a través de estos diferentes mecanismos cerca del 20% del presupuesto público de salud. Con frecuencia se busca el apoyo de los médicos para incentivar esta modalidad pero, en realidad, el 77% de los recursos de la Modalidad de Libre Elección es captado por instituciones y sólo el 21% por los profesionales de manera directa. Además, 10 establecimientos facturaban 14% del total de estos recursos (id.).

En este contexto, una prioridad es reducir el gasto de bolsillo de los afiliados a Fonasa, para lo cual se debe ampliar el financiamiento público; aumentar la oferta pública de atención de salud y definir políticas para reducción de los precios de los medicamentos que consumen los pacientes del sector público. Para satisfacer estas demandas es imprescindible que el sector público invierta integralmente en los componentes necesarios (personal, equipamiento e infraestructura para asegurar la cobertura universal de las patologías cubiertas por el AUGE). Esto implica una planificación nacional que asegure a) la atención de urgencia no sólo en los lugares en que ello sea rentable; b) la atención primaria universal y, c) los mecanismos de derivación con oportunidad de los pacientes hacia los centros de especialización correspondientes. En consecuencia, aumentar la oferta del sector público aprovechando las capacidades instaladas ociosas y ampliando los tiempos de atención a pacientes, especialmente en consultas de especialidad, es una necesidad imperiosa.

Es necesario además evolucionar desde una visión curativa convencional hacia un sistema anticipatorio del daño, interdisciplinario e interinstitucional, cuyo propósito debería orientarse a mantener una comunidad sana. El concepto de médico de familia con población asignada, en el marco de la noción de equipos de salud no sólo mejora la efectividad del sistema, sino que mejora y reduce las

6 Para un análisis detallado ver Urriola 2013.

listas de espera en los consultorios que se ha transformado nuevamente en un problema grave para la población (id.).

La ampliación de las patologías cubiertas por el AUGE y el acuerdo parlamentario para la reforma de las ISAPRES

En su última Cuenta Pública a la Nación del 21 de mayo, el Presidente de la República destacó los esfuerzos por terminar a junio del presente año con las esperas excesivas de enfermedades no AUGE. En tal sentido, ya se habría reducido de 90 mil el 2009 a 8.300 en la actualidad esas esperas. Por otra parte, señaló que se aumentaban de 69 a 80 las enfermedades cubiertas por las garantías AUGE a partir del segundo semestre del presente año, incluyendo enfermedades como los trastornos bipolares, el lupus sistémico, el cáncer de colon, el cáncer de ovarios, el cáncer de huesos, el cáncer de vejiga y el hipertiroidismo. Anunció también la implementación de la libre elección, con bonificación del 40% por parte del Estado, para niños beneficiarios mayores de 12 años y menores de 18, en los grupos B, C y D del Fonasa, para tratamientos de obturaciones y endodoncia dental, y el aumento en 300 de los dentistas con especialización atendiendo en la red pública.

Como reacción al anuncio de la ampliación de las patologías cubiertas por el AUGE, las ISAPRES elevaron en 29% promedio el precio de la prima AUGE. El presidente de la Asociación de ISAPRES explicó que el aumento resultó de la estimación realizada por las distintas ISAPRES de los costos que implicaba la cobertura de las nuevas patologías, basado en la frecuencia de uso, la edad de la cartera de los afiliados, la siniestralidad, el gasto asociado a cada tratamiento y la red de prestadores donde se entregan las atenciones (La Tercera 25 de mayo 2013, p. 12). El alza provocó fuertes críticas por parte de los especialistas pues en 2012 sólo la mitad de los montos recaudados por ese concepto se usaron para cubrir gastos asociados a esas prestaciones. La razón de ello el abogado especialista en salud Pedro Barría es que: "el AUGE es poco usado porque las personas no conocen cuáles son las enfermedades, las aseguradoras no informan sobre los derechos y tampoco se fiscaliza respecto a que realmente estas enfermedades son cubiertas" (id.). Por otra parte, según Héctor Sánchez de la Universidad Andrés Bello, el ajuste de la prima se debería a que el alza del precio base de los planes anunciados en marzo y que promedió 1,9%, es inferior al de los últimos años, debido a los reclamos judiciales que ha generado: "Se está usando para compensar, en gran medida, el menor ajuste de los planes de ISAPRES por razones judiciales. Como hay reclamos de la gente y las aseguradoras se ven inhibidas de subir los planes, lo hacen a través de la prima AUGE" (id.) Dicho en otras palabras, se trata de la utilización de un resquicio legal tendiente a neutralizar las decisiones del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema y aumentar así, aún más las utilidades de esas empresas.

Después de más de un año de estancamiento, la comisión de salud del Senado despachó la mayor parte del articulado que modifica el sistema privado de salud. El proyecto establece un Plan Garantizado de Salud (PGS) obligatorio, por los que las ISAPRES deberán incluir dentro de este concepto la medicina preventiva, las patologías del Plan Auge, la cobertura de gastos catastróficos, las atenciones de emergencia y la planilla de prestaciones que entrega el Fondo Nacional de Salud (Fonasa). El proyecto señala que cada ISAPRE definirá el costo de ese PGS, lo que obligará a los interesados a cotizar dichos valores y la red de prestadores que incluye cada institución antes de decidir afiliarse. Independiente de ello, la norma indicará el precio promedio de dicho plan, tema que será zanjado próximamente por la Comisión. Se aprobó también el Fondo de Compensación que permitirá a las ISAPRES que acojan a los afiliados de mayor costo, financiar sus gastos haciendo uso de un fondo solidario. Se termina, además, con las preexistencias, puesto que las ISAPRES no podrán rechazar a una persona que presenta una enfermedad crónica, ni tampoco cerrar el plan de uno de sus afiliados que padece alguna de estas patologías. También, la iniciativa termina con la tabla de factores de riesgo, que definía el costo del plan en virtud del sexo, edad y condición de salud del afiliado, estableciéndose que las ISAPRES estarán abiertas a recibir a toda clase de usuarios (http://www.senado.cl/comision-de-salud-aprueba-fin-de-las-preexistencias-y-de-la-tabla-de-factores-de-riesgo/prontus_senado/2013-06-04/201712.html).

Aunque cabe valorar el acuerdo, algunas consideraciones son necesarias. La primera, se refiere a que hace más de un año se había logrado un acuerdo similar que luego se estancó por las presiones de los prestadores privados. La segunda, alude a la necesidad de definir el alcance del Fondo de Compensación, su financiamiento y la forma como interactuará el sistema privado con el sistema público. La tercera y más importante, es que se trata de un acuerdo que se alcanza cuando el tema de una modificación sustancial del sistema de salud en Chile aparece con fuerza en el debate electoral.

..... Las propuestas de los (pre) candidatos sobre salud

El cuadro número 3, sintetiza lo que se conoce actualmente respecto de las proposiciones que los candidatos y precandidatos presidenciales están haciendo en relación con el sistema de salud.

CUADRO 3: PROPUESTAS DE PRE(CANDIDATOS) PARA LA SALUD.

(Pre)candidatos	ISAPRES	Sistema global de salud	Otras Propuestas
Michelle Bachelet			Creación de Servicios de Atención Primaria de Urgencia (SAPU) de alta resolución en comunas de más de 30 mil habitantes. Contratación de 750 médicos especialistas Reeditar programa de "Más sonrisas para Chile" Creación de nuevo programa de salud dental para mayores de 15 años.
José Antonio Gómez	Eliminar ISAPRES	Creación Fondo Único Solidario de Salud. Concentrará las cotizaciones e incorporará aporte patronal	Creación de sistema atención vecinal compuesto por un equipo médico de especialistas. Creación de sistema de farmacias públicas
Claudio Orrego	Fin ISAPRES y estructuración de FONASA como seguro general.	Plan único que no discrimine por sexo, edad ni preexistencias.	Creación del Auge de los medicamentos que atenúe impacto precios de los medicamentos Fin integración vertical entre ISAPRES y clínicas
Andrés Velasco	ISAPRES como seguros complementario, con la exigencia que garanticen un mínimo de calidad y protección independiente del ingreso.	Sistema de Seguro de carácter universal, con plan único independiente del ingreso financiado por las cotizaciones, aportes del Estado y un fondo de compensación de riesgos	Mejorar la gestión de los servicios públicos de salud para lo cual propone una "nueva gobernabilidad" de hospitales públicos basado una estructura con directorios. Formar más especialistas y incentivar su presencia fuera de los horarios punta.

Andrés Allamand	Cirugía mayor al sistema de ISAPRES con plan parejo que termine con la discriminación por sexo, edad y preexistencias.	Agencia Nacional de Medicamentos, autónoma, normar prescripción médica de fármacos por su nombre genérico. Aprobar ley de salud mental. Proveer tratamiento de trastornos mentales en la atención primaria y ampliar cobertura en ISAPRES. Crear Servicio Nacional de Salud mental. Mejorar la transparencia de los planes. Transformar en permanente programa de sonrisa de mujer.
Pablo Longueira		Creación del SERNAC de la salud que apoye y controle los servicios de salud públicos y privados
Marco Enríquez - Ominami		Aumentar inversión pública en personal, equipamiento e infraestructura para asegurar cobertura patologías cubiertas por AUGE. Sistema de urgencia no sólo donde sea rentable. Reasignación financiamiento para auge a atención primaria

Fuente: Prensa nacional y sitios WEB candidaturas

Llama la atención en primer lugar, que dos de los cuatro precandidatos presidenciales sostienen la necesidad de eliminar las ISAPRES y definir a FONASA como el seguro general. Andrés Velasco, por su parte, señala que las ISAPRES deben operar como seguros complementarios sujetas a regulaciones. Andrés Allamand propone una cirugía mayor en las ISAPRES y asume como suyas los acuerdos alcanzados por la comisión de salud del Senado. Michelle Bachelet y Marco Enríquez - Ominami aún no se pronuncian respecto del fin de las ISAPRES. El precandidato de la UDI Pablo Longueira pone el acento en la creación de un "Sernac" de la salud preocupado de fiscalizar los servicios de salud tanto públicos como privados.

En lo que se refiere a la salud pública, Michelle Bachelet pone énfasis en que todas las comunas de más de 30 mil habitantes tengan servicio de atención primaria de alta resolución y en el aumento de la dotación de especialistas. Marco pone énfasis en aumentar sustantivamente la inversión pública en salud. No obstante las proposiciones, lo claro es que todavía las precandidaturas no cuentan con programas detallados en esta materia.

Conclusiones

La movilización social ha cambiado sustancialmente el tono y el contenido del debate político nacional. La política social y en particular la discusión previsional y sobre el sistema de salud, no son una excepción. Cada vez son más las voces que demandan una modificación sustancial del sistema previsional. La AFP estatal aparece como una iniciativa que puede modificar sustancialmente el sistema existente, conseguir los apoyos necesarios para hacerla viable y constituirse en el primer paso para la instalación de un nuevo sistema que aprenda de la experiencia nacional e internacional e introduzca criterios de solidaridad y no discriminación, dejando de cargar sobre el individuo los distintos riesgos a los cuales está expuesto. Aunque con menos fuerza en salud, se difunde la necesidad de transformar sustantivamente el sistema general y terminar con las ISAPRES, al menos en lo que se refiere a su actual rol.

BIBLIOGRAFÍA

- Barr, Nicholas y Peter Diamond (2008). *Reforming Pensions. Principles and Policy Choices*, Oxford University Press
- Esping – Andersen, Gosta (2010) *What Does it Mean to Break with Bismarck?*, en Palier (Ed.) (2010)
- Fontaine, Juan Andrés, Jorge Quiróz y Klaus Schmidt – Hebel (2013). *Superando la trampa del ingreso medio: cómo crecer más*, en Grupo Res Pública Chile (2013)
- Ferreiro, Alejandro y Nicolás Figueroa (2013). *Un sistema de salud para el siglo XXI*, en Grupo Res Pública (2013)
- Fundación Progres, (2013). *Por un nuevo Chile. Propuestas para un Debate*.
- Gallegos, Álvaro (2013) *Reflexiones sobre los riesgos de los fondos de pensiones*, Ponencia presentada en el Seminario "¿Las AFP y los fondos de pensiones: un sistema en crisis?", 18 de abril 2013, Programa de Nueva Economía Progresista, Fundación Chile 21 y Friedrich Ebert.
- Grupo Res Pública Chile (2013). *95 Propuestas para un Chile mejor*.
- Hemerijck, Anton y Werner Eichhorst (2010) *Whatever Happened to the Bismarckian Welfare State? From Labor Shedding to Employment – Friendly Reforms*, en Palier (Ed.) (2010)
- Holzmann, Robert y Edward Palmer (2008) *Situación del análisis sobre contribuciones definidas nocionales: introducción y panorama general*, en Holzmann, Palmer y Uthoff (2008)
- Holzmann, Robert (2012). *Global Pension Systems and their Reform: Worldwide Drivers, Trends,*

and Challenges, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, IZA DP N° 6800

Holzmann, Robert, Edward Palmer y Andras Uthoff (2008). Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas individuales por Reparto, CEPAL – Banco Mundial Försäkringskassan, Mayol Ediciones Colombia

Inostroza, Manuel (2013) Presentación en la Conferencia “La complementariedad público – privada del sistema de salud chileno”, Programa de Protección Social, Fundación Chile 21.

Manow, Philip (2010). Trajectories of Fiscal Adjustment in Bismarckian Welfare Systems, en Palier (Ed.) (2010)

Palier, Bruno (Ed.) (2010) A Long Goodbye to Bismarck? The politics of Welfare Reform in Continental Europe, Amsterdam University Press, Amsterdam

Palier Bruno (2010 A). Ordering Change: Understanding the ‘Bismarckian’ Welfare Reform Trajectory, en Palier (Ed.) (2010)

Palier, Bruno (2010 B). The Long Conservative Corporatist Road to Welfare Reforms, en Palier (Ed.) (2010)

Palmer, Edward (2008). ¿Qué es el sistema de contribución definida nacional?, en Holzmann, Palmer y Uthoff (2008)

Partido Socialista de Chile (2013). Propuesta Programática Socialista para una Nueva Mayoría Social y política, mayo.

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, Octubre

Urriola, Rafael (2013). Radiografía del modelo, Fundación Chile 21 – Fundación Friedrich Ebert y Universidad de Santiago, LOM.

World Bank (2006). Pension reform and the development of pension systems. An evaluation of World Bank assistance. Washington, D.C.: Independent Evaluation Group, World Bank. [http://Inweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/43B436DFBB2723D085257108005F6309/\\$file/pensions_evaluation.pdf](http://Inweb90.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/43B436DFBB2723D085257108005F6309/$file/pensions_evaluation.pdf)

Empleo y Protección Social

4

Quizás esta vez... sí ganen los pescadores

Patricia Silva*

Simplemente el tema laboral no fue tema en este gobierno.

Salvo que hubiese un cambio fundado en que las encuestas muestren que el tema laboral puede hacer la diferencia en la elección presidencial y que despertara la agenda. Lectura que se no hizo en la campaña anterior. De haberlo hecho, nos hubiéramos evitado la vergüenza de ver como nuestra credibilidad y seriedad como país, ha caído con imágenes tan bochornosas como Piñera sentado en el sillón del Salón Oval; o las múltiples confusiones históricas expresadas en sus discursos y sus conocidos chascarros en visitas protocolares; pero la más grave sin dudas, el desprestigio de respetadas instituciones públicas como el INE, a raíz de la desconfianza generada por el ineficiente trabajo desarrollados en la Casen y el último Censo..

Claramente, la excelencia es otra de las promesas incumplidas del gobierno.

Sólo para refrescar la memoria, el programa de gobierno de Piñera hace referencia al Trabajo en el capítulo "Hacia una sociedad de seguridades", abordándolo desde una concepción del temor a no tener empleo, o a perderlo, así como a la probabilidad de perder sus viviendas, la educación de sus hijos, y lo vincula con situaciones de inseguridades y temores de la ciudadanía, (encuestas), robos, asaltos. Esto no debería sorprendernos en el marco del mensaje que ha calado hondo hasta instalarse en nuestra sociedad que ve en la clase empresarial a quienes "dan empleo" y que consecuentemente "hay que cuidar el empleo".

Este gobierno se comprometió con la creación de "Un Millón de nuevos y buenos empleos". Para ello propuso nueve medidas:

- 1) Mejorar la intermediación laboral para los trabajadores menos calificados vía Bonos de Intermediación de financiamiento público, para que empresas especializadas se dediquen a buscar empleo para los trabajadores más vulnerables.
- 2) Promover el teletrabajo y el trabajo desde el hogar;
- 3) Incorporar parámetros técnicos para fijar el salario mínimo, que incluya el riesgo de desempleo e informalidad para trabajadores jóvenes y menos calificados;

El tema laboral ha estado presente en muchas instancias de diálogo, tiene coincidencia en diagnóstico, en su urgencia y las reformas que deben realizarse, pero ello no significa garantía de inclusión en las reformas del corto plazo. De hecho no ha sido un tema relevado, para no decir incluido en las campañas

- 4) Aumentar intervención de las empresas con contratos de aprendizajes y entrenamiento financiando capacitación y un Bono de capacitación entregado directamente a los trabajadores para que ellos contraten su programa de capacitación. Se compromete en una primera etapa, sin fechas ciertas a 100.000 bonos de capacitación y en una segunda etapa otros 300.000 beneficiarios al año.;
- 5) Subsidios a la contratación de jóvenes en situación de pobreza;
- 6) En materia de salas cunas, mantiene la exigencia numérica de 20 trabajadoras y propone el co-financiamiento de salas cunas, con un 50% de aporte del Estado para empresas medianas y pequeñas. Además, una extensión del post natal a seis meses, con un cambio de cobertura de licencias médicas por enfermedad del hijo menor de un año.
- 7) Perfeccionar la institucionalidad laboral con la creación de una Dirección del Trabajo Autónoma, con nombramiento por Alta Dirección Pública y un perfeccionamiento de los Tribunales del Trabajo;
- 8) Ampliación de las materias para la negociación colectiva, incorporando la flexibilidad horaria y el sistema de turnos. Así también, prometió revisar prohibiciones de trabajadores para negociar y una solución eficaz para eliminar malas prácticas que distorsionan el concepto de empresa;
- 9) Mejorar el seguro de cesantía ampliando su cobertura y mejorar los montos del seguro mediante sustitución de parte de las indemnizaciones por despido, por pagos a todo evento durante la vigencia del contrato de trabajo.

La evaluación de la agenda laboral durante el gobierno de Piñera, debe ser una de las tareas más breves. Empezamos reconociendo lo cumplido:

Si damos por ciertas las cifras oficiales (tan cuestionadas por propia ineficiencia del Gobierno) eventualmente éste alcanzará a cumplir el compromiso numérico de la creación de empleos, pero menos certeza que la numérica tiene la calidad de los mismos. En efecto, según la Fundación Sol, si bien se reconoce una variación de 804.000 empleos entre el trimestre enero-dic 2010 y el trimestre enero-marzo 2013, los datos demuestran que el 50,5% de la variación de los asalariados, corresponden a subcontratos, suministro de trabajadores o enganchadores, cifra que sube a 62,6% de la variación de las mujeres asalariadas. El 85,6% de los nuevos trabajadores y trabajadoras por cuenta propia es jornada parcial y un 91,9% corresponde a trabajadores de baja calificación, lo que demuestra la precariedad de dichos empleos y la fragilidad de esos nuevos "emprendedores".¹

1 www.Fundaciónsol.cl Minuta empleo Trimestre enero -marzo 2013.

Esto demuestra que ya no bastan los guarismos, sino que deben incluirse en el análisis y por ende la evaluación aspectos cualitativos. Las condiciones de esos empleos. El valor del trabajo manifestado en sueldos justos, las condiciones en que éste se desarrolla, es el verdadero desafío pendiente.²

El alargue del post natal a seis meses, bajo la figura "sui generis" del permiso postnatal parental, es sin dudas su principal logro, aún cuando el proyecto original fue transformado completamente por la oposición, debe reconocerse que la iniciativa fue del Gobierno de Piñera.

*Pero no se puede dejar de hacer presente que al crear una figura distinta al postnatal les permitió, excluir al fuero maternal como parte del alargue, cuya duración se mantuvo y se sigue contando hasta un año después de terminado el permiso postnatal. Además, esta figura anexa al postnatal, les permitió establecer un nuevo sistema de cálculo del subsidio distinto y menor al del postnatal, afectando en especial a las funcionarias/os del sector público*³

Pero... sí es un importante logro.

Del resto de los compromisos del Programa poco y nada se ha avanzado. Muchos de los temas que se lanzan y enarbolan con fuerte componente mediático, mostrado como cambios "históricos", no han sido más que voladeros de luces.

Veamos:

Respecto de la promoción del teletrabajo, a la fecha existen en el Congreso dos proyectos vinculados cuya tramitación se iniciaron los años 2005, ambas por mociones parlamentarias. A la fecha siguen en etapa legislativa pendiente.

La promesa de establecer un sistema para fijar el salario mínimo que incluyere incorporar parámetros técnicos, los únicos grandes cambios y no precisamente técnicos, realizados por el Gobierno fueron adoptar como política gubernamental

2 Discurso Bárbara Figueroa, Presidenta de la CUT, 1 de Mayo 2003: "Por ello, como Central Unitaria de Trabajadores, no podemos concordar con el Gobierno cuando se sostiene que Chile avanza al Pleno empleo. Es inmoral vender una imagen país que está lejos de corresponder con la realidad. La verdad del trabajo en Chile es que mientras más empleos se crean, éstos son cada vez más precarios, sin protección, sin estabilidad y con salarios cada vez menores.

Un Estado focalizado en los más pobres es un Estado que nunca podrá superar la desigualdad. Se agotó la política de bonos y subsidios, es el tiempo de devolver el poder a los sindicatos para luchar por sus derechos."

3 Las grandes perdedoras fueron las funcionarias públicas, quienes antes de la ley que otorgó el alargue vía permiso postnatal parental, tenían garantizado por ley su derecho al goce íntegro de la remuneración mientras hacían uso de todo tipo de licencias. Pero éstas fueron expresamente excluidas de ese derecho por el periodo del permiso parental postnatal, por lo que el anhelado alargue hasta los seis meses de nacido su hijo/a, constituye un periodo de rebaja en un importante porcentaje de su remuneración para aquellas funcionarias que perciben un salario por sobre el tope legal. Esta situación está siendo revisada actualmente en el Tribunal Constitucional a partir de un requerimiento presentado por varias juezas. (rol 2550-12 INA).

la exclusión de la discusión, negociación y fijación del salario, del principal actor laboral, los trabajadores quienes siempre había sido parte a través de su organización más representativa, la CUT. La otra medida implementada este año fue adelantar la "discusión" sobre el ingreso mínimo, desde el tradicional mes de junio al mes de marzo. Pésimas decisiones, esto ha llevado a que el proyecto de ley ingresado al Congreso, el 19 de marzo del 2013 estableciendo un monto de \$205.000.-, fijado unilateralmente por el Gobierno, al mes de junio aún no haya terminado su tramitación.⁴

La fijación del monto del salario mínimo en nuestro país, no es un tema poco relevante como les gusta señalar a muchos, basados en que su impacto es bajo debido a que son pocos los trabajadores que ganan el mínimo. En la mayoría de los países la fijación del monto del salario mínimo no es tema, porque los trabajadores tienen como herramienta efectiva para mejorar sus condiciones laborales los procesos de negociación colectiva. En nuestro país, el porcentaje de incremento del sueldo mínimo fijado por ley será, en muchos casos, el único incremento remuneracional que tendrá ese trabajador. Las bajas tasas de sindicalización que no superan el 11,8%, sumado a la tasa aún menor de trabajadores asalariados que negocian, inferior a 7%, transforman el guarismo que fija el ingreso mínimo salarial en un factor importante para cientos de miles de chilenos.

La discusión sobre el ingreso mínimo en el Congreso mantiene la posición de las partes muy alejadas, más aún considerando que la cifra planteada por la CUT es de \$250.000, muy alejada a los \$205.000 ofrecidos por el Gobierno.

El salario mínimo es el monto sobre el cual se aplicarán los reajustes, y también sirve de base para una serie de asignaciones fijadas sobre él.

El planteamiento de la CUT tiene por base el siguiente análisis.⁵ Siendo el ingreso mínimo actual \$193.000 y dadas las mediciones estadísticas que provienen del INE, se puede aseverar que esta cifra ubica a un trabajador promedio y a su familia debajo de la línea de la pobreza, es decir una persona que trabaja 45 hrs semanales no alcanza a cubrir las necesidades básicas que

4 Bárbara Figueroa. Presidenta CUT. Discurso 1 de Mayo 2013. " Seamos francos, aquí no hubo debate de salario mínimo, el Gobierno impuso una cifra y vulneró con esta acción el convenio 131 de la OIT sobre la materia, buscando adelantar un debate para evitar que con campaña presidencial desatada, sus candidatos se vieran afectados, retrocediendo con este hecho años luz en materias de negociación con los trabajadores.

Por ello, como CUT fuimos tajantes, nosotros no nos vamos a mover de nuestra propuesta de un piso salarial de \$250.000, pese a las amenazas del Gobierno de dejar sin reajuste a los trabajadores. No queremos seguir reajustando la pobreza, los únicos responsables de pretender eventualmente dejar sin reajuste a los trabajadores es el Gobierno por su mezquina propuesta. Debemos reconocer el papel jugado por los parlamentarios de oposición quienes se comprometieron con un debate de altura y exigieron que el reajuste salarial estuviera por sobre lo propuesto por el ejecutivo, rechazando en el senado, por primera vez, la propuesta de reajuste del gobierno, abriendo con ello una nueva oportunidad al ejecutivo para que se dispusiera a enfrentar el debate."...

5 Documento Base de la propuesta de la Central Unitaria de Trabajadores para un nuevo salario mínimo. Fernando Carmona Alert. Economista.

le permitan reproducir su fuerza laboral. Lo anterior considerando la propia canasta básica fijada por MIDEPLAN que actualmente es de \$76.000 familiar. Entonces una familia conformada por un promedio de 4 personas, donde solo una mantiene el hogar, el salario líquido para mantenerla fuera de la pobreza es \$304.000 y bruto asciende a \$370.000. Concluyen en la CUT que "el salario mínimo de base debiera ser calculado, en una primera aproximación, según la canasta básica para que una familia de 4 personas esté por sobre la línea de la pobreza. Esto es importante porque no podemos perder de vista que más allá del porcentaje de reajuste, estamos condenando a estas familias a vivir bajo la línea de la pobreza, esa es la miseria de la economía. En este contexto la propuesta de la CUT es moderada y sirve para dar un primer paso en la dirección deseada"...

La gran causa de la desigualdad en Chile es la nula distribución de la riqueza a través de la fuente primaria de ingresos de toda persona, su remuneración. Así lo demuestra el gráfico que da cuenta de la evolución del incremento de la productividad versus el incremento de las remuneraciones. Este cuadro echa por tierra otro mito que se ha logrado instalar, que en Chile se paga poco porque se produce poco, que se paga poco porque la educación es de mala calidad, se paga poco porque los trabajadores están mal preparados, requieren capacitación, es un tema educacional. Entonces, sí y sólo si, se dan esas condiciones "ganaremos todos". La producción y las buenas utilidades vienen creciendo hace rato y los trabajadores no reciben el reconocimiento monetario justo a su aporte en el desarrollo económico del país.

El aumento de la fuerza laboral especialmente de mujeres y jóvenes se da en el sector servicios: supermercados, retail, como reponedores, cajeros vendedores integrales, como eufemísticamente se llama al nuevo "maestro chasquillas" que debe hacer de todo por un mismo sueldo, los vendedores comisionistas, etc. Siendo así, vale hacerse la pregunta, cuánto más capacitación necesita una persona para acomodar, apilar, colocar tarros en las góndolas de los supermercados; cuánto más debe saber una vendedora integral para entregar una prenda y pasarla por la máquina pagadora. Quizás no basta con la jornada laboral, ni con las horas extras que habitualmente se realizan, o quizás lo que está detrás es un requerimiento de mayor rapidez para realizar el trabajo, hacer lo mismo más rápido y de esa forma cumplir por fin las condiciones para ser digno de una justa remuneración que en algo refleje el valor del trabajo de las personas en las ganancias de la empresa. El monto del ingreso mínimo en Chile, es importante.

GRÁFICO. BRECHA SALARIO-PRODUCTIVIDAD EN CHILE



Por otro lado, en cuanto a la promesa de un co-financiamiento de salas cunas, con un 50% de aporte del Estado para empresas medianas y pequeñas, medida que busca terminar con la práctica del más del 70% de las empresas en Chile de no contratar a la trabajadora número 20, tampoco hasta la fecha ha ingresado ningún proyecto a tramitación. Esto a pesar que en el mes de noviembre del 2012 la Ministra Matthei salió públicamente dando cuenta del proyecto que enviaría al Congreso.

*"Estamos avanzando con fuerza en un proyecto de ley en esta materia. Hoy la ley exige el pago de salas cuna sólo a empresas que tienen más de 20 trabajadoras, y ampliaremos el acceso a sala cuna a todas las empresas, independiente de cuántas mujeres tengan. Por ejemplo, hoy estamos en una empresa que tiene 9 mujeres. Con el proyecto que impulsamos, todas ellas tendrán derecho a acceder a una sala cuna si son madres", dijo la ministra Matthei.*⁶

Respecto a la promesa de perfeccionar la institucionalidad laboral con la creación de una nueva Dirección del Trabajo y perfeccionar a los Tribunales del Trabajo. Esta promesa solo ha servido para que cada año para el 21 de mayo haga alusión a "estamos trabajando en la modernización de la Dirección del Trabajo" y se adjudiqué el aumento de dotación de fiscalizadores en la Dirección del Trabajo, siendo que en realidad no hubo nuevas contrataciones sino "vistieron santos desvistiendo otros", a través del cambio de funciones internas. La "modernización" de la Dirección del Trabajo ha llevado a que en pos de buscar el diálogo y la salida pacífica del supuesto conflicto, cuando

6 www.mintrab.cl

una parte exige el cumplimiento de sus contratos, se esté priorizando por la mediación, por sobre el rol fiscalizador esencial de toda autoridad laboral de la naturaleza de la DT. Su concepto de modernización de la DT, debe haber sido el fundamento que tuvo el gobierno al presentar en el marco del proyecto sobre multirut, una Indicación que pretendía instalar un comité de expertos para determinar en el actual contexto en que se organiza la estructura empresarial, el núcleo esencial del ámbito laboral: quién es el verdadero empleador, calificación cada más dificultosa por los altos niveles de tercerización, y en que la realidad constatada precisamente por la Dirección del Trabajo, da cuenta que un alto índice de ocultamiento de la relación laboral, y en que muchas situaciones puestas bajo la lupa de legislación comparada constituirían fraudes laborales con sanción penal, no sólo el multirut, sino subterfugios, y simulaciones usadas, no precisamente por las Pymes, sino por la gran empresa y grupos empresariales afectando con ello los derechos laborales individuales y colectivos de los trabajadores.

La Indicación del Gobierno incluía la creación de un comité de expertos, cuyo informe estaba previsto como obligatorio para el juez/a y que de paso privaba y excluía de toda facultad a la DT en materia de determinación del verdadero empleador. La conformación "técnica", como se estila calificar a profesionales como si fuese sinónimo de imparcialidad asegurada, de este Comité tenía un sesgo evidentemente empresarial, tal como da cuenta la descripción establecida en la Indicación gubernamental⁷. La obviedad de esto provocó el rechazo a esta Indicación, paralizando el avance en la tramitación del proyecto desde junio del 2012⁸ y una fuerte reacción de la Ministra en la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado.

En cuanto a la promesa de perfeccionamiento de los Tribunales de Trabajo, fue siempre una oferta inoportuna toda vez que el sistema fue reformado absoluta y exitosamente el año 2008, la única razón posible para explicar su inclusión por el Gobierno, era hacer un gesto al sector empresarial que por esos días

7 Proyecto Multirut (boletín 4456-13) Indicación Gobierno : "Artículo 502 bis B.- La comisión de expertos estará integrada por los siguientes miembros titulares:

- a) Tres profesionales con conocimiento en materias de organización industrial, gestión y administración de empresas, y que acrediten una destacada experiencia en el ejercicio de la actividad profesional de a lo menos seis años, quienes deberán estar en posesión de un título de una carrera profesional de, a lo menos, diez semestres de duración, otorgado por una universidad o instituto profesional del Estado, o reconocido por éste, o de un título de nivel equivalente en dichas áreas otorgado por una universidad extranjera.
- b) Dos abogados con conocimiento en materias de organización industrial, gestión y administración de empresas, y que acrediten una destacada experiencia en el ejercicio de la actividad profesional de a lo menos seis años.

Artículo 502 bis C.- Los integrantes de la comisión permanecerán seis años en sus cargos, y no podrán ser designados por periodos sucesivos. Su renovación se efectuará parcialmente cada dos años de conformidad a lo que prescriba el reglamento a que se refiere el artículo 502 bis E.

Los integrantes de la comisión serán nombrados por el Presidente de la República, mediante decreto supremo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, correspondiendo al Consejo de Alta Dirección Pública proponerle una terna para cada integrante titular y cada integrante suplente".

8 Hago presente que en enero del 2013 fue recibida en la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, la Presidenta de la CUT, Bárbara Figueroa para conocer su opinión respecto del proyecto.

reclamaba la "falta de objetividad" de la nueva judicatura laboral que les exigía, esta vez rápidamente, que cumplieran con sus obligaciones laborales. Hoy las voces se han acallado porque la principal falencia estructural del sistema de justicia general que aún se mantiene, es el retardo, y algunos notorios casos de falta de sensibilidad laboral de las Cortes en sus decisiones, producto de la inexistencia de salas especializadas en estas materias. Hoy, aún cuando el tiempo de respuesta desde el ingreso de la demanda en la judicatura laboral no supera los cuatro meses, el tiempo que demora la respuesta del sistema en los niveles superiores, son un incentivo para que los trabajadores acepten conciliar por montos menores a los que efectivamente les adeudan. Ese es el ahorro que el sistema aún regala a los empleadores. Éste es el perfeccionamiento del sistema que Piñera debía implementar en el Poder Judicial, entregar recursos para la constitución de nuevas salas especializadas. No lo hizo. No sorprende su inactividad, es en esta instancia donde pone en cuestión el ejercicio efectivo de los derechos, la Justicia se imparte y se fija desde estos niveles y la especialidad es peligrosa para quienes hacen del abuso su herramienta de enriquecimiento. Hoy, hay que reconocer el notable rol que ha tenido el Poder Judicial dictando fallos, aquí sí vale usar el "históricos", para detener abusos, no laborales por cierto, pero sí en otros espacios de abuso cotidiano, en que ellos también se reconocen como ciudadanos afectados.

Respecto de las promesas vinculadas con la ampliación de las materias para la negociación colectiva, y eliminar malas prácticas que distorsionan el concepto de empresa (multirut) nada se ha avanzado salvo la propuesta de Indicación ya comentada (boletín N° 4456-13); Mejorar el seguro de cesantía ampliando su cobertura y mejorar los montos del seguro mediante sustitución de parte de las indemnizaciones por despido, por pagos a todo evento durante la vigencia del contrato de trabajo.

Esto últimos temas fueron retomados en el discurso del 21 de mayo del 2010. En efecto, en el discurso de ese año, Piñera sorprendió con un párrafo condensado, claramente fuera del contexto de los párrafos anteriores en el que señalaba "Por último, y lo importante, nuestro gobierno va a respetar y hará respetar los derechos de los trabajadores, propiciando una relación constructiva y participativa con sindicatos y trabajadores, modernizando la Dirección del Trabajo y agilizando la justicia laboral. También ampliaremos las materias susceptibles de ser negociadas colectivamente, incluyendo la adaptabilidad horaria y los sistemas de turnos. Además, potenciaremos la Escuela de Formación Sindical, y corregiremos las malas prácticas que muchas veces distorsionan el concepto de empresa, recurriendo a múltiples RUTs, afectando negativamente los derechos de los trabajadores."

Basta con revisar comparativamente los sucesivos discursos del Presidente Piñera ante el Congreso los 21 de Mayo para constatar que el tema EMPLEO, con un fuerte componente numérico, ha sido el principal objetivo y al cual le ha dedicado importantes tiempo en su agenda, sin duda el caballito de batalla del gobierno: la baja tasa de desempleo. Esto en las condiciones comentadas anteriormente.

Sin embargo, la agenda laboral vinculada al TRABAJO, abarcando en ello a las condiciones y derechos laborales individuales y colectivas de los trabajadores y trabajadoras, la institucionalidad laboral eje central del ejercicio de dichos derechos tanto en el plano administrativo como judicial, si bien fue aludida en sus discursos, en los hechos no hubo interés de avanzar en ella.

El último de sus discurso dedicado exclusivamente al tema laboral, fue el del 1 de Mayo recién pasado. El Gobierno, en cadena nacional junto con saludar a los trabajadores y trabajadoras en el día del Trabajo, lanzó nuevamente una agenda con propuestas laborales algunas repetidas y otras nuevas, quizás pensando que los candidatos presidenciales de la oposición harían lo propio. Se equivocó. Ninguno lo hizo.

La agenda laboral remozada del gobierno y expuesta el 1 de mayo fue la siguiente:

La primera propuesta fue enunciada como "Mejorar del seguro de cesantía incrementando beneficios y traspaso de un punto porcentual del aporte que hacen trabajadores y empleadores a la cuenta individual del seguro de cesantía al fondo individual AFP."

No se requiere mucho conocimiento en el tema para concluir que el sistema AFP no está para parches. Requiere cambios sustantivos El fracaso del sistema por los bajos montos de las pensiones es un tema instalado y ha comenzado a ser levantada como bandera de lucha por la ciudadanía. Hoy el tema central es la tasa de reemplazo.

La propuesta de gobierno encubre un ahorro obligatorio, solución dada por los dueños del sistema, la Asociación de AFPs. Según la información entregada por medios de comunicación, la propuesta logra un 10% de incremento de las pensiones, lo que no se señala es que los montos de las pensiones son muy bajos, un promedio de \$350.000, lo que implica en la práctica un aumento de \$35.000 en de la pensión. Eso claramente no soluciona problema. El Sistema debe cambiarse a partir de garantizar tasas de reemplazo, lo más cercano al 100% y no pretender subir porcentajes desde las bajísimas pensiones que ya perciben y percibiremos todos los afectos al sistema. (Menos las FFAA).

Para mejor comprensión del tema: Por ley 19.728 desde el año 2002 existe seguro de cesantía y se financia distinto si se trata de contratos a plazo, por obra

”

Existe consenso en que Chile requiere cambios estructurales y se debe reconocer al trabajo no como sector, sino como eje central del diseño del país que queremos, y origen de la inequidad como principal fuente de distribución primaria del ingreso. La calidad de vida de las personas y sus familias dependen de la definición en materia de empleo

o faena; y si se trata de contratos indefinidos. El trabajador aporta un 0,6% de su remuneración imponible, el empleador aporta un 2,4%. De éste 2,4%, un 1,6% va a la cuenta individual del trabajador, y un 0,8% va al fondo solidario de cesantía. El sector empresarial logró el 2002 abaratar el costo del despido, así esa ley permite que el empleador puede descontar del monto de la indemnización por años de servicios, el 1,6% que mensualmente depositó en la cuenta individual.

Esta propuesta de gobierno implica que a la larga será exclusivamente el trabajador quien estará financiando este "nuevo aporte" a su cuenta individual de AFP. ya que el empleador al momento del despido le cobra al trabajador, vía rebaja de la indemnización por años de servicio, todo el monto, reajustado, del total del aporte que realizó en su cuenta individual.

La segunda propuesta fue "terminar con distingo de categorías de obreros y empleados respecto del ISL.

Para mayor claridad hay que tener presente que esta discriminación está consagrada en la ley N° 16.744, de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales en específico esta en el artículo N°9 del Título primero⁹.

En dicho artículo se establece que para los afiliados al Servicio de Seguro Social, este seguro será administrado por este Servicio, por lo que luego de la fusión de las Cajas, el INP asumió el rol de administrar el Seguro para estos afiliados, creando para ello el Departamento de Accidentes del trabajo y en enfermedades Profesionales (DATEP). Luego establece que para las prestaciones Medicas y los subsidios de Incapacidad Laboral (pensiones y licencias) será de manera exclusiva el Servicio Nacional de Salud el Encargado de entregar estas prestaciones.

En el contexto actual este artículo demuestra lo atrasada que está la ley, ya que su formulación está en directa relación con el Seguro Social y sus cotizantes, y ha ocasionado hoy en día que varias actividades productivas, por estar codificadas como actividades realizables por "Obreros" y que cotizan con el Instituto de Seguridad Laboral (continuador del DATEP) solo puedan ser atendidos medicamente en los Servicios de Salud (hospitales Públicos), así como la tramitación de sus Licencias Medicas solo puedan ser resueltas por la COMPIN. Caso distinto para actividades catalogadas como realizables por "Empleados", donde su atención será garantizada tanto en el sistema Público como Privado.

Cabe destacar que esta discriminación solo afecta al Instituto de Seguridad Laboral (ISL), ya que le pone un hándicap para poder competir y desarrollar acciones frente a las Mutualidades, lo que ocasionado en este último tiempo una pérdida considerable de su Cartera de Afiliados.

9 Comentario realizado por Cristian Bórquez, profesional del ISL, dirigente nacional de la Asociación de funcionarios del ISL.

Por último si se eliminara esta discriminación, dejaría al ISL como único ente Público que opera en este Oligopolio (las mutuales son ACHS, Mutual de Seguridad, IST), en un mejor pie para desarrollar acciones tendientes a incorporar prácticas preventivas y servir como garante de buenas prácticas y por cierto de Políticas Públicas enfocadas a esta Industria.

La tercera medida anunciada por Piñera el 1 de Mayo, es la de "Compatibilizar trabajo con estudios mediante contratos especiales para estudiantes de educación superior."

Sobre este punto hay que tener presente que la creación de estatutos especiales para el caso de estudiantes, siempre ha terminado con establecer legalmente condiciones laborales inferiores, con normas más precarias que las que protegen a la fuerza de trabajo regular. Entran en una categoría inferior.

Este es un tema que cada vez va tomando mayor relevancia, la contratación de estudiantes con buenos o excelente rendimiento, se ha ido instalando como una práctica habitual, especialmente en sectores altamente especializados como la minería, en que seleccionan centros de estudios para pesquisar a los mejores estudiantes. Si bien tiene un sentido virtuoso la idea en la práctica puede constituir una precarización laboral, cuya etapa de término es de relativa duración.

La cuarta medida es "Jubilación adelantada en trabajo pesado". Esto hoy existe, otorga derecho a adelantar edad jubilación hasta de dos cada 5 años con tope de 10. Y hay un incremento de la cotización de 2% pagado por empleador y trabajador.

No es conocido aún del texto del proyecto, pero un cambio relevante debiese ser que esta calificación sea universal para igual función y no sea solo para el puesto de trabajo específico de una determinada empresa.

La Quinta medida "Mejorar seguro de salud para trabajadores independiente". Esta medida está inserta en la necesaria adecuación de la normativa para hacerse cargo de la nueva obligación de cotizar impuesta a los trabajadores a honorarios, establecida en el gobierno de Bachelet.

La Sexta medida "Acelerar discusión legislativa respecto de los proyectos sobre Teletrabajo y el de reducción de la Jornada de Trabajadora de Casa Particular

Respecto de la modificación para las trabajadoras de casa particular, los sindicatos y las organizaciones que las representan se oponen a él, porque discrimina entre trabajadoras puertas afuera y puertas adentro. Esto sin hacer referencia al complejo escenario que enfrentarán las empleadoras/es para conciliar su propia jornada laboral con la de ellas.

Bueno eso es, si nos ceñimos a lo comprometido y declarado por el Presidente, porque otra cosa es seguir a la titular de la cartera, que por mucho superó

todas las expectativas...pero no precisamente por avanzar en agenda laboral, sino porque fue vocera en diversos temas como educación, salud, gobierno interior, etc, además de protagonizar no pocos incidentes, todos vinculados con su mal trato hacia parlamentarios sin discriminar en color político, ni sexo de su contraparte. Esto último ha tenido sin dudas un alto costo para ella, no hay que olvidar que hasta hace unos meses su nombre aparecía entre los posibles para reemplazar la frustrada candidatura de Golborne.

Todo pasando fuera del gobierno...

Una mujer a la cabeza de la CUT "¡Estamos en nuestro tiempo y en este camino no hay vuelta atrás!" (B. Figueroa. Acto 1 de Mayo 2013)

Lo más importante provino desde los trabajadores. Lo más bullicioso provino de boca de la Ministra.

Estos últimos meses, lo más relevante que ha ocurrido en el ámbito laboral, no fue una reforma a la normativa, ni tampoco el lanzamiento de alguna creativa idea del Gobierno, sino que el cambio provino desde los trabajadores, precisamente desde la CUT.

Una mujer Preside la organización más representativa de los trabajadores en Chile, la CUT y si bien el recambio, después de 12 años de Presidencia de Arturo Martínez se realizó en medio de una fuerte campaña mediática contra la CUT, la elección del 23 de agosto pasado dio por vencedora a la lista comunista encabezada por la dirigente del Colegio de Profesores, Bárbara Figueroa Sandoval, activa militante, que se convirtió en la primera mujer en dirigir la multisindical.

Bárbara Figueroa, ha dado muestras de ser una mujer decidida, de ideas claras, con un gran liderazgo que comienza a imponerse y estableciendo su sello en la CUT, tanto hacia afuera como dentro de la propia organización.

En sus primera intervenciones ha comenzado a marcar sus nuevos lineamientos y la dirección que quiere darle a la multisindical.

"Debemos impulsar los procesos de convergencia social y política en la comuna, la provincia y la región, y llamar a todos los sectores políticos democráticos a acelerar la construcción de un gran Frente amplio por más democracia y justicia social en Chile".

En su primer informe en el Consejo recién electo, destacaba tres áreas fundamentales en las que la multisindical debía centrarse: Encabezar las demandas sociales, fortalecer a la Central y avanzar en la agenda de los trabajadores. En el segundo de los puntos avanzar en el fortalecimiento de la CUT, aspirando llegar al millón de afiliados: "Tenemos una urgencia real por crecer y sumar a más trabajadores y trabajadoras a la construcción de este

nuevo Chile. Eso no significa que todo sea en función única y exclusivamente de organizar para afiliarse a la Central, ello es importante para nuestros objetivos, pero más importante aun es lograr crecer en organización de los trabajadores y trabajadoras y que sean los procesos de debate y participación, los que hagan que sea una convicción de las organizaciones afiliarse a la CUT y no una imposición. Hay que transformar a la CUT en la voz de todas y todos los trabajadores y no solo de quienes están o no en nuestras filas."

Y finalmente, y a juicio de Figueroa "el aspecto más urgente e inmediato", es la necesidad de avanzar en temas laborales como precariedad del empleo y salarios, capacidad de negociación y fortalecimiento del sindicalismo, salas cunas, seguro de desempleo y Fondo Solidario, fortalecimiento de la Dirección del Trabajo, capacitación, sector público, entre otros.¹⁰

Su impronta se notó prontamente, luego que el Gobierno lanzara su iniciativa para modificar el sistema de sala cuna, Figueroa, convocó a un grupo de asesores y asesoras para conocer el estado del arte en el tema, y preparar la postura de la CUT en la materia. Si logra una actitud proactiva de la CUT y no meramente reactiva, ese sólo hecho marcaría un cambio importante desde el mundo de los trabajadores.

La nueva dirección de la CUT tuvo su primer 1 de Mayo, en que el tradicional Acto convocado anualmente por la Central, contó notoriamente con una masiva y activa participación de cientos de organizaciones sindicales de diversos sectores, "hoy se ven más trabajadores en la marcha" era el comentario general.

En su discurso Figueroa dejó clara la posición de la CUT respecto de los nuevos tiempos señalando "Tras décadas de temor a la ingobernabilidad o la vuelta a la dictadura, producto de la negativa de las autoridades de hacer verdad y justicia plena, hoy se clausura una etapa de miedos que inaugura el tiempo de la expresión social y los cambios. ¡En nuestro caso, decretamos que este es el tiempo de los trabajadores!

Figueroa hizo un barrido sobre las principales movilizaciones expresión de la unidad creciente y malestar acumulado: "El paro del 13 de agosto del 2003, la movilización del subcontrato el 2007, la gran movilización del sector público que logró un 10% de reajuste, las manifestaciones por la negociación del sueldo mínimo y la jornada del 24 y 25 de agosto del año 2011, nos han permitido acumular fuerzas y condiciones para este momento"...

Además aludió, a las movilizaciones en estos 4 meses del 2013: en los puertos, con una solidaridad digna de reconocimiento y ejemplo; en el Cobre, con la unidad de los trabajadores de la minería pública y privada; de los trabajadores forestales como un paro de 24 horas en marzo; en el ámbito de la educación con la masiva y contundente movilización del 11 de abril, pero también con paros de Integra y de Ajunji; en el mundo del subcontrato de la mano de la CTC, pero

10 Texto extraído de www.cut.cl

también de los trabajadores de Movistar, que pese a no estar en movilización, ya se encuentran en alerta por las posibles mermas en sus derechos; o en el mundo de la cultura y las artes, con la huelga de los trabajadores del Teatro Municipal de Santiago; y en los medios de comunicación con la histórica huelga de los trabajadores de Radio ADN, ante un holding que hace abuso del multirrut, o el sindicato Concha y Toro que votó la huelga el domingo pasado."

Criticó al gobierno "por su incapacidad de diálogo, violación de convenios internacionales, presión sobre el parlamento y represión a los conflictos y movilizaciones, y hoy, en su cara más dramática, adulteración de datos y estadísticas con tal de mostrarle al mundo una falsa realidad país que pone en tela de juicio todo lo hecho o dicho por este Gobierno."

Las demandas de la CUT fueron centradas en :

Una Nueva institucionalidad laboral, que abarque tanto al mundo público como privado y que, además de nuevas leyes y nuevo código del trabajo, establezca un nuevo trato con los trabajadores y trabajadoras. Esta nueva institucionalidad debe contemplar que instrumentos como la Dirección del Trabajo sean herramientas del Estado para defender al más débil en la relación laboral de los abusos y arbitrariedades de los empleadores y no solo como una instancia de mediación frente a los conflictos, donde finalmente se termina favoreciendo a los empleadores.

Un nuevo modelo de negociación colectiva que garantice a todos los trabajadores el derecho a negociar; que reconozca la negociación interempresas, sectorial o ramal y que favorezca la creación de un sindicato por empresa; que valide al sindicato como único instrumento negociador y que garantice que los beneficios ganados por éste solo serán efectivos para quienes sean parte de la organización sindical, donde el piso de negociación sea lo obtenido en el último proceso y no partir cada vez de cero; "que nos devuelva el derecho a huelga", hoy imputable solo en los marcos de la negociación colectiva, vulnerando con ello todos los convenios y recomendaciones internacionales.

Capacitación y formación continua de los trabajadores, que resguarde la seguridad laboral evitando así las altas tasas de accidentes del trabajo que hoy se esconden productos de los mayores costos que significan para el empleador.

Que haga cumplir de una vez por todas, la ley de igualdad salarial existente y tenga como atención preferente el cuidado infantil y la protección a la maternidad.

Se requiere proteger la libertad sindical, imponiendo sanciones ejemplares a quienes despidan o practiquen acciones contra los sindicales y recuperar y fortalecer el fuero sindical evitando las maniobras legales contra los dirigentes.

Avanzar hacia un nuevo sistema de pensiones, de carácter público, con aporte compartido entre trabajador y empleador, con garantía estatal, sin lucro y con

una lógica de reparto solidario y no de capitalización individual. Un sistema nacional que recaude, invierta y pague pensiones y donde declarar la cotización y no pagarla sea motivo de cárcel y no solo de multa.

Además, demandan una gran y profunda reforma tributaria que permita que lo que garantizará una nueva Constitución construida en democracia, pueda ser financiado con la mayor tributación a quienes más ganan; que fomente el desarrollo sustentable, creando incentivos para que las empresas no contaminen y a la vez, grabar con más carga impositiva a aquellas que dañen el medio ambiente, una reforma tributaria con equidad territorial, que evite la excesiva concentración geográfica de los impuestos, dejando un porcentaje de éstos en las regiones donde se ubican las empresas productivas. Una reforma que evite la evasión de impuestos, donde las empresas tributen en base a las utilidades obtenidas y devengadas y solo por las utilidades retenidas."

Resume que sus reivindicaciones para el período son : Reforma Tributaria, Nuevo sistema de pensiones y una Nueva Institucionalidad Laboral.

Termina convocando a un Paro Nacional para el día 11 de julio de este año.

El mundo laboral político en acción

La oportunidad que abre la campaña presidencial en un contexto de movilización, y mayor conciencia que se deben hacer grandes reformas, es sin duda un aliciente para la organización y generación de propuestas para el debate e inclusión en el programa del próximo gobierno.

El tema laboral ha estado presente en muchas instancias de diálogo, tiene coincidencia en diagnóstico, en su urgencia y las reformas que deben realizarse, pero ello no significa garantía de inclusión en las reformas del corto plazo. De hecho no ha sido un tema relevado, para no decir incluido en las campañas.

Pero, en el corto o mediano plazo este tema terminará por imponerse. La desigualdad tiene una fuente y también una solución, se llama Reformas laborales.

Así, en marzo, se realizó la Primera Jornada Programática de la Oposición Unida, organizada por los Centros de Estudios ligados a todos los partidos de la oposición. El tema TRABAJO se abordó desde un marco en que existe consenso en que Chile requiere cambios estructurales y se debe reconocer al trabajo no como sector, sino como eje central del diseño del país que queremos, y origen de la inequidad como principal fuente de distribución primaria del ingreso. La calidad de vida de las personas y sus familias dependen de la definición en materia de empleo.

Bajo el párrafo "Reformas laborales para un Chile más justo e igualitario." Las 5 prioridades concordadas en la Comisión fueron: 1.-Cambio constitucional que

garantice derecho el trabajo decente para hombres y mujeres y la aplicación de los convenios internacionales; 2.- Fortalecer sindicalismo. Reconocimiento como actor estratégico. 3.-Nuevas bases institucionales de la negociación colectiva con equilibrio real de poderes, con derecho a huelga sin reemplazo. 4.-Nuevo sistema de protección social para los trabajadores y trabajadoras, en salud y seguridad laboral; materia previsional; sistema de salud. 5.- Cambio estatuto administrativo, consagración del trabajo decente para funcionarios/as públicos de la administración centralizada y descentralizada.

En mayo, un grupo de académicos laboristas, junto con la Fundación Sol, hicieron el lanzamiento del denominado Manifiesto Por un Nuevo Modelo de Relaciones Laborales. Coincidente en diagnóstico, urgencia y reformas planteadas, dieron a conocer sus propuestas organizadas bajo los tres principales aspectos a reformar: Sindicalismo; Negociación Colectiva y Huelga.¹¹

Por su parte, recientemente la OIT-Chile difundió el documento "Políticas Laborales para un desarrollo con igualdad en Chile", el cual también coincide con la necesidad de implementar cambios en materia laboral.

Todos quieren hacer sus aportes para este nuevo ciclo que se inicia, con la esperanza que ésta vez sí se realicen los cambios.

Ya se oye el himno del adiós para el Gobierno, Y en materia laboral estamos igual que como partimos.

Aún queda mucho por hacer y muchos "filtros" que pasar.

Educación Superior

5

La consolidación del movimiento estudiantil y las secuelas de sus demandas

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

Durante el año 2012 las movilizaciones estudiantiles descendieron en su intensidad dado el desgaste y las pérdidas producidas por las protestas del año anterior que dejaron severas secuelas, tales como la expulsión de estudiantes desde los colegios, la pérdida de año escolar, el endeudamiento de los universitarios con la banca, el deterioro curricular y docente, la pérdida de becas y el estar registrado en los listados de estudiantes movilizados que se enviaron al Mineduc por parte de las universidades, con todas las implicancias que de ello se derivan, lo que podría afectar su continuidad al interior del sistema universitario.

El estudiantado en lugar de movilizarse activamente como lo hizo el año 2011 buscó en el 2012, por una parte, acumular fuerzas, reflexionar sobre las demandas y las respuestas de la clase política logradas durante la movilización y, por otra, definir las estrategias a implementar durante el año 2013.

En el presente año, los estudiantes retomaron la senda de las movilizaciones con dos marchas masivas (sobre 100 mil estudiantes cada una) con la idea de exigir una respuesta al gobierno respecto a los mismos planteamientos formulados el año 2011, esto es, educación pública gratuita y de calidad, fin al lucro, y reformulación del sistema de aseguramiento de la calidad. Es importante remarcar que la última movilización estudiantil ocurrida a mediados de abril presionó al parlamento para votar positivamente la acusación constitucional contra el ministro Harald Beyer, que derivó finalmente en su salida del Mineduc (El Mostrador, Jiménez & Carmona, 18 de Abril de 2013). Este hito, sin lugar a dudas, revela que las movilizaciones estudiantiles y sociales, lejos de perder fuerza, han ido adquiriendo mayor preponderancia en el escenario político del país, tanto así que la salida de Beyer puede ser catalogada como la peor derrota de la administración Piñera.

Paralelamente, la movilización estudiantil ha ido escalando gradualmente en las últimas semanas con acciones, tales como, paralización de actividades, tomas y ocupaciones de recintos universitarios y colegios secundarios. A la fecha se sabe que al menos 19 universidades (15 del CRUCH y 4 privadas nuevas) están en dicha situación mientras que 26 colegios se encuentran tomados (Emol, 04 de Junio de 2013). Es altamente preocupante que la prensa escrita, la televisión y la radio, en general, no informen debidamente lo que está ocurriendo con el movimiento, coludiéndose de esta manera con los intereses de los grandes grupos económicos, que son los que manejan estos medios.

”

Las medidas promovidas por el ejecutivo para responder a algunas de las demandas son insuficientes y no responden a las expectativas del estudiantado. Se trata de meros cambios cosméticos que no alteran en lo más mínimo el régimen de financiamiento impuesto por la dictadura en 1981

Es previsible que las protestas se vayan radicalizando con el paso del tiempo más aun si se tiene presente que se aproximan elecciones presidenciales y parlamentarias. No está demás señalar que los estudiantes han sostenido en reiteradas oportunidades que las movilizaciones se intensificarán en el segundo semestre.

La vigencia y persistencia del movimiento estudiantil en sus demandas

A pesar de todo lo expresado previamente, el movimiento estudiantil se mantuvo activo, perfeccionando su discurso en relación a sus demandas y agudizando los conflictos al interior del gobierno y la clase política. Las movilizaciones estudiantiles acaecidas en los años 2011, 2012 y 2013 colocaron diversos temas en la agenda pública, incluyendo el régimen de financiamiento, el lucro, la gratuidad, y la calidad de la oferta educativa. Sus planteamientos han obligado a las autoridades y a la clase política 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 (Espinoza & González, 2012).

Frente a las demandas del estudiantado en materia de financiamiento, el gobierno de Piñera implementó las siguientes iniciativas: a) rebajó las tasas de interés del CAE (del 5,6 al 2,0%) y de los créditos CORFO; b) aprobó una pseudo reforma tributaria que según los especialistas permitiría recaudar entre 500 y 1.000 millones de dólares; c) incrementó el número de becas con la idea de cubrir los tres primeros quintiles. En relación a esta última iniciativa es necesario acotar que las becas cubren solo parcialmente el costo de las colegiaturas. En promedio, la beca Juan Gómez Millas, que a la fecha constituye el principal programa de beca del Mineduc, permite solventar aproximadamente un tercio de la colegiatura en una carrera de mediano costo. Esto significa que un estudiante cualquiera que obtiene la beca en cuestión u otra beca gubernamental, debe igualmente endeudarse a través de alguno de los créditos hoy día existentes (CAE, Crédito del Fondo Solidario y CORFO) para solventar el costo total de su carrera.

Por otra parte, los actuales egresados deudores de créditos CORFO podrían acogerse al beneficio de la rebaja de la tasa de interés a contar de la aprobación de la ley (La Tercera, 19 de Noviembre de 2012). Pero aquellos deudores que no estuvieren al día en sus pagos no serían elegibles para este beneficio. Ello supone dejar al margen del beneficio a alrededor del 70% de los deudores.

Es indudable que las medidas antes enumeradas promovidas por el ejecutivo para responder a algunas de las demandas son insuficientes y no responden a las expectativas del estudiantado. Se trata de meros cambios cosméticos que no alteran en lo más mínimo el régimen de financiamiento impuesto por la dictadura en 1981.

A su turno, el proceso de "requintilización" desarrollado por el gobierno en los últimos meses para asignar las ayudas estudiantiles, ha sido fuertemente cuestionado por el Consejo de Rectores y los propios dirigentes estudiantiles. Dicho proceso ha derivado en que alrededor de 10.000 estudiantes habrían perdido durante el presente año el crédito con aval del Estado, el crédito solidario o alguna beca, lo que ha introducido una cuota enorme de incertidumbre en el futuro educativo de esos jóvenes y ha movilizado a un conjunto de universidades que hoy se encuentran tomadas u ocupadas en rechazo a esta iniciativa del Mineduc. A la fecha se desconoce, pues aun no se ha hecho público, la forma de evaluar los antecedentes socio-económicos de los estudiantes para definir que universo de jóvenes pertenecientes a los quintiles 1, 2 y 3 serían elegibles para acceder a becas y créditos. La medida adoptada por el gobierno en caso de estar debidamente sustentada en términos metodológicos, debiera ser aplicada a los estudiantes que postulan a algún beneficio a contar de este año y no a quienes ya venían gozando de algunas ayudas estudiantiles.

Otro tema crítico, al cual no se le ha dado respuesta de parte del gobierno, dice relación con el incremento del aporte fiscal directo para las universidades estatales el cual se ha mantenido sin variaciones. Ello obliga a las instituciones a mantener las prácticas del autofinanciamiento elevando periódicamente los costos de arancel y colegiatura en desmedro de los estudiantes y sus familias.

En lo que concierne al lucro, no puede obviarse que la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) a mediados del año 2012 envió al Mineduc oficios donde se precisaba que algunas universidades estaban lucrando ilegalmente a través de distintos mecanismos incluyendo: arrendamiento de infraestructura y equipamiento a inmobiliarias y empresas relacionadas, y de remuneraciones exageradas a sus directivos. No obstante, el gobierno hizo caso omiso a las denuncias de la CNA lo que redundó en parte en la acusación constitucional contra Beyer.

A raíz de esta situación en el año 2011 se estableció una Comisión Investigadora en la Cámara de Diputados que aprobó un informe sobre lucro y otras irregularidades en el sistema de educación superior. Empero, el plenario de la Cámara rechazó dicho informe debido a la presencia de la mayoría de los parlamentarios de gobierno y a la inasistencia de algunos congresistas de la Concertación de Partidos por la Democracia (La Tercera, Ortega & Cortés, 24 de Noviembre de 2012).

El informe en cuestión, permitió identificar a nueve entidades que lucraban (U. Las Américas, Instituto Profesional AIEP, U. Andrés Bello, U. del Mar, U. Central, U. Finis Terrae, U. Autónoma, Universidad Santo Tomás y Universidad del Desarrollo) identificando los procedimientos empleados para burlar la ley: por compra y venta de universidades, y por la relación que tienen con sociedades inmobiliarias (sociedades espejo) (La Tercera, María José Ortega & Constanza Cortés, 24 de Noviembre de 2012). Por ejemplo, en el caso de la Universidad Santo Tomás se evidenció un préstamo de \$ 13.000 millones otorgados por esta

institución a empresas pertenecientes a los mismos propietarios sin intereses ni plazos establecidos dañando su patrimonio institucional. A este respecto el Mineduc solicitó a un consultor externo la conducción de una investigación para determinar si la denuncia de lucro era efectiva.

Tras la entrega del informe final de la consultoría, el Mineduc desechó los antecedentes provistos por el consultor que demostraban que la UST estaba lucrando (CIPER, Guzmán & Rodríguez, 24 de Enero de 2013). Según la misma investigación, no se descarta que esta sea una práctica generalizada en la industria de la educación superior del país.

Por otra parte, las irregularidades observadas en el comportamiento de algunos consejeros de la CNA y en los procedimientos que han orientado tanto el quehacer de la CNA como de algunas agencias privadas de acreditación han afectado la idoneidad de dichas instituciones y la credibilidad del sistema de aseguramiento de la calidad implementado a contar del año 2006.

Algunas de las falencias de la Ley de Aseguramiento de la Calidad vigente detectadas por el propio Mineduc aluden a la conformación de la comisión por representantes corporativos; la escasa regulación de inhabilidades e incompatibilidades tanto de los comisionados como de los pares; la escasa dedicación de la comisión; la poca capacidad de supervisión del secretario ejecutivo; la posibilidad que tienen las instituciones de acreditarse por periodos breves que no permite subsanar sus debilidades; la acreditación parcializada por áreas (solo son obligatorias las áreas de docencia de pregrado y gestión institucional) ; la desvinculación entre licenciamiento y acreditación, y la falta de criterios para guiar los procesos y la transparencia de su realización (Mineduc, 2013).

A estas debilidades de la ley habría que agregar las siguientes:

- a) La poca transparencia de las votaciones de los comisionados;
- b) Las relaciones existentes entre agencias privadas de acreditación y grupos de interés y/o instituciones de educación superior;
- c) La falta de independencia entre agentes acreditadores y agentes que realizan acompañamiento a las instituciones;
- d) La poca dedicación horaria de los consejeros;
- e) La escasa supervisión que realiza la CNA respecto de las agencias privadas;
- f) La heterogeneidad del perfil de los pares evaluadores que forman parte de los registros de las agencias (tanto a nivel de experiencia como de los criterios empleados);

- g) Acreditación institucional, de carreras y de programas de postgrado en forma autónoma;
- h) Poca capacitación de los pares evaluadores tanto a nivel de CNA como de las agencias privadas de acreditación.

Como ya se ha comentado la falta de fiscalización de las instituciones de educación superior por parte del gobierno y sus agencias ha redundado en una serie de ilícitos que están siendo investigados por el Ministerio Público, el que a su vez informa de los avances a la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados.

De acuerdo a las investigaciones iniciadas por la Fiscalía, se observa que varias instituciones de educación superior aparecen involucradas en el soborno, acuñándose en la sociedad la idea que la certificación de calidad se puede comprar. Ello, naturalmente, ha contribuido a deslegitimar el régimen de acreditación obligando al gobierno a generar un proyecto de ley que descansa en el congreso hace más de un año y que pretende transformar el sistema de aseguramiento de la calidad. Dadas las condiciones actuales es altamente probable que el citado proyecto no sea aprobado durante la administración del presidente Piñera. Con ello se prolonga la incertidumbre a todo nivel perpetuando la crisis por un tiempo indefinido.

En los hechos, la Fiscalía Oriente ha estado investigando a lo menos seis casos de universidades cuyos directivos pagaron comisiones al presidente de la CNA para ser acreditadas por una cifra cercana a los \$300.000.000. A ello se suma la poca transparencia en el quehacer de las agencias privadas, que tienen en su mayoría vinculaciones con alguna institución y o grupos de interés. Asimismo, algunas agencias no garantizan idoneidad en la conformación de los comités de pares, que en última instancia, son validados por las propias carreras, y que en algunos casos incluyen como parte del proceso, la autoevaluación, la preparación de la visita de pares y el desarrollo del plan de mejoramiento. Todo ello resulta reñido con la ética que debiera acompañar a toda evaluación conducente a una acreditación. Esta cuestión, lamentablemente, no es sancionada en la actual Ley de Aseguramiento de la Calidad.

En fecha reciente, como resultado de las investigaciones llevadas a cabo durante el último año, la Fiscalía formalizó a tres de las universidades investigadas por soborno y por beneficiarse con más de \$16 mil millones en créditos estatales. Lo curioso de esta formalización es que no se demande a las universidades el reintegro de la totalidad de ese dinero al fisco. En cambio, existe la posibilidad que éstas instituciones puedan ser sancionadas con una multa de \$400 millones de pesos lo que representa menos del 3,0% del total de recursos que recibieron del Estado por concepto de créditos (La Tercera, Soto, 22 de mayo de 2013; La Tercera, Melo, 3 de junio de 2013).

Otras reacciones y respuestas del Poder Ejecutivo frente a las demandas

El gobierno de Piñera en su afán por responder algunas de las demandas del movimiento estudiantil, envió al congreso a fines del año 2011 un proyecto de ley que crea la Superintendencia de Educación Superior y se encuentra próximo a despachar otro proyecto de ley que daría origen a la Subsecretaría de Educación Superior, según lo informado en el último mensaje presidencial. En relación al primer proyecto, se consagra que la Superintendencia podrá exigir a los distintos planteles sus estados financieros auditados y todos los datos concernientes a las condiciones de los contratos suscritos con los estudiantes. También se espera que fiscalice el cumplimiento de las normas que regulan las operaciones entre las instituciones de educación superior y personas relacionadas, y que mantenga un registro público de socios o miembros de éstas. Junto con lo anterior, velará porque las evaluaciones y el otorgamiento de títulos no estén condicionadas a exigencias monetarias que no hayan sido informadas públicamente (Mineduc, 2011).

En lo que respecta a la segunda iniciativa anunciada en el mensaje presidencial del presente año, se indicó que la Subsecretaría de Educación Superior tendría por función complementar la regulación legal del Sistema de Educación Superior, proponer políticas, coordinar acciones y monitorear el desempeño de las instituciones de educación superior. Todas estas funciones son desarrolladas en la actualidad por la División de Educación Superior del Mineduc (DIVESUP). En consecuencia, no es claro que rol complementario pasará a jugar la futura Subsecretaría de Educación Superior en comparación con lo que realiza la actual DIVESUP. Pareciera que la intencionalidad del poder ejecutivo es darle un mayor estatus a la actual división, tal como ocurre en otros países de la región.

La fragmentación del modelo

Es evidente que los movimientos sociales y, particularmente, el movimiento estudiantil ha expuesto las debilidades del modelo económico neo-liberal impuesto por la dictadura en los años 80 cuyas bases han subsistido hasta la actualidad, siendo el gobierno actual su representante más pertinaz.

El régimen de autofinanciamiento que prevalece en la educación superior ha provocado un enorme deterioro de la educación pública de nivel superior. Ello se ve reflejado en distintos aspectos, incluyendo falta de recursos para renovar la infraestructura, falta de recursos para renovar las plantas académicas, incremento de la prestación de servicios y consultorías, incremento indiscriminado de la oferta educativa tanto en el pre como en el postgrado (presencial y no presencial), aumento de los aranceles y matrículas en forma permanente, y endeudamiento con la banca privada.

El gasto privado en educación superior en la actualidad quintuplica el gasto público, si se toma como parámetro el gasto en educación superior en relación al PIB (CINDA, 2011). El gasto privado proviene fundamentalmente de las familias que deben financiar los costos de la educación de sus hijos a través de ingresos propios y créditos bancarios.

Gran parte de la inversión privada y pública reditúa utilidades para los sostenedores de instituciones privadas -en concordancia con los postulados consagrados por el modelo neo-liberal- que en muchos casos no las reinvierten en sus proyectos educativos transgrediendo el espíritu de la ley.

El crecimiento del sector privado se ha expresado en un incremento notable de la matrícula que alcanza al 77%, esto significa que tres de cada cuatro estudiantes que cursan estudios post secundarios se encuentran matriculados en el sector privado. (CINDA, 2011). Esta tendencia se condice con la observada en otros países de América Latina y responde al impulso privatizador que han emprendido los gobiernos de la región desde los años ochenta.

El Aporte Fiscal Directo, por otra parte, se ha mantenido prácticamente inalterable en los últimos años con el consiguiente perjuicio para las universidades, lo que responde obviamente al modelo de financiamiento imperante. Ello ha obligado, especialmente a las universidades públicas, a generar recursos por distintas vías, incluyendo: a) diversificación de la oferta renunciando en algunos casos a sus proyectos originales (por ejemplo, la Universidad de Santiago se vio obligada a diversificar su oferta hace una década aproximadamente); b) generación de sedes en otras regiones (por ejemplo, la U. Técnica Federico Santa María, la U. de Concepción, la U. de Valparaíso, la U. de Los Lagos, la U. de Talca, la U. de Tarapacá, etc.) y, c) generación creciente de la oferta virtual, etc.

Es indiscutible que tanto el modelo de autofinanciamiento impuesto por la dictadura y perpetuado por los gobiernos de la Concertación y de la Alianza, como el impulso a la inversión privada en nuevas instituciones que buscan alguna rentabilidad, ha generado altos niveles de endeudamiento en las familias de la clase media y de los sectores más empobrecidos de la sociedad chilena, que no solo han deteriorado su calidad de vida con créditos usureros, sino que también han tenido que deshacerse de las pocas inversiones que habían logrado conquistar tras años de mucho sacrificio.

Otro de los principios del modelo vigente es que el mercado debe regular, por medio de la oferta y la demanda, el crecimiento de las buenas instituciones y el cierre de aquellas que no reúnen los estándares de calidad suficiente para reclutar nuevos estudiantes. La experiencia, sin embargo, ha demostrado el desarrollo de un sector privado altamente segmentado y heterogéneo en cuanto a calidad. El mejor ejemplo que este principio no opera en la práctica, es el caso de la U. del Mar que, luego de alcanzar la autonomía, incrementó sustancialmente su oferta, pasando de 4.000 a 18.000 estudiantes y de tener una sola sede a tener 14 sedes a lo largo de Chile impartiendo 192 carreras.

Este ejemplo demuestra que la ley de la oferta y la demanda no regula la calidad de la oferta, por lo que finalmente es un Estado responsable el que debe intervenir en defensa de los intereses de los estudiantes y sus familias.

De la totalidad de estudiantes de la U. del Mar, la mayoría quedó indefensa y sin encontrar una institución que los albergara para concluir sus estudios (Emol, Ramírez, 5 de marzo de 2013). Esto ocurrió porque no se logró concretar convenios con algunas universidades por parte del Mineduc, debido a que los estudiantes no pudieron acceder a la certificación de estudios previos (concentraciones de notas, planes y programas de estudio, certificación de la propia U. del Mar que garantizara el nivel de estudios cursados, entre otros) (CIPER, Figueroa, 28 de marzo de 2013).

El caso de la U. del Mar es uno entre muchos. Lamentablemente, los gobiernos no han intervenido ni se han preocupado de velar por la calidad de la oferta, a pesar de que esta tarea recaía también en la CNA y las agencias privadas de acreditación que, como se sabe, no han cumplido por distintos motivos el rol que les asignó la Ley de Aseguramiento de la Calidad.

En síntesis, si bien el modelo económico y educacional imperante no ha variado un ápice, es evidente que el movimiento estudiantil ha socavado sus cimientos fundamentales, generando fisuras precursoras de un posible cambio en el corto o mediano plazo. Para que ello ocurra, el movimiento estudiantil tendrá que seguir presionando a la clase política y al gobierno, pues de lo contrario es muy factible que no se hagan transformaciones que alteren la esencia del modelo. Ha quedado demostrado que sólo las movilizaciones han permitido que se hagan algunas concesiones de parte del poder ejecutivo y el poder legislativo.

La deslegitimación del sistema político, de los partidos y de la institucionalidad

Todas las situaciones antes mencionadas han contribuido a deslegitimar el sistema político (incluyendo parlamento y partidos políticos) y la institucionalidad asociada (Mineduc, CNA, agencias privadas de acreditación e instituciones de educación superior).

En lo que respecta a la negativa del gobierno para aceptar las demandas estudiantiles, cabe destacar que en reiteradas oportunidades el gobierno a través de sus ministros desconoció la existencia de lucro, a pesar de las evidencias entregadas en distintas oportunidades. En materia de calidad, el gobierno ha defendido el principio del mercado regulador, obviando cualquier intervención del Estado y sus instituciones puesto que este principio se opone a la intencionalidad que subyace al Estado subsidiario sustentado por este gobierno y los anteriores. Asimismo, se mantuvo inalterable el crecimiento del sector público (plantas académicas) y las universidades estatales continuaron operando al alero de la Contraloría General de la República y de estatutos

vetustos que las rigen desde comienzos de la década del ochenta (con excepción de la Universidad de Chile que reformó sus estatutos hace algunos años).

La no aprobación del Informe de lucro de la Cámara de Diputados a mediados del año pasado significó un gran traspie para el movimiento estudiantil, a pesar de las robustas conclusiones del informe. No obstante, el rechazo del informe dejó en evidencia que más allá de los bloques políticos hay intereses personales de los congresistas que van más allá de sus responsabilidades como legisladores y que se expresan, entre otros aspectos, en la alta abstención que se dio al momento de votar la cual superó el 25%. Hubo casos de parlamentarios de la Concertación de Partidos por la Democracia que pudiendo haber votado a favor del Informe no estuvieron presentes en la sala, aun cuando estaban en el edificio del congreso. Sobre este particular, cabe mencionar que los congresistas en general están vinculados directa o indirectamente -con honrosas excepciones- con el mundo empresarial y, consecuentemente, actúan como grupos de interés en desmedro de las responsabilidades legislativas que le ha encomendado la ciudadanía.

En otro orden de cosas, cabe destacar cómo la compra de certificaciones a nivel de instituciones ha socavado y puesto en tela de juicio los cimientos del régimen de acreditación vigente (ver detalles en CIPER, Guerra, 6 de diciembre de 2012; CIPER, González, 13 de diciembre de 2012; La Tercera, Karen Soto, 6 de marzo de 2013; El Mostrador, Saleh, Carmona & Jiménez, 13 de diciembre de 2012; El Mostrador, Urquieta & Saleh, 17 de diciembre de 2012). Hubo prácticas al interior de la CNA reñidas con la labor encomendada por ley a sus consejeros. En efecto, es de público conocimiento que al interior de la CNA había dos grandes bloques alineados ya sea con el sector público o el privado. En este último caso, se han hecho graves denuncias en cuanto a que hubo consejeros que votaban alineados con el ex presidente de la CNA, Eugenio Díaz, (actualmente procesado por soborno) en casos de certificaciones institucionales que hoy están siendo investigadas por la Fiscalía.

”

La falta de respuestas a las demandas que se arrastran desde el 2011 hace prever el resurgimiento de un escenario altamente convulsionado, con un movimiento estudiantil más fortalecido, maduro y articulado en torno a sus demandas y convicciones. A ello se debe agregar el escenario electoral que se avecina, que naturalmente complejiza todavía más el panorama que deberá enfrentar el gobierno de Piñera y la futura administración

Los consejeros de la CNA, sabido es que representaban intereses corporativos dado que son elegidos como representantes de agrupaciones institucionales conforme establece la actual ley (CIPER, Guzmán, 24 enero de 2013).

Todo lo anterior deja en evidencia que los entes acreditadores (CNA y agencias privadas de acreditación) se han deslegitimado ante la sociedad en su conjunto. La CNA incluso está en tela de juicio por implementar un conjunto de prácticas irregulares y por no haber generado procedimientos para realizar una mejor fiscalización de las instituciones, según consta en un informe de la Contraloría General de la República (Contraloría General de la República, 2012; EMOL, 26 de noviembre de 2012).

Como consecuencia de las situaciones irregulares y anómalas denunciadas en el último año en materia de lucro y soborno a personeros a de la CNA, esta agencia ha modificado su accionar con tal de volver a legitimarse ante los distintos estamentos y limpiar su deteriorada imagen. En efecto, en los últimos meses al menos cuatro universidades privadas no fueron acreditadas en su intento por re acreditarse en un hecho impensable un año atrás. Este dictamen ha provocado una considerable baja en la matrícula de primer año de estas instituciones y ha creado un clima de inestabilidad en ellas. De igual modo, esta situación ha generado una enorme preocupación e incertidumbre en el resto de las instituciones.

Para responder a los cuestionamientos que se han hecho al régimen de acreditación vigente por parte de distintos actores el gobierno envió al Congreso un proyecto de ley que busca instalar una nueva institucionalidad. El proyecto en cuestión fue enviado al parlamento a fines del año 2011 y hasta el día de hoy no se aprueba.

Los artículos más trascendentes del nuevo proyecto de ley establecen que:

- a) La acreditación institucional deja de ser voluntaria;
- b) El Estado no reconocería los títulos de egresados de instituciones no acreditadas;
- c) La acreditación de carácter dicotómico (acreditada o no acreditada) se otorgaría por un periodo fijo y único de seis años en el caso de ser acreditada (aun cuando cabe la posibilidad que en la primera se otorgue una acreditación condicional por un periodo único de tres años;
- d) Se crea una nueva agencia cuyos consejeros serían elegidos por la Alta Dirección Pública, con dedicación exclusiva y con un sistema perfeccionado de inhabilidades;
- e) Acreditación en todas las áreas incluyendo una muestra de carreras y programas; acreditación de Medicina y pedagogía en forma obligatoria;

- f) La agencia nacional estaría compuesta por cinco miembros; la acreditación institucional sería un requisito para mantener el reconocimiento oficial del Estado;
- g) Se suprimen las agencias privadas;
- h) El licenciamiento pasa a ser una función de la agencia nacional y no del Consejo Nacional de Educación (CNED);
- i) Las instituciones deben informar de la apertura de carreras, nuevas sedes y crecimiento de matrícula;
- j) La acreditación puede ser conducida por agencias públicas extranjeras u organismos internacionales previa autorización del Mineduc (La Tercera, Melo, 17 y 20 diciembre de 2012; La Tercera, Andrés, 10 de diciembre de 2012 y 8 de enero de 2013; Mineduc, 2013).

Un aspecto que no deja de llamar la atención es que los ministros de educación y sus subordinados, en general, han desconocido y desacreditado los informes técnicos y las denuncias sobre lucro (La Tercera, Ortega & Cortés, 24 de noviembre de 2012) y soborno efectuadas en el pasado hasta que estalló públicamente el caso de la Universidad del Mar gracias a la denuncia hecha por el propio rector, Raúl Urrutia (El Mostrador, Carmona, 19 de diciembre de 2012 y 25 de marzo de 2013).

Otro aspecto que ha desprestigiado al mundo político y a la institucionalidad, dice relación con los conflictos de interés que han tenido varios ministros de educación de la administración Piñera por su relación directa o indirecta en calidad de socios-propietarios con universidades y otras instituciones de educación superior privadas. Por ejemplo, el ministro Lavín, que era uno de los propietarios de la Universidad del Desarrollo reconoció públicamente que obtuvo utilidades mientras fue socio de la institución. De igual forma, en el caso del ministro Teodoro Ribera se pudo constatar que antes de ser nombrado ministro de educación y siendo ministro de justicia contrató al ex presidente de la CNA para realizar una asesoría en una de sus dependencias luego que una de las instituciones de educación superior (Universidad Autónoma) de su propiedad fuera acreditada por un periodo de cinco años (El Mostrador, Carmona, 25 de Marzo de 2013).

Por su parte, la recientemente nombrada ministra de Educación, Carolina Schmidt es casada con un abogado asesor del grupo Laureate propietario de las universidades Andrés Bello, las Américas, Viña del Mar y el IP AIEP- (El Mostrador, Carmona & Cárcamo, 26 de abril de 2013). A estos casos habría que agregar la vinculación de otros ministros, tales como: Cristián Larroulet con la U. del Desarrollo, Andrés Chadwick cuyo hermano es miembro del directorio de la U. de las Américas, el subsecretario de Hacienda Julio Dittborn hermano de Paulina Dittborn directiva de la U. de las Américas (El Mostrador, Carmona & Cárcamo, 26 Abril de 2013).

Los hechos han demostrado que, en general, tanto el parlamento, el gobierno y los partidos políticos han tenido un comportamiento reactivo a las demandas estudiantiles siendo pocas las experiencias proactivas que muestren un ideario claro y un conjunto de políticas públicas que guíen el desarrollo del sistema nacional de educación superior en relación a los requerimientos y demandas que el país necesita.

Palabras Finales

No puede ignorarse que la falta de articulación de los movimientos sociales ha impedido que se implementen reformas estructurales en Chile, ya que las demandas observadas se asocian a intereses personales o grupales y no a demandas sociales de carácter solidario, como fueron las de la década del 60 y 70. Esto es consecuencia de la cultura impuesta por el modelo neo liberal que privilegia el bien individual por sobre el bien de la sociedad en su conjunto, y que obviamente ha permeado a toda la sociedad chilena y a los distintos grupos de presión.

Como se recordará, las demandas del movimiento estudiantil hacia el gobierno de la Alianza por Chile tuvieron una respuesta parcial y totalmente contraria a sus expectativas, dado que se introdujeron cambios cosméticos en el régimen de ayudas estudiantiles (reducción en las tasas de interés en los distintos instrumentos).

El descontento se ha mantenido latente hasta el día de hoy y la posición de los jóvenes se ha fortalecido con el paso del tiempo, tal como ha podido comprobarse en las movilizaciones y protestas del año 2013, evidenciando un grado de madurez que mantiene en jaque al gobierno, los partidos políticos y la institucionalidad vigente.

En el marco de los escándalos acaecidos en el segundo semestre del año 2012, sustentados en las distintas evidencias de lucro en que han incurrido varias entidades privadas y en las irregularidades detectadas en el sistema de acreditación con las evidencias de soborno y cohecho a sus más altas autoridades, las movilizaciones estudiantiles han recobrado fuerza en el presente año como era de esperar. Es indudable, que durante el año 2012 se produjo una rearticulación y acumulación de fuerzas del estudiantado tras el enorme costo pagado una vez concluida la histórica y extensa movilización de 2011 que incluyó pérdida del año académico, pérdida de beneficios (becas y créditos), cancelación de matrículas, atraso, mayor endeudamiento, etc.

Con el inicio del año escolar 2013 se ha podido verificar un resurgimiento del movimiento estudiantil y sus principales demandas (educación pública gratuita de calidad y fin al lucro) exacerbado en los últimos meses por la asignación de las becas y créditos por parte del MINEDUC, en el marco del proceso de "requisitización" llevado a cabo y que dejó a muchos alumnos del sistema

post secundario sin este apoyo, que resulta decisivo para su permanencia en el sistema.

La falta de respuestas a las demandas que se arrastran desde el 2011, unido al proceso de "requintilización" impulsado por el Mineduc en el 2013, hace prever el resurgimiento de un escenario altamente convulsionado, con un movimiento estudiantil más fortalecido, maduro y articulado en torno a sus demandas y convicciones. A ello se debe agregar el escenario electoral que se avecina, que naturalmente complejiza todavía más el panorama que deberá enfrentar el gobierno de Piñera y la futura administración.

Referencias

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

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

Carmona, Alejandra (2012). Las fallas en el sistema de acreditación que advirtió el "informe del lucro" que Beyer ninguneó. El Mostrador, 19 de diciembre. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/12/19/las-fallas-en-el-sistema-de-acreditacion-que-advirtio-el-informe-del-lucro-que-beyer-ninguneo/>

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

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

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

Contraloría General de la República (2012). Informe Final Comisión Nacional de Acreditación. Santiago, Contraloría General de la República.

EMOL (2012). Informe de Contraloría revela una serie de irregularidades de parte de la CNA. 26 de noviembre. En <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/11/26/571598/informe-de-contraloria.html>

EMOL (2013). Nueva ola de movilizaciones: 19 universidades y 26 liceos están en toma o paro en el país 4 DE Junio. En <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/06/04/601985/universidades-y-colegios-en-paro.html>

Espinoza, Oscar & González, Luis Eduardo (2012). La fragmentación del modelo y los escándalos. En Barómetro de Política y Equidad, Tan lejos, Tan Cerca, de la Ciudadanía y del Poder, pp.110-128 (Volumen 5, Capítulo 4, noviembre). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. En <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro05.pdf>

Figueroa, Juan Pablo (2013). La batalla de los alumnos de la U. del Mar para salvar los

documentos que prueban cómo se montó el fraude. CIPER, 28 de Marzo. En <http://ciperchile.cl/2013/03/28/la-batalla-de-los-alumnos-de-la-u-del-mar-para-salvar-los-documentos-que-prueban-como-se-monto-el-fraude/>

Guzmán, Juan Andrés & Rodríguez, Pilar (2013). "Patricio Basso: En la CNA sabían que varias universidades privadas facilitan el lucro de sus socios controladores". CIPER, 24 de enero. En <http://ciperchile.cl/2013/01/24/%e2%80%9cen-la-cna-sabian-que-varias-universidades-privadas-facilitan-el-lucro-de-sus-socios-controladores%e2%80%9d/>

Guerra, Tabatha (2013). Crisis en la U. Pedro de Valdivia: Cómo ayudó la red de empresas de Ángel Maulén a conseguir la acreditación. CIPER Chile, 6 de Diciembre. En <http://ciperchile.cl/2012/12/06/crisis-en-la-u-pedro-de-valdivia-como-ayudo-la-red-de-empresas-de-angel-maulen-a-conseguir-la-acreditacion/>

González, Mónica (2012). Jorge Selume: Eugenio Díaz "actuaba como un operador político" de las universidades privadas. CIPER Chile, 13 de diciembre. En <http://ciperchile.cl/2012/12/13/jorge-selume-eugenio-diaz-%e2%80%9cactuaba-como-un-operador-politico%e2%80%9d-de-las-universidades-privadas/>

Jiménez, Marcela & Carmona, Alejandra (2013). Cae Beyer y la calle le dobla la mano a la elite político-técnica. El Mostrador, 18 de abril. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2013/04/18/cae-beyer-y-la-calle-le-dobla-la-mano-a-la-elite-politico-tecnica/>

La Tercera (2012). Gobierno anuncia rebaja de tasa de interés al 2% a deudores del crédito Corfo. 19 de noviembre. En <http://www.latercera.com/noticia/educacion/2012/11/657-494110-9-gobierno-anuncia-rebaja-de-tasa-de-interes-al-2-a-deudores-del-credito-corfo.shtml>

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

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

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

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

Mineduc (2011). Proyecto de Ley de Superintendencia de Educación. Santiago, Mineduc.

Ortega, María José & Cortés, Constanza (2012). Ministro de Educación enviará proyecto para cambiar sistema de acreditación y dará urgencia a creación de superintendencia. La Tercera 24 de noviembre. En <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/11/680-495096-9-ministro-de-educacion-enviara-proyecto-para-cambiar-sistema-de-acreditacion-y.shtml>

Ramírez, Natacha (2013). Denuncian que universidades no reciben a alumnos de U. del Mar pese a convenios con el Mineduc. EMOL, 5 de marzo. En <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/03/05/586908/u-del-mar-denuncian-que-convenios-del-mineduc-no-garantizan-que-instituciones-reciban-a-estudiantes.html>

Saleh, Felipe, Carmona, Alejandra & Jiménez, Marcela (2012). *Daño a la credibilidad del gobierno por caso acreditaciones preocupa a La Moneda*. La inmobiliaria ligada al ministro

Ribera en la mira por lucro. El Mostrador 13 de diciembre. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/12/13/la-inmobiliaria-ligada-al-ministro-ribera-en-la-mira-por-lucro/>

Soto, Karen (2013a). Caso CNA: Hoy formalizan a ex rector de Universidad SEK por soborno. La Tercera, 6 de marzo. En <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2013/03/680-512198-9-caso-cna-hoy-formalizan-a-ex-rector-de-universidad-sek-por-soborno.shtml>

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

Urquieta, Claudia & Saleh, Felipe (2012). Siguen saltando nombres a la palestra en investigación que lleva la Fiscalía. *La red de Luis Eugenio Díaz* que aún continúa vinculada a la CNA. El Mostrador 17 de diciembre. En <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/12/17/la-red-de-luis-eugenio-diaz-que-aun-continua-vinculada-a-la-cna/>

Género

6

Desigualdad de género. Crónica de un retroceso anunciado

Pamela Díaz-Romero *

* Directora Ejecutiva de Fundación Equitas

Discurso del 21 de Mayo. El broche que no fue.

El presidente Sebastián Piñera cumplió, fiel a su estilo grandilocuente, con la última cuenta pública al pleno del Congreso el pasado 21 de mayo. Débilmente articulada, su intervención distó mucho de ser "el broche de oro" que permitiría dar cierta épica a una administración más obsesionada con los resultados de corto plazo que con un proyecto de país en torno al cual convocar a la ciudadanía.

Por el contrario, el discurso presidencial es reflejo de una gestión marcada por la subestimación de la política y sin voluntad de diálogo democrático con los movimientos sociales, cuyas movilizaciones fueron directamente criminalizadas en la alocución.

Prolífico en cifras con pretensiones descriptivas pero sin el correspondiente análisis, el Presidente se esforzó por demostrar al país que su gobierno ha sido efectivo en los compromisos asumidos y es la ciudadanía -a la que ha acusado reiteradamente de ser con él "más exigente y crítica"- la que no reconoce lo evidente y se resiste a asumir la lista de logros acumulados.

La falta de sintonía del discurso con la sociedad civil no sorprende. Tampoco la perfecta concordancia entre la forma y contenidos de su intervención y la administración de Piñera, no sólo respecto de lo que se elige resaltar, sino también respecto de lo que se omite.

Y una de las omisiones más predecibles -aunque no por eso menos lamentable- refiere a la equidad de género. La preocupación sobre el tema dura una frase suelta, en este caso sin compromisos concretos ni cifras asociadas y con un inquietante adjetivo posesivo: "Por eso estamos eliminando todas las discriminaciones legales y luchando contra los sesgos culturales que aún afectan a *nuestras* mujeres."

Más allá de esta declaración de intenciones, en el cuerpo del discurso las menciones a las mujeres son pocas (12), la mayor parte relacionadas con temas de empleo (7), lo que coincide con la idea desarrollada en informes anteriores respecto a la centralidad de la madre trabajadora pobre como eje de la política social. Las restantes menciones corresponden a enumeraciones ("... mujeres y adultos mayores..."; "...mujeres, niños y ancianos", etc.) y una refiere a la primera dama ("... mi mujer, Cecilia...").

”

Una de las omisiones más predecibles -aunque no por eso menos lamentable- refiere a la equidad de género. La preocupación sobre el tema dura una frase suelta, en este caso sin compromisos concretos ni cifras asociadas y con un inquietante adjetivo posesivo: "Por eso estamos eliminando todas las discriminaciones legales y luchando contra los sesgos culturales que aún afectan a nuestras mujeres"

Como sucedió desde la primera cuenta pública, la falta de importancia de la equidad de género como valor o como orientadora de la acción del Estado, sumada a la invisibilidad de las mujeres como sujetos, se compensa con la relevancia asignada a "la familia" (37 menciones), con la cual se fusionan en el imaginario gubernamental: "Nuestro Gobierno tiene un sólido compromiso con el fortalecimiento de la familia y con el apoyo a las mujeres, que son el verdadero pilar de nuestras familias".

Esta centralidad de "la familia" idealizada -nuclear, heterosexual, biparental- que es a su vez "el pilar de nuestra sociedad" y la necesidad de protegerla de "...los problemas de la riqueza, que afectan hoy a muchos países, entre paréntesis, desarrollados" [SIC] y que amenazan su sobrevivencia, explican la naturalidad con la que el actual gobierno ha instrumentalizado a las mujeres, transformándolas en recursos para la acción focalizada del Estado hacia los más pobres.

Así lo confirma la recientemente asumida ministra de Sernam, Loreto Seguel: "el gobierno del Presidente Piñera ha puesto a la mujer en el centro de las políticas públicas"¹. Lo que la nueva autoridad omite es que no se trata del centro en tanto destinatarias, sino en cuanto engranaje.

Las mujeres pobres, engranajes de la política social

Probablemente el anuncio más comentado, al menos en lo referido a las mujeres, corresponde al Bono de Maternidad. El proyecto, concebido para "...contribuir a recuperar esos índices de natalidad perdidos", busca "premiar" a "todas las *parejas* que tengan a futuro tres o más niños. Este bono comenzará con \$100 mil al nacimiento del tercer hijo y llegará a \$200 mil con el nacimiento del quinto hijo".

Remotamente inspirado en políticas de incentivo a la fecundidad de aquellos países del norte que ofrecen subsidios que acompañan la crianza hasta que el hijo o hija cumple la mayoría de edad, se ha criticado ampliamente lo exiguo del "premio" -menor incluso que el hilarante bono "Bodas de Oro"- en contraste con los costos directos implicados en el embarazo, nacimiento y crianza de un hijo o hija. Según un estudio expuesto en CNN Chile por el economista Rafael Garay con cifras actualizadas a 2013 y recogido por Estrella Rojas en una columna en [elquintopoder.cl](http://www.elquintopoder.cl)² la crianza de un hijo o hija varía según el estrato socioeconómico de la familia, implicando para quienes pertenecen al segmento ABC1-C2 un costo de 155 millones de pesos, para una familia C3, unos 46,5 millones de pesos y para los más pobres (segmentos D y E) la friolera de 18,6 millones de pesos.

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

2 <http://www.elquintopoder.cl/ciudadania/bono-tercer-hijo-una-pesima-broma-de-la-administracion-pinera/>

Pero más allá de ser un mal incentivo en términos económicos, la propuesta fue desestimada por diversos profesionales de la salud³ y ampliamente criticada por las feministas a través de las redes. Especial difusión tuvo la carta de la periodista y especialista en proyectos de desarrollo con perspectiva de género, Vanessa Rivera de la Fuente, publicada bajo el título "*Señor Presidente, el bono de maternidad asegura la disponibilidad de esclavos*", en el Blog Mariposas en la Tormenta⁴ y posteriormente reproducida por diversos medios electrónicos.

En el texto⁵ se precisan con detalle las razones por las que el bono pretende usar como recurso a las mujeres -tanto como a los hijos que se espera tengan- al diseñarse en base a "un concepto de la persona como un instrumento útil a fines superiores". Con pluma aguda, la periodista describe bien los ámbitos de la vida cotidiana y del desarrollo de las mujeres que se ven afectados por la discriminación de género, haciendo evidente la ausencia de políticas que aborden sistemáticamente las causas estructurales tanto como las múltiples consecuencias de dicha discriminación.

Pero este bono no es más que un ejemplo de la forma en que el gobierno se sirve de las mujeres como recurso para las políticas sociales. Nuestro tiempo y roles de género son incorporados como insumos no valorizados en los programas de educación pre escolar y básica y en los programas de salud primaria, tanto preventivos como paliativos, dirigidos a lactantes, menores, discapacitados y ancianos que se presume deben estar bajo nuestro cuidado. Y ahora nuestros cuerpos son un recurso para revertir la baja en la natalidad.

Esta es la lógica con que se diseñan e implementan desde la extensión del postnatal o la ampliación del programa "Mamá trabaja tranquila" ⁶(extensión horaria en ciertos establecimientos escolares para cuidar a niños de 6 a 13 años, de 4 a 7 de la tarde de madres que trabajan o buscan empleo), hasta el muchas veces anunciado proyecto para extender la cobertura de las salas cunas y de la educación preescolar. En todos los casos, la premisa es que son las madres las responsables principales -cuando no exclusivas- del cuidado infantil y en ellas recae la responsabilidad de compatibilizarlo con el trabajo remunerado, lo que el Estado se permite apoyar dirigidamente⁷.

Para las más pobres, el rol esperado de cuidadoras no se agota en sus hijos e hijas (que, bono mediante, ojalá sean tres o más). El Subsidio Adicional de Vivienda para quienes acojan en sus hogares a adultos mayores va en la misma dirección: el financiamiento público proporciona condiciones físicas básicas para que el cuidado lo asuman las familias, y dentro de ellas, de nuevo, las mujeres.

3 <http://www.biobiochile.cl/2013/05/21/expertos-en-salud-consideran-un-insulto-el-bono-por-maternidad-anunciado-por-el-gobierno.shtml>

4 <http://nasreenvrblog.wordpress.com/>

5 <http://nasreenvrblog.wordpress.com/2013/05/21/carta-a-sebastian-pinera-senor-presidente-el-bono-de-maternidad-asegura-la-disponibilidad-de-esclavos/>

6 <http://portal.sernam.cl/?m=sp&i=1210>

7 Para más detalles, ver <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro04-06.pdf> y <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro05-05.pdf>

En los sectores más vulnerables, se multiplican las responsabilidades de las mujeres como intermediadoras para la acción pública y responsables implícitas de hacer efectivos los beneficios más focalizados.

Ejemplo paradigmático es la implementación del Ingreso Ético Familiar, "verdadera alianza estratégica, con derechos y obligaciones, para el Estado y para los más de 700 mil chilenos que participan o han participado de este programa". A la acotada transferencia directa de recursos y servicios de asistencia social y laboral, se suman "premios" para aquellas familias que logran altos índices de asistencia escolar y mantienen al día los controles de salud de sus hijos/as, siendo ambas responsabilidades tradicionalmente asumidas por las madres, por lo que acceder o no al incentivo queda en sus manos. Una vez más, el Estado apuesta por la compatibilización de roles: en el 30% más pobre, a través del Bono al Trabajo de la Mujer, se declara dispuesto a complementar los salarios de 170 mil mujeres en hasta \$34 mil pesos mensuales.

Este diseño deja en evidencia como el actual gobierno no tiene en cuenta las diferencias de género y la división sexual del trabajo en los hogares ni la prevalencia del trabajo no remunerado entre las mujeres. "Las políticas basadas en teorías económicas que no contemplan estos factores pueden perjudicar a las mujeres aun cuando fomenten la prosperidad económica general [...] Para mejorar la igualdad de género es fundamental aplicar reformas políticas y sociales que amplíen los derechos humanos de las mujeres, incluidas la libertad, la dignidad, la participación, la autonomía y la condición de organismo colectivo"⁸.

Nada de esto está presente en la agenda gubernamental. Por el contrario, la naturalización de los roles de género y el continuo uso del tiempo de las mujeres como mecanismo de conciliación entre los recursos públicos, el cuidado familiar y el mundo del trabajo, no hacen más que elevar la presión sobre las mujeres.

El aumento de su participación económica en este escenario debería ser un motivo de preocupación pública, dada las previsibles consecuencias que tendrá en la ya alta incidencia de trastornos en la salud mental de las mujeres.

Así consta en la última Encuesta Nacional de Salud (ENS) Chile 2009-2010⁹, realizada por el MINSAL en la que se constata que la incidencia de síntomas depresivos en los doce meses previos a la aplicación del instrumento era significativamente más alta en las mujeres (25,7%) que en los hombres (8,8%), diferencia que se mantiene en los distintos grupos de edad y con independencia del nivel educativo. Otro tanto sucede con la depresión diagnosticada en algún momento previo de la vida, situación que reportan el 33,1% de las mujeres y el 9,7% de los hombres encuestados.

8 Bhattacharya, A., M. Romani, y N. Stern. 2012 "Infrastructure for Development: Meeting the Challenge". Centre for Climate Change Economics and Policy, Londres. www.cccep.ac.uk/Publications/Policy/docs/PPInfrastructure-for-development-meeting-the-challenge.pdf

9 <http://www.minsal.gob.cl/porta/portal/ur/item/bcb03d7bc28b64dfe040010165012d23.pdf>

La prevalencia de las enfermedades de salud mental en las mujeres es tan alta que representa la primera causa de discapacidad entre las adultas¹⁰. Sin embargo, y a pesar de su relevancia, la inversión pública en esta materia sigue siendo una de las más bajas dentro de los países de la OCDE rondando el 3%, lejos del 6% que se destina en Estados Unidos, el 8% que invierten Costa Rica y Uruguay, el 9,6% de Australia o el 11% de Suecia o Nueva Zelanda¹¹. La falta de inversión pública tiene especial impacto entre quienes dependen de la cobertura del Estado para acceder a un adecuado diagnóstico y tratamiento.

Y las mujeres pobres son muchas y -peor no disminuyen: según la CASEN 2011, son el 15,5% del total, cifra similar a la obtenida en la medición 2009, que fue de 15,7%. Al mismo tiempo, aumentó 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.

La feminización de la pobreza contrasta con la creciente inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y el aumento sostenido en la tasa de ocupación femenina, mayor entre las jefas de hogar en todos los niveles de ingreso, reportados por el INE¹². Si bien es cierto lo que repite la ministra del trabajo, Evelyn Matthei¹³ y también recogió el Presidente en su discurso, aunque cada vez más mujeres pobres tienen

”

Este bono no es más que un ejemplo de la forma en que el gobierno se sirve de las mujeres como recurso para las políticas sociales. Nuestro tiempo y roles de género son incorporados como insumos no valorizados en los programas de educación pre escolar y básica y en los programas de salud primaria, tanto preventivos como paliativos, dirigidos a lactantes, menores, discapacitados y ancianos que se presume deben estar bajo nuestro cuidado. Y ahora nuestros cuerpos son un recurso para revertir la baja en la natalidad

10 http://www.schilesaludmental.cl/2011_junio_3/%282%29%20Psicopatologia%20en%20el%20ciclo%20vital%20femenino%20%28Dr%20%20Jadresic%29.pdf

11 Datos tomados del artículo Salud mental en Chile, una sociedad sobreadaptada, de Francisco Flores en <http://www.elquintopoder.cl/salud/salud-mental-en-chile-una-sociedad-sobreadaptada/>

12 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

13 <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>

empleos, es claro que sus remuneraciones no alcanzan para sacarlas de la situación de pobreza.

Esto no debería sorprendernos. Los mismos datos analizados por la Fundación Sol muestran que, "si bien las mujeres explican el 54,8% de la variación de la ocupación en los últimos 36 meses (con 440 mil empleos), el 27,5% de estos empleos femeninos son por cuenta propia, personal de servicio doméstico y familiar no remunerado". Respecto de las nuevas asalariadas, "el 62,2% corresponde a la modalidad de subcontratación, servicios transitorios y suministro de personal y enganchadores", lo que implica que aunque se trata de empleos con contrato de trabajo, son más inestables, precarios y de bajos salarios¹⁴.

Así, a pesar de los publicitados incentivos del gobierno a través de bonos a los empleadores y aquellos directos para las mujeres pobres trabajadoras (con contrato), éstas mantienen bajas probabilidades de encontrar un empleo formal, estable y protegido.

Lo que el Ejecutivo parece ignorar es que los incentivos que ha generado para aumentar la inserción de las mujeres más pobres al trabajo remunerado son parte del problema, al estar diseñados con el único objetivo de reducir la pobreza de ingresos de sus hogares, sin considerar los patrones de discriminación de género en el mercado de trabajo y menos aún la necesidad de propuestas articuladas que incidan en la tradicional división sexual del trabajo, fomentando la corresponsabilidad entre padres y madres y con la sociedad en su conjunto.

Las evidencias abundan, como constatamos con la anunciada modificación al artículo 203 del Código del Trabajo, que establece que sólo las empresas con 20 trabajadoras tienen obligación de proveer sala cuna para el cuidado infantil. Ante la supuesta inminencia de su envío al Congreso durante el último trimestre 2012, las fundaciones Ebert y Equitas organizaron conjuntamente un encuentro de trabajo en el que la Seremi Metropolitana y encargada de género del Ministerio del Trabajo¹⁵ dio a conocer la iniciativa anunciada por el ejecutivo.

De acuerdo a su presentación, los principales cambios apuntarían a la estructura del financiamiento, evitando que el costo directo del derecho a sala cuna se transfiera a la contratación de mujeres. Sin embargo, en cuanto al ejercicio del derecho, este se mantendría limitado sólo a las madres trabajadoras, sin reconocer el cuidado infantil como una responsabilidad social y de interés público, desaprovechando la oportunidad de contribuir a una mejor distribución de la carga asociada y generando por esa vía una mayor disponibilidad de las mujeres a emplearse.

14 <http://www.fundacionsol.cl/wp-content/uploads/2013/05/Minuta-Empleo-EFM-13.pdf>

15 http://diario.elmercurio.com/2012/12/10/economia_y_negocios/economia_y_negocios/noticias/DC97EA27-6465-4F94-835B-909468728C4B.htm?id={DC97EA27-6465-4F94-835B-909468728C4B}

Y esto no es menor, ya que como plantea Andrea Bentancor “una de cada dos mujeres entre 18 y 45 años tiene al menos una persona dependiente a su cuidado... Aproximadamente el 40% de las mujeres que tienen al menos un hijo menor de 14 años declara que la principal razón de su inactividad es no tener con quién dejar a sus hijos”¹⁶.

A pesar de la evidencia, en la actual administración no hay espacio para políticas de género dirigidas a una mayor autonomía económica de las mujeres. En cambio, como se advirtió tempranamente, la preocupación se centra en aumentar la empleabilidad femenina,¹⁷ con énfasis en aquellos sectores donde ésta es menor, apuntando asistencialmente a las madres trabajadoras pobres¹⁸ como parte de la estrategia focalizada para reducir la pobreza¹⁹. Se naturaliza de paso la condición de las mujeres como trabajadoras secundarias y se abusa de su rol de intermediadoras para la acción del Estado en materias de bienestar social de las familias más vulnerables. Así queda establecido en el Balance 2012 presentado por la entonces ministra del Sernam, Carolina Schmidt.²⁰

Se ignora el enorme costo personal -sobre todo dada la extendida pobreza de tiempo²¹- que la ausencia de mecanismos de corresponsabilidad genera, limitando en su origen la efectividad de las políticas pro empleo auspiciadas por la actual administración.

Entre las mujeres no pobres, la igualdad depende de la meritocracia

Nula fue la reacción del gobierno ante el negativo impacto de la ausencia de políticas de género en la equidad entre hombres y mujeres en términos globales, tal como evidenció el 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”²².

Ninguna autoridad salió a comentar los datos, menos a reflexionar sobre la potencial relación de estos y el enfoque asistencial y altamente focalizado en las más pobres en las necesidades de las demás mujeres, cuya mayor

16 <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2013/01/812240/economistas-dan-recetas-para-aumentar-la-aun-baja-participacion-laboral-de-las-mujeres>

17 <http://portal.sernam.cl/?m=sp&i=3223>

18 <http://portal.sernam.cl/?m=sp&i=2428>

19 <http://www.observatoriogeneroyliderazgo.cl/index.php/las-noticias/6406-las-politicas-de-estado-no-han-sido-efectivas-para-lograr-igualdad-de-genero-en-chile>

20 <http://portal.sernam.cl/?m=sp&i=3193>

21 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, América Latina y Chile*. RIL Editores, Santiago, 2012.

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

participación laboral y mejor condición económica pareciera eximir las de la discriminación en el mundo del trabajo, aún cuando los estudios al respecto indican que a mayor nivel de estudios, la brecha salarial es más alta²³, además de subsistir una fuerte segregación de las ocupaciones y el llamado “techo de cristal”²⁴ que limita la participación de las mujeres en las posiciones más altas al interior de las empresas y corporaciones.

La única referencia de la ex ministra a estos temas en el balance anual del Sernam apuntó a la brecha salarial, señalando que “aunque en los últimos años disminuyó seis puntos”, aún es de 26,3%. Como en otros casos, las cifras con la que la autoridad sectorial basa sus afirmaciones son, al menos, discutibles: según la información aportada por la Superintendencia de Pensiones²⁵, el 2012 la diferencia de remuneraciones entre ambos géneros aumentó 1,5% respecto del año anterior. Por cierto, sigue siendo más alta en los casos de mujeres con mayor nivel de estudios²⁶, por lo que la estrategia para reducirla centrada en “capacitación en oficios no tradicionales” destacada por Schmidt difícilmente tendría un impacto sustantivo en la diferencia salarial entre hombres y mujeres.

La evidencia lo confirma: un estudio encargado por el propio SERNAM (“Mujeres en puestos de responsabilidad empresarial”²⁷) y realizado por Andrea Tokman durante el 2011 y lanzado en octubre de 2012, alerta sobre la progresiva disminución de mujeres en altos cargos ejecutivos y gerenciales.

La investigación remarca que “Chile está quedando fuera de esta nueva fuerza productiva y pone en riesgo su competitividad, debido que las leyes no incentivan la incorporación de mujeres en las plantas directivas o ejecutivas de las empresas, a pesar de las políticas de apoyo para la inserción laboral, a través, de leyes de protección a la maternidad y de no discriminación en sueldos”.

Una vez más, ante la ausencia de políticas de género y de un marco legislativo que incentive la participación de las mujeres en altos cargos, en el gobierno se exigen de responsabilidad y aluden a la necesidad de una autoregulación de las empresas en pro de su mayor competitividad, competencia que también debería extenderse hacia las mujeres.

Así lo señalaba la ex ministra con ocasión de la presentación del estudio realizado por Tokman: “Sin duda, contar con mujeres en el plano directivo, aumenta el valor, la productividad y la competitividad de las empresas, porque cuando existen equipos de decisión más balanceados, se incorporan nuevas

23 http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/estudios_y_documentos/documentostrabajo/situacion_laboral_mujeres.pdf

24 <http://www.facso.uchile.cl/noticias/87974/las-academicas-chilenas-y-la-metafora-del-techo-de-cristal>

25 <http://www.observatoriodegeneroyliderazgo.cl/index.php/las-noticias/6404-chileexperimento-fuerte-retroceso-en-igualdad-de-genero-en-el-ultimo-ano>

26 <http://www.lanacion.cl/brecha-salarial-de-sodimac-gerentes-ganan-15-millones-y-trabajadores-215-mil/noticias/2012-11-14/163342.html>

27 http://estudios.sernam.cl/documentos/?eMjlyNzkyOQ==Mujeres_en_puestos_de_Responsabilidad_Empresarial_

miradas y talentos, por eso, es fundamental que cambien y organicen el mundo del trabajo para poder contar con el talento y el aporte de las mujeres en la toma de decisiones²⁸. Es decir, la decisión recae en las propias empresas, pero sobretodo en las mujeres que, con sus talentos, deben ser capaces de promover el valor agregado que aportan. Una vez más, la ilusión meritocrática reduce temas estructurales a problemas de "voluntad" y de responsabilidad individual²⁹.

Este enfoque quedó crudamente al descubierto en la campaña lanzada por el Ejecutivo en torno a la conmemoración del día internacional de la mujer el 8 último de marzo. En base a videos unitarios protagonizados por la Primera Dama y las ministras en actividades recreativas que realizan regularmente en su tiempo libre y en el espacio privado, se invitaba a las mujeres a sumarse a la "semana de la mujer" bajo el slogan "tenemos mucho que celebrar"³⁰.

Imágenes como la de la ministra Matthei impecablemente ataviada tocando un fino piano en su gran sala frente a un imponente ventanal, o de la titular del MOP, Loreto Silva, atendiendo su cuidado parque personal de proporciones impensables para el común de las ciudadanas- acompañan sus propias voces en off, con las que cada autoridad interpela a aquellas otras mujeres que, *como ellas*, tienen en sus manos la opción de su propia realización.

Esta interpretación a la vez elitista e individualista de la realidad femenina parece dividir a las mujeres en dos categorías. Las pobres y las que no lo son. Estas últimas deberían sentirse identificadas con las ministras que ostentan en la campaña no sólo abundantes recursos económicos, sino sobre todo abundante tiempo personal -recurso todavía más escaso que el monetario entre muchas mujeres-, lo que por cierto fue motivo de mofa en las redes³¹.

A pesar de las críticas, la visión está sin embargo bien anclada en el imaginario gubernamental. Así fue refrendado el 7 de marzo, cuando se firmó en la Moneda un proyecto que busca mejorar la bajísima representación de las mujeres en cargos de elección popular, promoviendo su presencia en las listas de candidaturas de los respectivos partidos mediante un sistema de incentivos. Aprovechando esta instancia, el mandatario planteó que, con el trabajo de las distintas instancias gubernamentales, ya "hemos cumplido ese compromiso de *abrir las puertas de par en par* al mundo del trabajo a las mujeres", resaltando las medidas que apuntan a "facilitar[les] el cuidado de las familias". Presumimos que con la sola firma del nuevo proyecto puede declarar también que abre las puertas de los cargos de elección popular, y que ahora corresponde a cada una decidir libre e individualmente *dar el paso y entrar*.

El simplismo del gobierno en estos temas es de antología, al punto que en el mismo acto y en un arranque de entusiasmo la entonces ministra Schmidt

28 http://economia.terra.cl/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201210232033_UPI_81691452

29 Para más detalles ver http://www.fundacionequitas.org/archivo.aspx?cod_idioma=ES&id=57

30 <http://www.gobiernodechile.cl/especiales/semana-de-la-mujer/>

31 <http://www.theclinic.cl/2013/03/05/semana-de-la-mujer-la-campana-publica-que-no-dice-nada/>

declaraba que "este es el gobierno que más ha hecho por las mujeres", y que "el haber tenido una presidenta mujer (Bachelet) no cambió la realidad en Chile en términos de la participación de las mujeres en el mundo político", cosa que, presumimos se cree que ahora sí sucedería. Al respecto, aunque matizando el triunfalismo, la senadora Lily Perez acotó que "hay que decir la verdad, sí se avanzó durante el gobierno anterior con respecto al inclusión de la mujer, no solamente en la política sino en el país", pero "los avances de esta administración son los que permitirán la plena igualdad".

Tal es la sorprendente confianza en "lo ya realizado" -o, presumiblemente, la nula importancia que se le asigna a lo que el Estado debe hacer en materia de equidad de género- que tras la destitución del ministro Harald Beyer se optó por descabezar al Sernam y trasladar a la ministra Schmidt para asumir la cartera de Educación. Su falta de experiencia en esa área quedó subordinada a su amplia popularidad y el debate sobre sus competencias técnicas no se extendió a quién se nombró en su remplazo. Al parecer, ciertos temas no requieren de conocimientos previos, menos cuando se declara que todo está resuelto o en camino a resolverse, al menos en lo que tocaría al Estado: abrir puertas.

La nueva ministra de Sernam, Loreto Seguel, se desempeñaba como subsecretaria de Servicios Sociales. Presentada como "ingeniero civil" y con "experiencia en el área social", anteriormente fue Secretaria Ejecutiva del Sistema de Protección Social (SEPS) del Ministerio de Planificación y Secretaria Regional Ministerial del Mideplan en la Región Metropolitana. En su currículum destaca que, durante los años 2002 y 2003 fue asesora del Consejo Regional Metropolitana de la bancada Unión Demócrata Independiente -UDI y trabajó en el Área Municipal en la Fundación Jaime Guzmán.

Dada su militancia UDI, su experiencia en Servicios Sociales y su falta de formación en temas de género, no sorprende que, a pesar de declarar "Vengo con nuevas ideas", mantenga el foco de la acción del Sernam en las familias a través de las madres: " porque cada mujer que sale del círculo de la violencia es una familia entera que está mejor, cada jefa de hogar que encuentra trabajo o comienza un emprendimiento, es una familia que sale de la pobreza".³² En la misma dirección, y para explicar el Bono de Maternidad, precisó: "El nivel de natalidad es de 1,8 niños. *Nosotros* deberíamos tener, desde el punto de vista de distribución y para no ser una población envejecida, 2,1 niños"³³.

Hasta ahora, la mayor novedad la constituye la menor visibilidad de la actual ministra respecto de su antecesora, cuya capacidad para moverse en los medios le permitió alcanzar niveles de adhesión personal en las encuestas que probablemente no se repetirán. Está por verse si en el próximo envío del presupuesto del servicio se expresan algunas de las "nuevas ideas" con las que se anunció la actual titular.

32 <http://www.endeavor.cl/2013/05/02/loreto-seguel-ministra-del-sernam-y-emprendedora-endeavor-vengo-con-nuevas-ideas/>

33 <http://www.elmartutino.cl/node/18506>

Lo que ya sabemos y podemos anticipar es que, nuevamente, la equidad de género estará ausente como objetivo y como orientación. Y mientras eso siga así, las brechas entre hombres y mujeres seguirán ampliándose y las políticas focalizadas seguirán sin mostrar los resultados que el gobierno espera para completar su baile de cifras. Las mujeres, por razones aparentemente incomprensibles para la actual administración, se seguirán negando a cruzar en masa las puertas presuntamente abiertas para ellas.

Las limitaciones estructurales del gobierno de Sebastián Piñera para superar las discriminaciones contra las mujeres, se han constituido en la imagen en negativo de lo que las candidaturas opositoras deberían superar, con una propuesta sólida para retomar decididamente el camino hacia la igualdad de género en el país.

Pueblos Originarios

7

Juicio al estado de Chile

Domingo Namuncura*

* ex Director Conadi, profesor de DD.HH y Procesos Culturales, UAHC

Al momento de cerrar esta informe sobre la situación de nuestros Pueblos Indígenas (PPII) en Chile, a través de las redes virtuales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en forma inédita transmitió en extenso la audiencia pública correspondiente al período de sesiones del 13 al 20 de junio de 2013, en relación con el caso "Norin Catrیمان y otros contra Chile".

Este caso fue presentado ante dicha Corte internacional como una denuncia por discriminación hacia un grupo de dirigentes del Pueblo Mapuche, detenidos, juzgados y condenados por terrorismo. Entre otros, se presentaron ante el Tribunal internacional Víctor Ancalaf y Jaime Marileo. Ancalaf fue detenido el año 2002 y ejercía como vocero de 32 comunidades mapuches. Fue acusado, detenido, juzgado y condenado a una sentencia de 10 años. Marileo fue condenado a 10 años. Otros testigos indígenas escuchados por la Corte internacional son Segundo Norin, Pascual Pichun, Florencio Marileo, José Huenchunao, Juan Marileo y Juan Millacheo, que viajaron especialmente como testigos.

Anteriormente, en agosto del año 2011, la Comisión interamericana de DDHH ya había tomado conocimiento de la situación procesal de estos dirigentes y había señalado que el juicio, basado entre otros aspectos en la condición indígena de los imputados, había constituido un hecho discriminatorio, y que la causa de los derechos ancestrales por ellos defendida fue criminalizada con los consiguientes efectos que esto tiene para el conjunto de los integrantes del Pueblo Mapuche.

La Comisión interamericana de DDHH consideró además que el juicio llevado a cabo implicó importantes violaciones al derecho de un debido proceso y por lo tanto se solicitó a la Corte Interamericana de DDHH tomar cartas en el asunto, a revisar lo ocurrido y disponer las necesarias reparaciones que el Estado deberá asumir. A pesar de que la causa sometida a conocimiento de esta Corte implica, entre otros, el deber de los Estados de revisar sus procedimientos y variar la conducta sometida a evaluación jurídica, el Estado de Chile continuó aplicando en determinados conflictos la Ley antiterrorista y con ello, los Tribunales continuaron con los controvertidos juicios.

Otros organismos internacionales como el Consejo de Derechos Humanos, el Comité contra la Tortura y el Comité de Eliminación de la discriminación racial, de Naciones Unidas, también habían formulado planteamientos en orden a recomendar al Estado chileno la no aplicación de la Ley Antiterrorista a aquellos casos que no cumplieran con los propios estándares que dicha ley determina.

Lo fundamental para ambos sectores, sociedad indígena y sociedad política, es desplegar la capacidad de construir confianzas en base a compromisos efectivos a cumplir, conforme a los tratados internacionales, que hoy brindan plenitud de derechos a nuestros Pueblos Originarios

Esta Ley (18.314) tuvo algunas modificaciones entre los años 2010 y 2011 como resultado de una extensa huelga de hambre de presos mapuches, que causó una gran conmoción nacional e internacional. Por ejemplo, se eliminó la presunción de un objetivo terrorista en los casos de incendio intencionado y la relación entre el uso de artefactos incendiarios y una finalidad claramente terrorista debe ser probada de manera fehaciente. También se estableció la prohibición de formalizar e imputar a menores de 18 años y se concordó en la posibilidad de que los defensores puedan interrogar directamente a quienes se presenten como "testigos" de actos terroristas. Anteriormente la Ley disponía la figura de "testigos sin rostros".

La norma no fue derogada totalmente y sigue vigente, independientemente que se permita interrogar directamente a dichos testigos. Aún así, la Ley sigue conteniendo normas y criterios que constituyen "normas de excepción" que permiten, de igual modo, aplicar juicios selectivos a los indígenas.

Muchos aspectos de los juicios llevados a cabo en contra de los dirigentes mapuches mencionados, han sido desconocidos para la mayoría de los chilenos. Los medios de prensa, mayoritariamente conservadores, se han esmerado en destacar los aspectos conflictivos de las causas, criminalizando la demanda indígena y exponiendo a los dirigentes como delincuentes terroristas. En ese sentido la transmisión en directo, desde Costa Rica, del juicio oficialmente iniciado en contra del Estado de Chile por el manejo de estas causas, abre la información de estos hechos y de los cuestionables procedimientos a niveles insospechados, porque a través de la transmisión televisiva en tiempo real, en la red virtual, con los afectados y acusadores exponiendo extensa y profusamente los distintos detalles de cada causa, revelan a una amplia audiencia internacional y nacional la magnitud de un problema no tomado en cuenta por la sociedad en forma adecuada.

Uno de los nudos centrales de este juicio internacional es establecer por qué la aplicación de la Ley antiterrorista, en estos casos, constituye un acto de discriminación racial. A esto se suma una limitada rigurosidad de las sentencias judiciales, en donde se puede deducir una serie de prejuicios respecto del pueblo mapuche. Por cierto, la Corte interamericana de DDHH también escuchó los argumentos de la defensa del Gobierno chileno. Y ellos se empeñaron en "demostrar" que la Ley antiterrorista sí es aplicable en virtud de los graves acontecimientos de violencia en donde aparecen indígenas involucrados. Para los representantes del Gobierno de Chile se está ante un escenario evidente de acciones terroristas. Son estos aspectos los que tendrán que ser dilucidados por la Corte.

En el movimiento indígena hay confianza respecto de los motivos de su lucha y de la justicia de la denuncia formulada ante esta Corte. Para las comunidades más directamente afectadas por la situación de violencia en diversas localidades del sur (Araucanía principalmente), la aplicación de la Ley antiterrorista obedece más bien a una normativa que nació en la dictadura militar con el objetivo de desarticular a la oposición de la época, y esencialmente se trata de

normas severamente cuestionadas por la comunidad nacional e internacional en materia de Derechos Humanos, pues dicha Ley suspende -en cierto modo- o limita de manera poderosa una auténtica juridicidad democrática en materia de Derechos, al imponer métodos amplios y arbitrarios de investigación y establecer un trato discriminatorio ante los mapuche mediante procedimientos que afectan el principio del debido proceso.

El problema más importante que tienen estos juicios es que se busca utilizar el sistema penal para intentar resolver un conflicto que tiene una clara naturaleza política, y se instala de una manera inapropiada a un "enemigo interno" que, en este caso, son los mapuche. Esta forma de enfrentar las tensiones facilita que los conflictos escalen y que las arbitrariedades aumenten. El fallo próximo de la Corte Interamericana será de mucha importancia, puesto que se hace evidente que el Estado y la sociedad chilena deberán buscar una manera distinta de abordar las relaciones con el mundo indígena y claramente, el camino de la criminalización de las demandas es el camino menos indicado.

Entre otros ejemplos de este camino de calificar como "terrorismo" la demanda de los Pueblos indígenas, está el hecho de que un sector indígena, principalmente mapuche, y particularmente radicado en grupos que se identifican con las nuevas generaciones, está desplegando un relato político más agudo y más intenso en Chile. No cuentan todavía con una capacidad de articulación nacional y no tienen muchos seguidores activos, disponibles para encarar los mayores esfuerzos y sacrificios propios de un miliciano. Pero sí cuentan con una enorme simpatía social, en diversos sectores políticos y en movimientos sociales, principalmente estudiantiles. Son núcleos que se articulan en base a la "resistencia territorial", que tienen un discurso anti-sistema y por lo tanto son contrarios al modelo neoliberal vigente.

Graves acontecimientos en Vilcún

En la madrugada del jueves 3 de enero de 2013, un grupo aún no determinado de personas ingresó al domicilio rural de la familia Luchsinger-Mackay en la comuna de Vilcún y se produjo una grave escaramuza que terminó con la amplia vivienda patronal totalmente incendiada, con un comunero mapuche baleado y posteriormente detenido y con dos personas, los dueños de casa, adultos mayores, calcinados.

Los hechos, dados a conocer con pocas horas de distancia de ocurridos, conmovieron de manera profunda al país. El Gobierno respondió con un amplio despliegue policial en las zonas rurales denominadas "en conflicto". Autoridades de la estatura de Ministros de Estado e incluso el propio Presidente de la República viajaron especialmente a la zona para solidarizar con la familia de las víctimas y tuvieron que enfrentar el reclamo de agricultores y terratenientes que exigían mano dura ante los "violentistas". Algunos de ellos, exaltados, se atrevieron a desafiar al Presidente señalándole que si el Gobierno no reaccionaba ante el conflicto, ellos saldrían "de cacería"

Dirigentes, comunidades y movimientos mapuches expresaron su consternación por los hechos, pero sus declaraciones no fueron recogidas por la prensa regional y nacional. Y durante un par de días y posteriormente al sepelio del matrimonio muerto, dicha prensa incentivó una mirada negativa hacia el mundo indígena.

Algunos personeros de derecha llegaron a manifestar la idea de declarar en Estado de Sitio la zona conflictuada; otros, exigieron medidas draconianas en contra de los mapuche eventualmente involucrados en los hechos; la policía allanó viviendas rurales; se detuvo por sospecha a diversos mapuche y luego fueron liberados... El país experimentó un franco clima de odiosidad racista.

La zona de Vilcún corresponde a un escenario de tensiones históricas entre los Luchsinger y los indígenas locales. Los antecedentes se remontan a 1883, cuando el patriarca de la familia, Adán Luchsinger, llegó a Chile en calidad de colono y se instaló en un terreno de 60 hectáreas traspasado por el Gobierno en Quechereguas, a 70 kilómetros de Temuco (ciudad capital de la Araucanía). Ahí fundó su familia y radicó su poderío local.

En 1906 el clan se trasladó a Vilcún y compraron 60 hectáreas adicionales al inmigrante alemán Emilio Quepe. A partir de esa fecha, el "patrimonio" de los Luchsinger, en un amplio poblado mapuche, comienza a crecer hasta llegar a 1.000 hectáreas, según consta en registros del Conservador de Bienes Raíces. En 1936, al fallecer el patriarca, las propiedades se dividieron entre sus cuatro hijos: Fundo Santa Margarita, Fundo Santa Rosa lote 1; Fundo Santa Rosa lote 2; Fundo Santa Rosa 3 y otro fundo Santa Rosa.

Investigadores como Martín Correa, que han estudiado las complejas relaciones en el sur entre terratenientes y mapuches, describen que los vínculos entre el clan Luchsinger y los indígenas normalmente estuvieron atravesados por conflictos. Ellos eran propietarios de una pulpería y las deudas por cuentas impagas se convertían en una forma de adjudicación de tierras. Parte de este proceso explica, en cierto modo, el explosivo enriquecimiento de tierras de la familia. La situación habría adquirido mayor complejidad con la otorgación de Títulos de Merced a 10 comunidades mapuches entre 1908 y 1909, precisamente en los deslindes de las tierras del clan.

Ante esto, los colonos Luchsinger comenzaron a trazar sus propiedades con líneas rectas afectando las demarcaciones indígenas basadas en fronteras del espacio natural de los terrenos. Como consecuencia de ello, los mapuche tuvieron que ir abandonando su práctica ganadera al estrecharse el terreno de pastoreo y esto aumentó el empobrecimiento de las comunidades aledañas.

Durante la Reforma Agraria del Presidente Eduardo Frei Montalva, los Luchsinger cedieron entre 4 a 6 hectáreas a los mapuches y en 1971, con el impulso que el Presidente Salvador Allende dio a las expropiaciones de tierras para los campesinos, el clan debió restituir 56 hectáreas a las comunidades

Pedro Tori, Juan Cuyanao, Antonio Canio y Santos Marihueque. Otros tiempos comenzaban a soplar en la región.

No obstante, con el golpe militar de 1973, muchas de las tierras de la reforma agraria, entregadas a campesinos y mapuches, fueron restituidas a sus antiguos dueños y transcurrieron 26 años hasta cuando se produjo la primera ocupación de tierras en las propiedades de Luchsinger: el Fundo Santa Margarita, precisamente el lugar en donde, en enero del 2008, murió un comunero mapuche joven, Matías Catrileo, en un conato con fuerzas policiales.

El fundo contiguo, de la familia Luchsinger-Mackay, es el escenario del dantesco hecho ocurrido en la madrugada del 3 de enero de 2013 en Vilcún, en donde el matrimonio muere calcinado entre los escombros de su casa patronal.

El Gobierno había descuidado un hecho esencial: días antes de este incidente, por las redes virtuales se convocaba a conmemorar ampliamente un aniversario más de la muerte de Matías Catrileo. Era perfectamente previsible que la zona de Vilcún, y particularmente las tierras de Luchsinger, podían ser objeto de alguna situación conflictiva. Sin embargo, inexplicablemente la casa del matrimonio fallecido se encontraba sin ninguna forma de resguardo policial, lo que -entre otros factores- ayudó al desencadenamiento de los hechos.

Hasta hoy (junio de 2013) no hay todavía un informe público de los servicios de seguridad o policiales del Estado que den cuenta con exactitud de los hechos, sus motivos e instigadores. Y ante el fracaso de las investigaciones, los Fiscales concentran en un único detenido, mapuche, la total responsabilidad de los hechos, siendo evidente que para una sola persona era absolutamente imposible haber provocado en solitario la magnitud del hecho violento ocurrido, toda vez que -además- el imputado fue herido a bala y tuvo que salir del recinto.

Las preguntas sobre los acontecimientos de Vilcún estarán vigentes hasta que se sepa la verdad. Pero hoy, lo esencial, es que el núcleo esencial de sujetos que actuó en el incendio, y que fue estimado en principio en 20 personas y luego se redujo a menos de 10, sigue sin ser descubierto y se suman a un largo historial de encapuchados y grupos pequeños de violencia rural, que se desplazan muy hábilmente por la zona, aparecen y desaparecen con enorme eficacia y muestran una envidiable capacidad de camuflaje, hasta tal punto que ni Carabineros de Chile, ni la Policía de Investigaciones ni Fuerzas Especiales, con toda la tecnología actualmente disponible, satelital, computacional, terrestre, aérea y marítima han sido capaces de dar ninguna señal acerca de quiénes son realmente estos sujetos y grupos que mantienen en vilo un sector del territorio rural de la Araucanía y a quienes, muy gratuitamente la prensa conservadora atribuye a una suerte de "violentismo mapuche", precisamente en un período histórico en donde las demandas indígenas por más derechos, recuperación de tierras y protagonismo político, chocan particularmente en las regiones del sur con enormes intereses de grandes compañías forestales, entre

otras, y con poderosas familias de terratenientes cuyas enormes extensiones de tierras tienen sello indígena ancestral.

Los acontecimientos ocurridos en Vilcún trajeron también como consecuencia el cierre de un complejo proceso iniciado a propósito de la muerte de Matías Catrileo, en enero de 2008. Finalmente, Carabineros de Chile dio de baja al policía Walter Ramírez, autor del disparo que terminó con la vida del comunero mapuche. El policía había sido investigado y sobre él pesaba la responsabilidad de este hecho, pero a pesar del sumario interno y del juicio llevado a cabo, permanecía en las filas de la institución, situación que era entendida por la familia de la víctima y por las comunidades mapuche como un acto de impunidad. Cinco años después de los hechos, finalmente y por la presión de los acontecimientos de Vilcún, la policía chilena optó por desafiliar al Carabinero.

Continuidad de tensiones y efectos políticos

Para los medios informativos nacionales e incluso regionales de todo tipo, escritos, radiales y televisivos, el tema indígena y la realidad de los PPII sólo existe y alcanza notoriedad pública cuando suceden acontecimientos de violencia en el sur de Chile, particularmente en la Región de la Araucanía. Esto vale también para la sociedad política, cuya atención a los problemas de la diversidad cultural no alcanza a considerar la problemática indígena en su plenitud. Esto hace que el tema indígena aparezca y desaparezca según los hechos que se produzcan.

No obstante, la realidad cotidiana indica que existe una variedad de temas que de manera constante afectan la relación entre PPII, la sociedad y el Estado y que no son problemas menores. En Enero de 2013 una Comisión del Senado aprobó en general el proyecto de Ley de Carretera Eléctrica sin consulta previa a los PPII siendo que dicho proyecto, en caso de ser aprobado finalmente por el Parlamento, implicará afectar tierras indígenas.

No fue lo mismo con el proyecto de Ley de fomento forestal, que fue despachado sin los cambios solicitados por diversas organizaciones sociales y también indígenas: se trata de normas que extienden por 20 años y que tendrán importantes implicancias en el manejo sustentable de los bosques, en las plantaciones forestales, el uso de aguas de superficie y subterráneas y la conservación de suelos. Los indígenas tienen intereses específicos en este tipo de bienes materiales en sus territorios. Sin embargo, tales intereses no están suficientemente reflejados en dicha Ley. Esto implicó sendas cartas abiertas de organizaciones mapuche al Congreso.

En este contexto de problemas en el primer semestre de 2013 se sucedieron entonces diversos hechos de ocupaciones de tierras: en Forestal Valdivia, en Lanco; Fundo Chihuahue y en zonas de Ercilla; la Coordinadora Arauco Malleco se atribuye acciones de resistencia territorial contra la Forestal Volterra;

comunidades de Trafun ocupan también terrenos del Fundo Las Vertientes; toma de tierras en Cañete (Comunidad Ayin Mapu), entre otros eventos.

Por su parte la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publica en marzo su Informe de Observaciones 2013 sobre la aplicación del Convenio 169 y enterados de las tratativas del Gobierno chileno respecto del modo de aplicación de consulta en el reglamento de impacto ambiental, la OIT pide a las autoridades chilenas un reglamento que asegure la eficacia de la consulta, la participación y la cooperación con los pueblos indígenas.

Igualmente a nivel internacional, la Comisión Interamericana de DDHH acoge una presentación del Centro de Derechos Humanos de la UDP, en orden a evaluar "situaciones de discriminación estructural y de violencia estatal contra sus habitantes". La Corte Interamericana acoge la solicitud y fija una audiencia preliminar en Washington para el 11 de marzo, hecho que abre finalmente el juicio que se inicia posteriormente en contra del Estado chileno.

En el ámbito interno surgen también importantes críticas de distintos sectores a una iniciativa denominada "Ley Hinzpeter", que buscaba penalizar las tomas y paros en general, hecho interpretado como un esfuerzo del Gobierno conservador para hacer frente a las crecientes movilizaciones sociales, principalmente estudiantiles y que, de paso, permitía frenar y judicializar las demandas populares. Dicho proyecto de Ley mereció enormes reparos de parte del movimiento indígena.

Las empresas forestales del sur estarán constantemente en el escenario de diversos tipos de conflictos: Forestal Mininco es denunciada por comunidades mapuches por la construcción de un by pass en tierras de una comunidad indígena, adquiridas contrariando las normas de la Ley Indígena 19.253. Otras comunidades luchan para obtener la desaprobación de la Certificación ambiental para la Foresta Arauco por sus modelos de monocultivos industriales de especies exóticas y de contaminación por industrias de celulosa.

Por otro lado, comunidades de la rica zona de la Fütawillimapu observan con extrema aprensión el proyecto presidencial de crear "Reservas de Aguas Indígenas", como compensación al uso irrestricto de derechos de aguas que pretenden ser concesionadas a centrales hidroeléctricas en la zona.

Resultados del Censo 2012

En el mes de abril 2013 fue dado a conocer el resultado general de los datos del Censo 2012, por el Instituto Nacional de Estadísticas. Las cifras relacionadas con PPII causaron mucha atención, pues la población indígena en Chile alcanzó la cifra de 1.842.607 personas. En el Censo 2002 dicha población no fue superior a 602.000 indígenas. Por lo tanto, el incremento que se produce en 10 años es notable.

En parte el aumento de la población indígena puede encontrarse en los siguientes argumentos: hubo mayor capacidad de auto-identificación; mayor revalorización de la propia cultura; mayor precisión en el tipo de preguntas; una influencia determinante de los derechos internacionales que promueven los derechos indígenas y sobre todo, una conciencia de sí-mismos como comunidad, pueblo y nación indígena en un nuevo contexto histórico. En suma: muchos indígenas que habían ocultado -en cierto modo- su condición, emergieron en el Censo nacional.

Son cifras que el país, la sociedad y el Estado deberán considerar especialmente en la tarea de diseñar políticas de Estado.

Con el nuevo Censo 2012, el 11,11% de la población declara pertenecer a un Pueblo Indígena (1.714.677). De esta cifra, el 84,11% pertenece al Pueblo Mapuche, claramente la etnia más numerosa con 1.442.214 personas. Los pueblos ancestrales del norte (Aymara, Likan Antai, Quechua, Collas y Diaguitas) suman un 10,62% con 182.098 de indígenas y el Pueblo Rapa Nui es un 0,46% con 7.888 personas. En suma: la población indígena de Chile emerge como una población social y culturalmente muy relevante.

Sin embargo, en el cuestionado Censo del 2002 los indígenas sólo éramos un poco más de 600.000 personas... Esto causó escándalo en el movimiento social indígena. Se habló incluso de un "genocidio estadístico". El Estado guardó silencio y sólo las posteriores encuestas Casen fueron reparando en parte el daño causado por la metodología empleada en el Censo del 2002 para catastrar la población indígena de Chile. Aún así, los datos eran relativos. El Presidente Piñera apuntó una cifra el año pasado del orden de 1.300.000 indígenas....El Censo reciente supera al Presidente y más que dobla los datos del Censo del 2002.

No obstante, los nuevos datos aportan una perspectiva relevante para los PPII en su relación con el Estado, porque se trata de una población que no puede dejar de ser considerada por su valor cultural, social y político.

Lamentablemente, y conforme pasaron las semanas, el informe de los datos censales comenzó a mostrar fisuras en su metodología y esto implicó que el Gobierno tuviese que adoptar medidas para evaluar los resultados generales (no se trata de los datos indígenas en particular sino de la sociedad en su conjunto). La situación se tornó en una crisis política que llevó a la salida del Director del INE y el proceso evaluativo sigue en marcha. Lo grave es que se instaló un manto de duda por sobre todos los resultados del Censo, creándose una natural desconfianza que también atraviesa al movimiento indígena, pues no se quisiera otra vez enfrentar un resultado que afecte a las comunidades. El tema está en proceso, pero todo indica que los datos de población indígena no debieran verse alterados.

El clima de judicialización, causas en contra de mapuche y efectos jurídicos de los conflictos

Con motivo de lo acontecido en Vilcún, el Gobierno presentó una querrela basada en la Ley Antiterrorista y dejó en suspenso la aplicación de medidas correspondientes a un Estado de excepción. Esto último fue rechazado por amplios sectores políticos, académicos y sociales

En enero de 2013 se filtra a medios de prensa un informe de la Agencia Nacional de Inteligencia sobre el llamado "conflicto mapuche", en donde uno de sus ejes es una idea de "violencia política" que pudiera estar alimentada por la acción de agentes externos encubiertos en el país. El Gobierno sigue trabajando en cierta medida la idea de que la demanda mapuche está influida por movimientos internacionales. Esto genera de inmediato observaciones de distintos sectores, denunciando la inconsistencia del informe y sobre todo su falta de realismo en la evaluación de los problemas reales existentes en la relación de los PPII con el Estado.

En marzo de 2013 la Corte acoge a trámite una querrela del Gobierno en contra de Emilio Berkhoff por "maltrato de obra" a Carabineros. En realidad, se sindicó a Berkhoff como uno de los importantes líderes de la Coordinadora Arauco Malleco (CAM) y se persigue ejemplificar en su caso la línea dura del Ministerio del Interior en contra de la "violencia" mapuche.

Paralelamente, el Tribunal de Angol resuelve absolver a Mijael Carbone de los cargos de "homicidio frustrado" a Carabineros. En agosto de 2012 había sido condenado a 15 años de cárcel, situación que fue resistida por el dirigente mapuche y respecto de la cual su defensa inició de inmediato los alegatos correspondientes, hasta lograrse la absolución.

En el mismo período de análisis (primer semestre de 2013) otro dirigente mapuche, Ramón Llanquileo, en libertad parcial con beneficios carcelarios, resolvió pasar a la clandestinidad. Es uno de los dirigentes de la CAM. Semanas después fue detenido y re-ingresado a la cárcel. En su detención,

”

Para las comunidades más directamente afectadas por la situación de violencia en diversas localidades del sur, la aplicación de la Ley antiterrorista obedece más bien a una normativa que nació en la dictadura militar con el objetivo de desarticular a la oposición de la época, y se trata de normas severamente cuestionadas por la comunidad nacional e internacional en materia de Derechos Humanos

Ramón Llanquileo alcanzó a señalar que consideraba justa y legítima su lucha, pues su pueblo (mapuche) estaba sometido a una dominación.

Los casos de Berkhoff, Carbone y Llanquileo son representativos de una situación jurídica y sobre todo política que no debe dejar de llamar la atención. No se trata sólo de jóvenes mapuche idealistas y radicales. Ellos representan una generación nueva de indígenas que han adquirido una conciencia muy profunda del valor de su identidad mapuche. Se sienten mapuche más que chilenos; se sienten parte de una Nación y no de un grupo más de la sociedad. Conocieron en sus comunidades, desde niños, en los últimos 20 años las críticas situaciones que afectaron a sus familias ancestrales, padres y abuelos, sometidos a toda forma de discriminación e injusticia. Muchos jóvenes comuneros como ellos pasaron de la escuelita básica rural al Liceo o internado y luego accedieron a centros de formación técnica o superior y volvieron a sus comunidades. No formaron parte del círculo habitual de las migraciones campo-ciudad. Son poseedores, por tanto de una perspectiva ancestral muy sólida y su conciencia de los derechos colectivos de su pueblo marcan su vida. Por cierto, no son "violentistas" en un sentido ideológico-propagandístico. Sus conceptos de lucha social provienen de la cosmovisión mapuche y de su cultura. No hay vínculo con conceptos más propios de la llamada "cultura de izquierda" tradicional, marxista por ejemplo, o anarco-troskista. Incluso las categorías de estas culturas son bastante ajenas para la comprensión mapuche.

La sensación de discriminación, racismo e injusticia no proviene de una racionalidad ideológica pura. Deriva de su comprensión cultural y de una práctica de vida en comunidades. ¿Por qué en el mundo indígena urbano no existe todavía un movimiento contestatario tan intenso como en el sur de la Araucanía o en el BíoBío?

En Santiago, en donde radica casi el 40% de la población indígena de Chile, los indígenas viven dispersos. No están en comunidades. Y si existiesen comunidades como las que hay en el ámbito rural, en la gran ciudad las amenazas no serían de empresas forestales, pesqueras o provenientes de proyectos hidroeléctricos. Acá las amenazas podrían ser otras: de las inmobiliarias, de las obras públicas tal vez o de grandes proyectos del retail con su despliegue de malls... Aún así, no está claro si se produjese una "resistencia cultural" mapuche por ejemplo, aún cuando recientemente en la populosa comuna de Lo Prado, en marzo de 2013, se produjo una toma de la carretera 68 (Santiago-Valparaíso) por parte de habitantes mapuches, cuyo único espacio sagrado disponible está amenazado por la construcción de torres eléctricas de transmisión en una obra del metro santiaguino. Por cierto, la fuerza policial acudió rauda y con piquetes de Carabineros y camiones lanza-aguas dispersaron sin contemplación a los indígenas manifestantes, con Alcalde solidario incluido, totalmente empapados y con varios detenidos. Algo como lo que ocurre en el sur, pero nunca con el mismo grado de violencia casi militar en las comunidades rurales.

¿Qué es lo que hace distinguible la "resistencia cultural" mapuche en el sur? La tierra. La propiedad ancestral de la tierra. De esa tierra que fue usurpada por el Estado colonial y republicano a sangre y fuego. Es la tierra en donde está la huella de los mártires, de los ancestros que fueron expulsados, eliminados, marginados y hundidos en la miseria.

La Tierra es la que brinda identidad a la lucha de resistencia. Es la que permite el vínculo con la Madre Naturaleza, de la que se desprende la sabiduría del pueblo mapuche. Por décadas los mapuches fueron víctimas de muchas injusticias: sus tierras fueron "fiscalizadas", sus graneros, sus ganados, sus valles, bosques y ríos fueron declarados "sin propietarios" y el Estado despojó a los pueblos originarios de su riqueza fundamental.

Las nuevas generaciones, que forman parte de la "resistencia cultural" nacieron y se criaron escuchando a sus abuelos, tíos y padres: registraron sus relatos y hoy encarnan una demanda de justicia y de derechos con la que todos los indígenas coinciden. Esto es lo que deberá tenerse en cuenta en un año electoral como el actual.

La elección presidencial y parlamentaria: ¿cuánto confían los indígenas de Chile? ¿Cuánto esperan de la clase política?.

Poco. Para ser franco. Se ha instalado hoy una crítica fundada respecto de la gestión de los gobiernos democráticos en materia de derechos indígenas. Por cierto, se reconocen ciertos avances, pero también se sabe que cada logro ha estado plagado de incomprensiones y dificultades.

Hoy el escenario político es distinto. Dos poderosos tratados internacionales coronan las demandas indígenas: la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas, de Naciones Unidas (septiembre de 2007), aprobada por Chile y el Convenio 169 de la OIT, convertido por el Congreso después de 18 años de espera en Ley de la República. Estos Tratados establecen deberes concretos y absolutos del Estado para con sus pueblos originarios. En consecuencia, los indígenas ya no piden por favor, sino que demandan que esos deberes se cumplan. Así de simple.

Así de complejo también porque la sociedad política, el Gobierno, el parlamento, el Poder judicial, los empresarios y los medios de prensa entre otros, no están suficientemente preparados para comprender la magnitud de la importancia e influencia de estos Tratados en la Resistencia social, cultural y política de los Pueblos Indígenas. Y los tiempos políticos van en contra. Corren demasiado rápido y es cuestión de tiempo antes que la inmensa mayoría de los indígenas resuelvan unificar sus fuerzas, conformar una plataforma nacional más exigente y pasar a la acción social y política en forma unitaria.

El discurso indígena de estos últimos cuatro o cinco años ha ido evolucionando de manera muy intensa: ya no es la mera demanda de tierras y aguas, algunos subsidios, cierta presencia menor en el Estado (Conadi), un par de leyes (ley indígena, ley del borde costero)... El discurso está apuntando a un reconocimiento constitucional que dé cuenta de Derechos Colectivos. Esto conlleva que Chile se reconozca como sociedad diversa y la premisa jurídica es avanzar a la conformación de un Estado Plurinacional. Como se diría en jerga deportiva: los indígenas se están cambiando de la cancha de barrio a un estadio.

Pero la sociedad política, tanto de derecha, como de centro e izquierda no está tomando conciencia suficientemente de esto y probablemente se mantiene la idea de una política indígena estatal con unos cuantos subsidios, reconocimiento legal, alguna nueva institucionalidad y recursos para proyectos de integración... Craso error.

Un ejemplo de este error de incompreensión es que probablemente en el cierre de la plantilla de candidatos al parlamento, en agosto de 2013, no irán candidatos indígenas al Congreso, avalados por los partidos políticos. Estarán excluidos de la elección parlamentaria.

Probablemente algo semejante ocurra respecto de la elección de Consejeros Regionales, si que no se hace algo para remediar la ausencia indígena en este proceso electoral. Todo esto será observado por los movimientos indígenas de Chile y habrá mayor sensibilidad a la exclusión de los suyos por parte de la sociedad política.

En materia de campañas presidenciales, es temprano todavía para evaluar la disponibilidad y compromiso real de los candidatos que han estado en los procesos de primarias y lo que ocurrirá con el proceso de campaña con candidatos que hayan ganado las primarias del 30 de junio. Existe en la mayor parte de ellos alguna inquietud respecto del tema indígena, pero siguen mirándolo como "problema", "radicado en el sur" y no como una oportunidad de construir una sociedad intercultural.

Hay si un hecho interesante a considerar: en las campañas presidenciales de años anteriores, los comandos de los respectivos candidatos/as tenían una propuesta programática acotada e inserta dentro de otros capítulos. Hoy, los comandos presidenciales en juego han sido más proactivos. En su momento, las candidaturas de Claudio Orrego (PDC), José Antonio Gómez (PR), Marco Enríquez Ominami (PRO) y Marcel Claude, principalmente, se adelantaron a esbozar una propuesta programática bastante interesante y coincidente en varios aspectos entre sí y con demandas de los movimientos indígenas. Esto es un dato nuevo. Otras candidaturas, como la de la ex Presidenta Michelle Bachelet, potencial triunfadora en la primaria del 30 de junio (este informe se escribe días antes), ha escogido cómo reunir las propuestas formuladas por los movimientos, escuchar a sus dirigentes y a partir de Julio de 2013 instalar el

proceso correspondiente de formulación programática. Por cierto, las primeras ideas son señales de temas que deberán ser abordados de manera profunda.

La ex Presidenta a su arribo a Chile reconoció como un error la aplicación de la Ley Antiterrorista. Esto debe ser entendido como el compromiso a prescindir de esta legislación cuestionada por organismos internacionales en Derechos Humanos. Luego ha ido dando señales puntuales a la espera de recoger y tomar en consideración con mayor amplitud las propuestas de los partidos que la acompañan y de los movimientos indígenas, entre otras, la continuidad y consolidación de una política estatal de mayor relevancia para la salud intercultural. También está presente en el relato presidencial de la campaña, el tema de los derechos de la mujer indígena.

Todo esto son avances de algo más profundo que deberá estar formulado en el segundo semestre del 2013, cuando la campaña presidencial de la oposición (Nueva Mayoría) y candidatos independientes estén en plena competencia. La cantidad y calidad de las demandas indígenas ha experimentado entonces un cambio cualitativo y si la sociedad política y los comandos presidenciales, en particular de quien ostenta la mayor simpatía y adhesión popular, no se dan cuenta de este cambio y no consideran tales demandas, será inevitable que las tensiones con el mundo indígena se intensifiquen. Y lo fundamental para ambos sectores, sociedad indígena y sociedad política, es desplegar la capacidad de construir confianzas en base a compromisos efectivos a cumplir, conforme a los tratados internacionales, que hoy brindan plenitud de derechos a nuestros Pueblos Originarios.

Medios de Comunicación

8

Comunicaciones: Recta final de una carrera desigual

Elisabet Gerber *

Introducción

La recta final del gobierno obliga a los corredores a apurar desesperadamente el paso, intentando desmentir el clima social adverso con un agobiante *check-list* de supuestos logros y anuncios express. En este contexto, el discurso presidencial del 21 de mayo siempre llama a un balance que, en el caso de las políticas de comunicación, llevaría a dudar del saldo que arrojaría este ejercicio...si existiera. Como es habitual, los temas vinculados a las políticas de comunicación prácticamente no figuraron en esta última cuenta pública, aun cuando los afectados por lo que suceda en este ámbito sean nada más y nada menos que 17 millones de chilenos y chilenas -cifra ajustable a estimaciones del INE-.

Si nos limitáramos a un listado de hechos acontecidos durante este período 2010-2013, el gobierno tendría qué mostrar al término de su gestión y, siguiendo su ya tradicional estilo, podrá hacer anuncios que no comprometan demasiado la actual gestión. Entre otras cosas, la aprobación de la ley de Televisión Digital Terrestre (TDT) avanzó a grandes pasos en las últimas semanas; TVN fue "benedicida" con una ley corta que espera su turno en el Congreso, y en la segunda semana de mayo el Presidente hizo una serie de anuncios con relación a la agenda 20/20. Se podrá reiterar el remanido "estamos conectados" y apabullar audiencias mencionando la cantidad de celulares y conexiones a Internet. Hasta allí la lectura es relativamente sencilla. La cuestión, como es habitual, es aventurarse más allá de lo meramente cuantitativo e interpretar estos datos desde sus implicancias en términos de inclusión, es decir, de democratización de las comunicaciones. Y, precisamente desde la perspectiva de la calidad de la democracia, los "avances" hacen agua en varios frentes.

En líneas generales, nada se ha hecho por mejorar la altísima concentración de la propiedad de medios en Chile; es más, es probable que ésta se haya profundizado. Sin embargo, los grandes temas de las políticas de comunicaciones no llegan a la agenda pública. En este contexto, se reduce

”

En un contexto de gran concentración, los canales comunitarios, educativos y culturales pueden contribuir de manera significativa a un mayor pluralismo y enriquecimiento cultural. La llegada de la Televisión Digital Terrestre abre una oportunidad en tanto podrían entregarse concesiones a canales comunitarios y a otras ofertas alternativas. Sin embargo, se han trasladado los recursos del Fondo de Antenas (FDA) al Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT), que se concentra en meros aspectos técnicos y no pretende fomentar los canales comunitarios

el margen para exigir mayor transparencia en la toma de decisiones en este ámbito, cuyo derrotero suele estar más definido por los grandes intereses económicos que se mueven en torno de las industrias infocomunicacionales, que por las necesidades de la ciudadanía.

Pese a ello, comienzan a surgir voces que consideran que el derecho a la comunicación debería resguardarse en la Constitución, como se registra en los documentos de trabajo de la Mesa Social¹. A su vez, hay quienes consideran que los vínculos entre sectores que concentran el poder económico y los grandes medios de comunicación sitúan la demanda por un cambio de Constitución "en el mismo plano de relevancia que la necesidad de romper el cerco informativo y cultural que despliegan actualmente los medios masivos"².

Televisión

TV Digital: a medida de los incumbentes

En los últimos cuatro años, uno de los temas más relevantes en materia de políticas de comunicación en Chile, ha sido el proceso de debate y sanción de la ley que regulará la Televisión Digital Terrestre (TDT). El proyecto de ley se encuentra ya (mayo de 2013) en su fase final de votación por el pleno del Senado, y en este marco se han definido varios puntos fundamentales del articulado hacia mediados de mes, proceso que concluiría en la última semana de mayo.

Cabe recordar que el debate en torno a la ley de TDT refleja las pugnas en una suerte de cuadrilátero en donde se ubican, por una parte, los empresarios del sector procurando empujar una ley que, ante todo, facilite sus negocios. A este poderoso contendor se enfrentan organizaciones de la sociedad civil, actores sociales y académicos que, con escasos recursos, intentan apelar al potencial democratizador de los medios. A modo de intermediarios de tan desperejos contrincantes se sitúan los referentes de la política institucional: Gobierno y Parlamento. En este sentido, el Gobierno ha sido un actor relevante a través de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) y de la Secretaría General de Gobierno (Segegob), introduciendo el punto de vista del Ejecutivo en el debate legislativo³. Los parlamentarios, en parte, han entrado en tensión entre los intereses que dicen representar y los que asumen realmente, con excepción

1 La Mesa Social está compuesta por 78 organizaciones sociales que en septiembre del año 2012 realizaron una primera Cumbre Social, en donde se acordaron ejes para un programa de gobierno desde la mirada ciudadana. Sobre esta base, la Mesa Social continúa su trabajo en este año. Mesa Social. (2012). Síntesis de Resultados Primera Cumbre Social en Chile: Bases Programáticas Ciudadanas, en: http://fes.cl/media/documentos/sintesis_historia_cumbre_social_y_ejes_11_mayo.pdf

2 Fundación Progres. (2013). POR UN NUEVO CHILE. Propuestas para un Debate Ciudadano. Pág. 100, en: http://www.fundacionprogres.cl/v20/attachments/article/385/Por%20un%20Nuevo%20Chile_Propuestas%20para%20un%20Debate%20Ciudadano.pdf

3 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. (2013). Diagnóstico #TVDigitalChile: Ni Sustentabilidad Del Diseño Industrial Ni Resguardo Del Interés Público. Pág. 2, en: <http://fes.cl/media/pdf/diagtdigitalchile.pdf>

de unos pocos senadores de la oposición que han acogido y apoyado las demandas de las organizaciones de la sociedad civil. La relación de fuerzas de los actores en pugna retrata una lucha de David contra Goliat⁴. En definitiva, la ley que se está sancionando da cuenta del intenso lobby desplegado por las empresas en el proceso⁵.

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. Para quienes consideren que la entrada de nuevos actores puede enriquecer las pantallas de la TV chilena esto podría significar buenas noticias; para los canales ya instalados, las prioridades pasan más bien por potenciar su negocio reduciendo al mínimo las posibilidades de nuevos competidores. Más allá de las conveniencias de unos u otros, lo cierto es que la existencia de nuevas frecuencias obliga a plantearse cómo administrarlas; es decir, cuánto durarán las concesiones, cómo se otorgarán, qué sucederá con los actuales concesionarios y cómo será el ingreso de nuevos actores, por ejemplo, los pequeños canales regionales y comunitarios. Sin embargo, el hilo conductor en todas las respuestas posibles es ¿qué intereses se privilegian en el aterrizaje de la TDT a Chile?

El texto aprobado en la Cámara de Diputados en 2011, beneficiaba de diversas formas a los actuales operadores -es decir, los grandes canales-, 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 llegaron a superar las 700. En este sentido, organizaciones como el Observatorio de Medios FUCATEL⁶ y la Mesa de Ciudadanía y TV Digital⁷ realizaron un sostenido trabajo en torno a la ley, básicamente con el objetivo de que la transición a la TDT represente una oportunidad para la democratización de las comunicaciones. En septiembre de 2012, la Comisión Unida de Transportes y Educación del Senado despachó el proyecto de ley para su aprobación en la Comisión de Hacienda. Allí se discutieron las normas relativas a la competencia de esta nueva tecnología, que pasó posteriormente a votación en la sala del Senado.

Como ha sucedido a lo largo de todo este proceso, resulta sumamente difícil

4 Gerber, Elisabet. (2012). David contra Goliat. Pág. 167, en: Fundación Equitas, Fundación Friedrich Ebert. (2013). Barómetro de Política y Equidad. Tan lejos, tan cerca. De la ciudadanía y del poder, en: <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro05.pdf>

5 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>

6 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.observatorioducatel.cl/>

7 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.

acceder a información respecto de las transformaciones que van afectando los contenidos de la ley. Las fuentes disponibles son básicamente declaraciones de legisladores y distintos referentes que recoge la prensa, y la información que facilitan integrantes de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, incluso los actores de la sociedad civil especializados en estos temas, suelen tener gran incertidumbre acerca de los cambios que pueda ir incorporando el texto de la ley. A continuación se resumen algunos puntos críticos de la ley de TDT, sobre todo aquellos que ponen en duda tanto el desarrollo de una industria televisiva "competente, dinámica e innovadora" como el derecho a la comunicación de la ciudadanía⁸.

Concesiones: menos posibilidades para los más pequeños

Las cuestiones relativas al otorgamiento de las concesiones constituyen uno de los puntos más polémicos de la ley, ya que allí se definen 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 la "era analógica" eran de carácter indefinido y sus operadores intentaron mantener este carácter al integrarse a la TDT. Finalmente se aprobó una norma que establece un plazo de 20 años a los concesionarios con medios propios y cinco años a quienes posean medios de terceros. Esta decisión no favorecería el ingreso de nuevos operadores en el mercado. Por una parte, porque las concesiones para operadores (nuevos) sin medios propios se establece el límite de cinco años. Por la otra, los 20 años señalados para quienes cuentan con medios propios se renovarían automáticamente; lo que para algunos senadores como R. Lagos Weber representa una injusticia ya que "no va a generar libre competencia al cabo de 20 años"⁹.

¿Qué requisitos deben cumplir quienes aspiren a una concesión y qué organismos evalúan los proyectos que se presenten? Desde las organizaciones sociales se impulsó la propuesta de que el Consejo Nacional de Televisión (CNTV) evaluara el aporte editorial del concursante en el caso de la TV abierta. Esta iniciativa no prosperó, y el papel del CNTV quedó limitado a la evaluación de proyectos técnicos que hace la Subtel. Esto significa que no se logró que entren en consideración parámetros como el pluralismo, el contenido, el cumplimiento de leyes laborales, lo que a juicio de 16 parlamentarios debería estar en el articulado¹⁰. Aunque se haya aprobado que concursantes a una concesión deberán presentar al CNTV "una declaración relativa a la orientación

8 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. Op.cit. Pág. 2.

9 El Martutino. (20/3/2013). Senador Ricardo Lagos Weber sobre TV digital: "Se comete el mismo error que con ley de pesca", en: <http://www.elmartutino.cl/node/17189>

10 Senado República de Chile. (03/04/2013). TV Digital: Respaldan norma sobre obligación del correcto funcionamiento del servicio de quienes postulan a las concesiones, en: http://www.senado.cl/tv-digital-respaldan-norma-sobre-obligacion-del-correcto-funcionamiento-del-servicio-de-quienes-postulan-a-las-concesiones/prontus_senado/2013-04-03/201149.html

de los contenidos programáticos que los postulantes estén interesados en difundir en sus señales”¹¹, el alcance de esta disposición sería débil.

Gran rechazo por parte de las organizaciones sociales ha generado el camino por el que se ha optado en caso de que haya más de un postulante con igual calificación de sus propuestas técnicas, financieras y de los demás condiciones para ser concesionario. En este caso la frecuencia específica que se atribuiría a cada concesionario se definiría por sorteo público. Esto resta posibilidades al CNTV de decidir sobre el concurso en base al análisis de la contribución efectiva de las propuestas programáticas al pluralismo.

Servicios Intermedios: esa rara figura nueva

Aunque el texto de la ley prevé que ningún grupo económico puede tener más de una concesión¹², se excluye de esta obligación a los Servicios de Infraestructura Intermedia (SII) y a TVN. La figura de los SII implica a los prestadores de servicios de telecomunicaciones, concesionarios que no generan contenidos propios sino que “arriendan” su capacidad espectral en forma completamente desregulada. Según el texto aprobado en septiembre de 2012, los prestadores de servicios intermedios quedarían facultados para concesionar más de 6 Mhz en una misma zona geográfica de cobertura, concesiones que entregaría la Subtel y no el CNTV. ¿Qué riesgos entraña esta figura? Por una parte, los SII no son responsables por los contenidos, de modo que no se les puede aplicar la ley sobre correcto funcionamiento¹³. Por la otra, no se impide a los SII que arrienden su capacidad espectral a concesionarios que ya cuenten con espectro, lo que podría abrir la puerta a la especulación con el espectro¹⁴. Pese a que se alzaron diversas voces alertando sobre estos peligros, finalmente se introdujo de manera completamente desregulada la figura de los SII¹⁵.

La introducción de los SII sin regulaciones específicas relativiza las afirmaciones del ministro Errázuriz en cuanto a que la ley evitaría “la concentración de

11 Observatorio de medios FUCATEL. (09/05/2013). Compleja semana marca avance del proyecto Televisión Digital Terrestre en el Senado, en: <http://www.observatoriofucatel.cl/compleja-semana-marca-avance-del-proyecto-de-television-digital-terrestre-en-el-senado/>

12 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>

13 Por correcto funcionamiento de los servicios de televisión la ley entiende el permanente respeto, en su programación, a los valores morales y culturales propios de la Nación; a la dignidad de las personas; a la protección de la familia; al pluralismo; a la democracia; a la paz; a la protección del medio ambiente, y a la formación espiritual e intelectual de la juventud dentro de dicho marco valórico, véase: http://cntv.nivel5.cl/link.cgi/Quienes_Somos/Departamentos/103

14 Ciudadanía TVDigital Chile. (18/03/2013). Di NO a los Servicios Intermedios de Infraestructura en #TVDigitalChile, en: <http://www.elquintopoder.cl/medios/di-no-a-los-servicios-intermedios-de-infraestructura-en-tvdigitalchile/>

15 Observatorio de medios FUCATEL. (09/05/2013). Compleja semana marca avance del proyecto Televisión Digital Terrestre en el Senado, en: <http://www.observatoriofucatel.cl/compleja-semana-marca-avance-del-proyecto-de-television-digital-terrestre-en-el-senado/>

espectro en manos de unos pocos, permitiendo a los canales privados disponer solamente de una concesión por cada zona de servicio”¹⁶.

Fomento a la producción independiente

Una de las mayores esperanzas que abrió la llegada de la TDT fue que la disponibilidad de mayor cantidad de frecuencias (o concesiones) promoviera la creatividad y diversidad en términos de generación de contenidos. Dos aspectos resultan decisivos en este sentido: el acceso al espectro y el apoyo financiero a la producción independiente. En este terreno, los resultados no fueron alentadores, según se detalla a continuación.

a) Subutilización del espectro. Los actuales operadores agrupados en ANATEL no generarán nuevas señales dentro de su frecuencia en digital, planean emitir en alta definición la misma programación que emiten actualmente y, aunque les quedará un remanente de la capacidad de transmisión, no estarían dispuestos a transmitir de modo simultáneo más de una señal, ni a brindar portabilidad, ni movilidad, etc. En síntesis, por la vía de los actuales concesionarios de alcance nacional no habrá espacio disponible para nuevos contenidos¹⁷. Los canales agrupados en ANATEL se opusieron a agregar cuotas de pantalla para la producción audiovisual independiente, posición que finalmente se impuso en la votación de la ley. A su vez, aunque se fija de manera general que haya hasta un 40% de producción chilena en los programas que transmitan los canales abiertos y que “este porcentaje deberá incluir la exhibición de películas, documentales y cortometrajes de producción nacional independiente”, esta formulación es demasiado vaga. (Si buscara fomentar la producción nacional independiente, debería definir un porcentaje para ésta, ya que tal como está formulado podría representar un 0,5% de la programación).

b) Financiamiento. En el Gobierno de la presidenta Bachelet se introdujo en el proyecto de ley la posibilidad de ampliar el Fondo Nacional de Antenas (FDA), que ya contemplaba la posibilidad de financiamiento o subsidio a zonas extremas y apartadas, sumando fondos especiales para cubrir a una mayor cantidad de actores en desventaja (concesionarios de tipo local y comunitario, por ejemplo). No obstante, durante la tramitación de la ley en el Senado, se tomó una decisión que refleja toda una concepción de las industrias infocomunicacionales, al optarse por trasladar la totalidad de FDA al Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT). Éste priorizará a aquellos concursantes que acrediten la convergencia tecnológica. Según Sáez-Mondría, esto significa que se financiará, por sobre todo, la convergencia, es decir, proyectos de TV abierta que operen al mismo tiempo en otros soportes digitales. Esto es contradictorio con las necesidades más urgentes de

16 Errázuriz, Pedro. (21/03/2013). Proyecto de TV Digital, en: <http://diario.latercera.com/2013/03/21/01/contenido/opinion/11-132610-9-proyecto-de-tv-digital.shtml>

17 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. Op.cit. Pág. 4.

los pequeños canales, comerciales y no comerciales, que a menudo no cuentan ni siquiera con una antena para comenzar a emitir en digital y pierden la posibilidad de acceder a fondos públicos para digitalizar su infraestructura. Los mismos autores subrayan que el Ejecutivo demuestra así que "su manera de entender la digitalización no pasa por promover la diversidad de contenidos"¹⁸.

De acuerdo con lo que explicita la Dirección de Presupuesto, a la Subtel se le ha asignado un importante presupuesto para los próximos dos años:

*"Se podrá comprometer un mayor gasto de hasta 10 mil millones de pesos por sobre lo autorizado en este ítem, destinados a financiar proyectos para la implementación de la TDT a nivel nacional y cuyo pago se efectuará entre los años 2013-2015"*¹⁹.

Es decir, habrá (considerable) dinero público para apoyar el desarrollo de empresas ya asentadas en el mercado, pero no para apoyar la digitalización de los canales comunitarios, ni de los canales comerciales de carácter local o regional²⁰.

Los únicos recursos disponibles serán los del fondo CNTV que se renuevan anualmente. Dado que es previsible un aumento de la cantidad de demandantes y no de los fondos, éstos resultarán insuficientes. A su vez, la condición de renovación anual hace muy incierto el panorama financiero para los pequeños canales, comerciales o no comerciales. En este contexto, lo más probable es que las expectativas generada por la TDT en términos de ofrecer "pantalla" para nuevos contenidos, termine en una gran frustración.

Gratuidad de la TV abierta

Una de las demandas ciudadanas de mayor trascendencia mediática ha sido preservar la gratuidad de la TV abierta, en base a su propia definición como televisión universal y gratuita. Esto que parece una obviedad, se vio amenazado cuando el proyecto aprobado en la Cámara de Diputados abría a los actuales concesionarios de TV abierta la posibilidad de cobro por la programación de hasta el 50% del espectro. En principio, la gratuidad ha quedado asegurada en el nuevo artículo 17, que consagra la gratuidad de los servicios de radiodifusión televisiva. A su vez, quedó establecida la obligación de transmitir en TV abierta los eventos de carácter deportivo nacional en donde intervengan las selecciones nacionales –aquí entra en juego una cuestión de enorme masividad e interés comercial: los partidos de la selección nacional de fútbol–. Sin embargo, nada se dice acerca de resguardar la gratuidad al interior de los Servicios Intermedios de Infraestructura (SII), ni de las nuevas aplicaciones interactivas que podría permitir la TV digital.

18 Ibid. Pág. 3.

19 Citado según Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. Op.cit. Pág. 3.

20 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. Op.cit. Pág. 4.

Al introducirse de manera completamente desregulada los SII éstos podrían cobrar por la visualización de determinados contenidos. Al mismo tiempo, el carácter gratuito de la TV Digital para toda la ciudadanía sería relativo, en tanto las zonas geográficas más complejas del país no tendrán la misma cobertura que el resto ya que el cambio de tecnología implica una inversión no rentable. Por lo tanto, la TV de carácter nacional llegará sólo por satélite a esas zonas, lo que exige contar con un decodificador especial. Hasta ahora, no se ha explicitado quién se haría cargo de los costos de este equipamiento. En su discurso del 21 de mayo pasado, el presidente Piñera señaló que "... pronto tendremos a disposición de todos los hogares y en forma gratuita la nueva televisión digital o de alta definición". Sin embargo, la "letra chica amenaza la gratuidad", tal como afirman Chiara Sáez y Jaime Mondría²¹.

Espectro como bien nacional

Se aprobó el inciso segundo nuevo para el artículo 47, que establece que el espectro radioeléctrico es un bien nacional, y en consecuencia

*a) su uso y goce está orientado a satisfacer necesidades públicas y colectivas de toda la sociedad, b) ninguna persona natural o jurídica puede atribuirse o pretender el dominio de todo o una parte del espectro radioeléctrico*²².

Más allá de constituir una importante declaración de principios, este artículo debiera orientar al CNTV a la hora de asignar una concesión. Es decir, si el espectro debe "satisfacer necesidades públicas y colectivas" una evaluación de las propuestas programáticas de los concursantes debiera contemplar cuál contribuye de mejor manera al pluralismo²³.

Algunos países de la región han contemplado la reserva de un importante porcentaje del espectro para canales sin fines de lucro. En Chile, el proyecto de ley original establecía una reserva del espectro del 40% para canales regionales, locales, comunitarios, culturales y educativo-infantiles. Esto deja zonas oscuras al menos en dos sentidos. Por empezar, el conjunto armado entre canales "regionales, locales, comunitarios, culturales y educativo-infantiles" es demasiado ambiguo, desdibujando qué porcentaje del paquete corresponde a proyectos sin fines de lucro. Por otra parte, falta una herramienta imprescindible para conocer cuál es el espectro disponible, que es el plan de distribución del espectro. Este plan o mapa del espacio radioeléctrico elaborado por la Subtel estaría listo desde hace más de un año, pero no se ha dado a conocer. Al no contar con esta información, 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

21 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. Op.cit. Pág. 7.

22 Observatorio de medios FUCATEL. (17/05/2013). Resumen Votación Senado ley de TV digital, sesión 15 de mayo, en: <http://www.observatorioducatel.cl/resumen-votacion-senado-sesion-15-de-mayo-ley-de-tv-digital/>

23 *Ibíd.*

2011 se trasluce en el punto que aclara que se tratará del 40% restante una vez que los actuales operadores hagan la migración.

A comienzos del 2011, docentes del ICEI²⁴ solicitaron a la Subtel acceso público al plan de espectro. La Subtel rechazó la petición, 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 cuya difusión afectaría el desarrollo de la política pública en cuestión. A su vez, la Corte de Apelaciones elevó una condena en costas para el abogado que llevó a cabo el juicio, lo que se considera "un precedente nefasto para la promoción de la sociedad civil en el debate"²⁵.

Televisión Nacional en el tránsito a la TDT

En forma excepcional, la televisión pública podría optar a dos concesiones para desarrollar el concepto de red regional según había señalado ya meses atrás el presidente de la Comisión de Telecomunicaciones, Francisco Chahuán²⁶. Sin embargo, los alcances de esta disposición están condicionados por la tramitación de la ley que modifica las atribuciones y derechos de la red estatal. Este punto se desarrolla con mayor detalle más adelante.

Consejo Nacional de Televisión

Se ampliarán algunas facultades y el rango de fiscalización del CNTV. 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 género²⁷.

Como ya se señaló anteriormente, quedaron muy reducidas las posibilidades del CNTV de introducir criterios de pluralismo y calidad de la programación en el otorgamiento de concesiones. Organizaciones especializadas como el Observatorio de Medios FUCATEL insisten en que lo más importante es que el CNTV evalúe "la riqueza y aporte editorial del concursante para la televisión abierta"²⁸. Sin embargo, aunque el ministro Errázuriz haya destacado que se exigirá a todos los postulantes a una concesión de TV "que acompañen una declaración respecto de la propuesta programática que están interesados en divulgar", esta declaración pierde fuerza al aprobarse que el CNTV mantenga como único criterio el análisis del proyecto técnico que hace Subtel, y en caso de empate, se resuelva el resultado por sorteo.

Hasta ahora el CNTV tenía atribuciones de sanción sólo en caso de infracción al correcto funcionamiento. La novedad es que podrá aplicar sanciones a los

24 Instituto de la Comunicación e Imagen de la Universidad de Chile

25 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. Op.cit. Pág. 14.

26 Leiva, Miriam. Op.cit.

27 Leiva, Miriam. Op.cit.

28 Gumucio, Manuela. Op.cit.

operadores de cable y demás operadores de pago en infracciones frente a las siguientes disposiciones: obligación de transmitir 4 horas de programación cultural a la semana; pluralismo; obligación de difundir en la región o localidad en que operen, y siempre que sea técnicamente factible, a lo menos 4 canales regionales, locales o locales de carácter comunitario en sus respectivas grillas o parrillas programáticas²⁹. Este último punto es importante porque contribuye a que los canales regionales, locales o comunitarios, que probablemente tendrían problemas de cobertura y que representan mayor interés económico para los operadores de cable, sean incluidos en las parrillas programáticas.

..... Canales comunitarios

Precisamente en un contexto de gran concentración, los canales comunitarios, educativos y culturales pueden contribuir de manera significativa a un mayor pluralismo y enriquecimiento cultural. La llegada de la TDT abre una oportunidad en tanto podrían entregarse concesiones a canales comunitarios y a otras ofertas alternativas. Como ya se señaló, se han trasladado los recursos del Fondo de Antenas (FDA) al Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT), que se concentra en meros aspectos técnicos y no pretende fomentar los canales comunitarios.

En el actual contexto de la transición a la TDT en Chile, en lugar de fomentarse a los canales comunitarios ya existentes y apoyar la creación de otros canales de este tipo, se los discrimina frente a los grandes canales comerciales.

La discriminación parte con la definición misma de lo que es un canal comunitario. En contraste con el consenso académico internacional, el proyecto de ley define el carácter comunitario por aspectos geográficos y no por los intereses y contenidos en cuestión (culturales, étnicos, lingüísticos)³⁰.³¹ Además, como la zona de cobertura de las concesiones comunitarias es bastante pequeña, e incluso menor que la de las concesiones de carácter local, esto complicará aún más la sobrevivencia económica de los canales comunitarios. La falta de interés en fomentar la TV comunitaria queda en evidencia en el rechazo a la indicación que proponía entregar en forma automática una concesión a los canales comunitarios ya existentes. Sólo los grandes canales comerciales recibieron concesiones sin concursar.

Para agravar el cuadro, cabe recordar que la Subtel se negó a legalizar la existencia de los canales comunitarios en el año 2000, por lo cual muchos son

29 Observatorio de medios FUCATEL. (17/05/2013). Resumen Votación Senado ley de TV digital, sesión 15 de mayo, en: <http://www.observatorioducatel.cl/resumen-votacion-senado-sesion-15-de-mayo-ley-de-tv-digital/>

30 Observatorio de medios FUCATEL. (10/05/2013). Compleja semana marca avance del proyecto de Televisión Digital Terrestre en el Senado, en: <http://www.observatorioducatel.cl/compleja-semana-marca-avance-del-proyecto-de-television-digital-terrestre-en-el-senado/>

31 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. Op.cit. Pág. 12.

a-legales, operando en una zona gris de la legalidad. La negación formal de una concesión digital en concordancia con la nueva ley podría causar que estos canales pre-existentes caigan definitivamente en la ilegalidad y sean cerrados.

Pueblos originarios

La falta de voluntad política de contribuir al pluralismo y a la integración de la diversidad cultural en las pantallas se observa también en la limitada incorporación de los pueblos originarios en la transición a la TDT³².

A pesar de la ratificación de la disposición que obliga a los concesionarios de los canales a respetar y promover la cultura de los pueblos originarios del país³³ ese reconocimiento general no se refleja en contenidos. Por un lado los pueblos originarios están afectados directamente por la discriminación legal que padecen los canales comunitarios y, por el otro lado, el proyecto de ley no incluye medidas concretas para promover el pluralismo étnico en la televisión chilena. Aunque varias organizaciones indígenas acercaron propuestas concretas, y aunque algunas de ellas entraron al debate parlamentario vía indicaciones, ninguna logró ser aprobada. Así, por ejemplo, fue rechazada la demanda de concesiones especiales con un alcance geográfico acorde con las respectivas zonas de asentamiento histórico³⁴. También se rechazó la indicación que buscaba obligar a los canales de TV abierta de "incluir a lo menos 2 horas semanales de producción audiovisual de los pueblos indígenas y noticiarios en lenguas indígenas"³⁵.

En mayo de este año se descubrió la existencia de un informe del gobierno –hasta entonces oculto al público– que señala que no existe necesidad de consultar a los pueblos originarios en el proyecto de ley; hecho que tuvo repercusiones internacionales. Organizaciones indígenas no tardaron en alertar al respecto, y sustentándose en la Ley Indígena 19.253 y el Convenio 169 de la OIT, reivindicaron la obligación jurídica de incorporar a representantes indígenas en el proceso de debate y aprobación de la ley³⁶. Lo único que se aceptó hasta la fecha, es la incorporación de un representante indígena en el CNTV³⁷.

Lamentablemente, el proyecto de ley para la introducción de la TDT pone de manifiesto una vez más la negativa de reconocer la cultura indígena en el país

32 *Ibíd.* Pág. 10.

33 Mapuexpress. (28/01/2013). TV Digital deberá respetar y promover la cultura indígena, en: <http://www.mapuexpress.net/?act=publications&id=7380>

34 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. *Op.cit.* Pág. 10.

35 Senado República de Chile. (07/05/2013). TV digital: Aprueban uso de people meter online con restricciones, en: http://www.senado.cl/tv-digital-aprueban-uso-de-people-meter-on-line-con-restricciones/prontus_senado/2013-05-07/154408.html

36 Centro de Políticas Públicas/CLACPI. (09/05/2013). Declaración. Gobierno Niega Consulta a Pueblos Indígenas en Ley de TV Digital, en: <http://eldesconcierto.cl/gobierno-niega-consulta-a-pueblos-indigenas-en-ley-de-tv-digital/>

37 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. *Op.cit.* Pág. 10.

TVN y su misión imposible

En lo que respecta al canal público, Televisión Nacional (TVN), aún siguen pendientes de sanción las reformas a la ley de Televisión Pública N° 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 comercial³⁸. A la vez que el debate de esta ley está detenido, meses atrás, 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. Esta última igualaría en derechos y obligaciones a TVN con los canales comerciales y todavía está en suspenso. El Observatorio de Medios FUCATEL advirtió sobre la inconveniencia de postergar el estudio de la ley de TVN ("ley larga") aprobada por la Cámara de Diputados que busca precisar la función del canal público³⁹.

En lo que respecta a la transición a la TV Digital, la televisión pública podría optar a dos concesiones para desarrollar el concepto de red regional según había señalado ya meses atrás el presidente de la Comisión de Telecomunicaciones, Francisco Chahuán⁴⁰. Esta posibilidad para TVN genera polémicas, ya que hay quienes consideran que si TVN optara por arrendar parte del espectro que le corresponde, se alejaría aún más de su misión como canal público⁴¹. A su vez, organizaciones de la sociedad civil subrayan la importancia de que esta segunda señal sólo pueda ser utilizada para servicios a terceros y no pueda ser enajenada como hoy lo permitiría la citada "ley corta"⁴². Este aspecto de la ley estaría condicionado por la tramitación de la ley ("larga") que reforma las atribuciones y derechos de la red estatal, hoy en suspenso por la vía de la "ley corta"⁴³.

La "ley corta" de TVN apareció en tabla el 14 de mayo para ser votada⁴⁴; sin embargo, no hubo avances en este sentido hasta fines de mayo. Según señala el periódico *El Ciudadano*, es lamentable la urgencia que solicitó a los parlamentarios el ministro Chadwick como Ministro Secretario General de Gobierno, "puesto que los temas de fondo de la función del canal estatal están asociados a la ley de TV digital". Por ejemplo, en la "ley larga" se especifica el rol de servicio público para la TV estatal; pero si no existe tal misión, TVN podría utilizar una segunda

38 Gerber, Elisabet. (2012). Op.cit. Pág.180.

39 Observatorio de medios FUCATEL. (13/05/2013). Votación senado: ley corta de TVN hace peligrar misión de canal público, en: <http://www.observatoriofucatel.cl/votacion-senado-ley-corta-de-tvn-hace-peligrar-mision-de-canal-publico/>

40 Leiva, Miriam. Op.cit.

41 Mondría, Jaime/Sáez B., Chiara. Op.cit. Pág. 16.

42 Ver en este mismo capítulo el punto 1.1. "TVN y su misión imposible"

43 Gumucio, Manuela. (02/04/2013). Ley de TV digital en su sesión clave, en: http://www.df.cl/ley-de-tv-digital-en-su-sesion-clave/prontus_df/2013-04-01/182605.html

44 Ibíd.

frecuencia para usos comerciales de acuerdo a la definición de la "ley corta"⁴⁵. Nuevas autoridades en TVN. En abril pasado asumió la presidencia de TVN Mikel Uriarte, reemplazando a Carlos Zepeda, quien decidió retirarse por motivos personales. Según informaron diversos medios, Uriarte se destacaría por su perfil empresarial y negociador, sin embargo no parece demostrar experiencia en el ámbito de los medios de comunicación. Esto trasluce, nuevamente, la perspectiva del actual gobierno respecto de la televisión pública. "Nuevamente, queda en evidencia que la composición del Directorio de TVN concebido bajo la lógica del cuoteo de partidos políticos y la designación de sus máximas autoridades en función de sus destrezas empresariales..."⁴⁶. En un año electoral y en el cual se conmemoran 40 años desde el golpe de Estado, TVN debería aportar al debate público, "destacándose por tratamiento equitativo de candidatos, agendas y programas de todos los sectores y abriendo espacios de memoria y de reflexión histórica..."⁴⁷. ¿Qué implicancias podría tener el cambio en la presidencia en un año tan peculiar desde el punto de vista político? Recordemos que ya hubo reclamos por parte de dirigentes de la derecha por la programación de TVN, como las planteadas por el presidente de RN, Carlos Larraín al Gobierno. Sin embargo, fuentes de TVN aseguran que la programación de TVN ya está definida y tendría un alto contenido relacionado con las violaciones a los derechos humanos en dictadura, lo que dejaría con poco margen de acción al nominado presidente. "De hecho, TVN adquirió los derechos de dos películas que abordan el tema: Isla Dawson y No, y es probable que se repita la primera temporada de Los Archivos del Cardenal (...)"⁴⁸.

La autonomía del canal público. 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. 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 el último año surgieron fuertes críticas cuestionando la independencia y el papel de "el canal de todos los chilenos", a la vez que el gobierno y dirigentes de la coalición de derecha, han protestado por la supuesta falta de neutralidad de TVN.

45 elciudadano.cl. (15/05/2013). Votación en el Senado: Ley corta de TVN hace peligrar misión de canal público, en: <http://www.elciudadano.cl/2013/05/16/68410/votacion-en-el-senado-ley-corta-de-tvn-hace-peligrar-mision-de-canal-publico/>

46 Observatorio de medios FUCATEL. (12/04/2013). Nuevo presidente del directorio de TVN no tiene experiencia en televisión, en: <http://www.observatorioducatel.cl/nuevo-presidente-del-directorio-de-tvn-no-tiene-experiencia-en-television/>

47 Ibid.

48 THE CLINIC. (12/04/2013). Mikel Uriarte, nuevo presidente del directorio de TVN: Ni tan UDI ni tan duro, en: <http://www.theclinic.cl/2013/04/12/mikel-uriarte-nuevo-presidente-del-directorio-de-tvn-ni-tan-udi-ni-tan-duro/>

A mediados de abril, la directiva de la UDI se quejó por lo que se consideró un trato "preferencial" a la ex presidenta Michelle Bachelet en el programa "Frente al Espejo". Días después, la vocera de Gobierno, Cecilia Pérez, se contactó con el director ejecutivo de TVN, Mauro Valdés, para manifestarle la molestia por la forma en que se abordó en ese mismo programa la entrevista al candidato Andrés Allamand. Frente a estos reclamos, Valdés respondió que "todos los candidatos presidenciales recibirían el mismo trato (cordial) entregado a Bachelet"⁴⁹. Desde la perspectiva de La Moneda esto no habría sido así, ya que el conductor habría asumido una "posición favorable, por ejemplo, a la gratuidad en la educación y la AFP estatal, lo que constituye, sostienen, una bajada editorial que no ha sido conversada ni acordada por el directorio"⁵⁰.

Estos cuestionamientos por parte del gobierno a TVN generan alarma en instituciones como el Observatorio de Medios FUCATEL, que advierte un riesgo para la libertad de expresión en tanto no corresponde "que desde la Moneda quieran intervenir en los contenidos de estos programas, indicando por ejemplo cuáles deben ser las preguntas o qué temas se deben abordar"⁵¹.

ANATEL y la franja

Como parte de la Ley N° 20.568 que perfecciona los procesos electorales sobre inscripción automática y que modernizó el sistema de votaciones (conocida como Ley de Primarias), en abril pasado se introdujo una indicación del senador José Gómez (PRSD) aprobada por el Congreso para que los canales de TV abierta transmitan una franja obligatoria dedicada a las elecciones primarias. La medida buscaba dar a conocer las propuestas de los candidatos; la franja duraría 2 minutos diarios durante los 30 días previos a la elección del 30 de junio.

Los canales agrupados en ANATEL (Asociación Nacional de Televisión) reaccionaron enérgicamente, solicitando al presidente de la República que se vete la medida. Según el presidente de la entidad, Ernesto Corona, ésta era inconstitucional, arbitraria y discriminatoria, ya que sólo se exigía el espacio a la televisión y no a otros medios masivos. Corona manifestó también que la norma generaría enormes daños económicos y de sintonía a los canales⁵². Tan solo un día después de la reunión con ANATEL, el Ejecutivo introdujo un veto

49 THE CLINIC: (23/04/2013). La Moneda reclama a TVN por entrevista desfavorable a Allamand y mandata a Mikel Uriarte a garantizar neutralidad, en: <http://www.theclinic.cl/2013/04/23/la-moneda-reclama-a-tvn-por-entrevista-desfavorable-a-allamand-y-mandata-a-mikel-uriarte-a-garantizar-neutralidad/>

50 *Ibíd.*

51 Observatorio de medios FUCATEL. (23/04/2013). Alarmante actitud del ejecutivo frente a programa político de TVN, en: <http://www.observatoriodofucatel.cl/alarmante-actitud-del-ejecutivo-frente-a-programa-politico-de-tvn/>

52 cooperativa.cl. (12/04/2013). Presidente de ANATEL: Franja para las primarias es inconstitucional, en: <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/presidenciales/presidente-de-anatel-franja-para-las-primarias-es-inconstitucional/2013-04-12/192729.html>

con el propósito de eliminar la indicación mencionada⁵³: un veloz análisis de la Secretaría General de la Presidencia resultó en que el equipo comandado por el ministro Larroulet presentara un veto a la indicación impulsada por el senador Gómez⁵⁴. Finalmente, la Sala del Senado aprobó por 16 votos a favor y 6 en contra⁵⁵ el veto presidencial.

En el momento de vetar la medida, el Gobierno anunció que impulsaría una nueva iniciativa buscando generar una franja televisiva especial para las elecciones primarias. Esa nueva propuesta de franja estipulaba una duración de 20 días de transmisión, en lugar de 30, reducía las emisiones de 2 minutos para cada candidato/a a 15 minutos en total y, además, eliminaba la condición de transmitir las en horario prime⁵⁶. Sin embargo, esta iniciativa ya no vería la luz para estas elecciones primarias; se encuentra estancada en la Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados sin urgencia para su tramitación y los tiempos legislativos no permitirían que el proyecto sea despachado a tiempo⁵⁷.

Nuevamente, esta situación nos confronta con la cuestión de fondo en materia de medios de comunicación: ¿son empresas como cualquier otra, que transan bienes de consumo en el mercado? Los canales de TV abierta en Chile han recibido concesiones en forma gratuita para transmitir sus señales; éstas funcionan en el espacio radioeléctrico, propiedad de todos los chilenos. En este sentido, los canales "sólo son titulares de una concesión sobre un bien público y por esa razón deben también prestar un servicio a la comunidad"⁵⁸.

"Gobierna ANATEL no hay franja electoral para las primarias". Así titula Luis Cuello su columna sobre el tema en el periódico digital El Mostrador⁵⁹, y es también, la sensación que prevalece tras el fallido intento de comprometer a los canales de TV abierta en un proceso vital para la democracia, como lo son las elecciones presidenciales.

53 Cuello Luis. (17/04/2013). Gobierna ANATEL, no hay franja electoral para las primarias, en: <http://www.elquintopoder.cl/medios/gobierna-anatel-no-hay-franja-electoral-para-las-primarias/>

54 Publimetro. (16/04/2013). Gobierno cede a ANATEL y presenta veto por franja televisiva en primarias, en: <http://www.publimetro.cl/nota/cronica/gobierno-cede-a-anatel-y-presenta-veto-por-franja-televisiva-en-primarias/xIQmdp!FzKb1QX9LFfbk/>

55 Votaron en contra las senadoras I. Allende; X. Rincón, y los senadores C. Escalona; A. Navarro; F. Rossi; E. Frei; J. Tuma; M. Ruiz Esquide y J. Pizarro ver <http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=detalleVotacion&votaid=5045>

56 EL DINAMO. (16/04/2013). Cámara aprueba veto presidencial que suprime franja electoral para primarias, en: <http://www.eldinamo.cl/2013/04/16/camara-aprueba-veto-presidencial-que-suprime-ley-con-franja-electoral-para-primarias/>

57 PULSO. (09/05/2013). Franja de TV por primarias queda descartada pese a presiones de candidatos y partidos, en: <http://www.pulso.cl/noticia/actualidad-politica/politica/2013/05/5-22502-9-franja-de-tv-por-primarias-queda-descartada-pese-a-presiones-de-candidatos-y.shtml>

58 El Mostrador. (18/04/2013). Gobierna ANATEL, no hay franja electoral para las primarias, en: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2013/04/18/gobierna-anatel-no-hay-franja-electoral-para-las-primarias/>

59 Cuello, Luis. Op.cit.

RADIO: más de lo mismo

En el mundo radial, la compra, en marzo pasado, de radio Horizonte y Oasis generó fuertes reacciones, no sólo de su público, sino de organizaciones de la sociedad civil, periodistas, académicos. En las redes sociales hubo numerosos intercambios y menciones al respecto, subrayando la preocupación que genera una oferta radial cada vez más concentrada y menos creativa.

Contrariamente a lo que fue la tradición radial en Chile, hoy parece que el mercado radial está ofreciendo mucha menos variedad que el televisivo. La compra de radios Horizontes y Oasis es un nuevo capítulo de la transformación radical que ha tenido la radio comercial en Chile. En las redes sociales se expresó la preocupación por la fuerte tendencia a la homogenización de la oferta radial que presiona por descartar proyectos arriesgados e innovadores en favor de otros de corte masivo y probados (situación similar a la de nuestra TV), y por otro lado, se expresaron opiniones favorables al actual escenario radial, destacando que la digitalización será un rotundo cambio en el cual habrá espacio para una gama más amplia de oferta (y por lo tanto no habrá problemas de diversidad). Según el Observatorio de Medios FUCATEL es necesario aclarar el punto sobre la digitalización.

“La digitalización de la radio en Chile no se hará por ley, pues en este momento no hay ninguna norma que regule este sector a diferencia de la TV (...). Esto quiere decir que no se podrá tomar ningún resguardo desde la legislación para que la concentración de medios no se traduzca en uniformidad de la oferta ni falta de pluralismo, no se limitará las concesiones (todos podrían tener el mismo dueño), ni tampoco se podrán adoptar medidas para asegurar la entrada de operadores nuevos que puedan contrapesar la homogenización creciente de nuestra radio a ofertas masivas, sin apuestas por innovación ni riesgos. Actualmente, el sector radial se regula a través de las reglas de mercado antimonopolio, en donde la entidad resolutoria ante eventuales conflictos es el Tribunal por la Defensa de la Libre Competencia posterior a una evaluación de la Fiscalía Nacional Económica. Estas últimas entidades aprobaron la venta de Oasis y Horizonte, las cuales en la práctica significaron un empobrecimiento de la oferta⁶⁰”.

Patricia Peña, docente del ICEI, señaló en radio Tierra que este escenario es consecuencia de la debilidad institucional que no ha podido frenar la concentración y, por cierto, una mala noticia dado que “... se está viendo empobrecida la oferta de contenidos radiales, más allá de la oferta de contenidos musicales que se ofrece a través de las radios⁶¹”.

60 Observatorio de medios FUCATEL. (25/03/2013). Venta de radio Horizonte y Oasis al grupo Luksic: los efectos de la falta de regulación en consideración del pluralismo y la libertad de expresión, en: <http://www.observatoriodofucatel.cl/venta-de-radio-horizonte-y-oasis-al-grupo-luksic-los-efectos-de-la-falta-de-regulacion-en-consideracion-del-pluralismo-y-la-libertad-de-expresion/>

61 Radio Tierra, Op cit

Agenda digital

En las décadas pasadas, el gobierno de Chile ha avanzado en garantizar la conectividad a la infraestructura y redes digitales, especialmente en desarrollar el llamado acceso universal a Internet a nivel nacional y, últimamente, en la ampliación de los servicios de telefonía móvil. Sin embargo, hasta ahora las acciones emprendidas han sido más bien segmentadas y parcializadas, carentes de una mirada integral, social y convergente. Actualmente se registran dos tendencias alarmantes en Chile en este ámbito: la concentración de la propiedad –mayor aun que en los medios tradicionales– y la profundización de la brecha digital.

Agenda digital 2013-2020

En el Día Mundial de las Telecomunicaciones, el viernes 17 de mayo pasado, el presidente Sebastián Piñera anunció la Agenda Digital 2013 – 2020, enmarcada dentro de la estrategia “Imagina Chile”. Según se señaló, la Agenda Digital (AD) apunta a coordinar las iniciativas públicas en materia tecnológica, y presenta 19 metas que tendrán un plazo de siete años para cumplirse⁶².

Según se indica en la página web de la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital, dependiente de la Subtel, la Agenda Digital sería un documento vivo que “se creó con la opinión recibida de múltiples sectores, expertos, referentes y también ciudadanos que son usuarios de las TIC’s, sin mayor conocimiento que el beneficio que aporta en su calidad de vida”. En la misma página se menciona a los consultados, entre quienes predominan los representantes del sector empresarial y actores gubernamentales⁶³. En este sentido, la agrupación de la sociedad civil, “Ciudadanos por una Agenda digital”, está realizando una encuesta online sobre el proceso de generación y los contenidos de la AD⁶⁴.

La AD se concentra en cinco ejes: desarrollar la conectividad e inclusión digital; educar y capacitar en materia digital; potenciar la innovación y el emprendimiento; crear servicios y aplicaciones; incentivar el desarrollo digital en las empresas y personas. Estos puntos se habrían definido en discusiones que se prolongaron por más de un año entre “delegados ministeriales y actores de la industria privada, a fin de plasmar en el documento las necesidades de modernización de los procesos del Estado...⁶⁵”. Esto constata cuál fue la perspectiva gubernamental al definir a los interlocutores válidos para definir políticas públicas de telecomunicaciones.

Entre los puntos que contiene la AD, se cuentan:

62 La Segunda (17/5/2013). Piñera anuncia Agenda Digital 2013.2020, con foco en modernización del Estado y aumento de la penetración de Internet. Pág. 27

63 Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital. (s/f). Presentación Agenda Digital Imagina Chile, en: <http://www.desarrollodigital.gob.cl/palabras-del-subsecretario-de-telecomunicaciones>

64 Véase en: <http://es.surveymonkey.com/s/AD2013-2020>

65 Ibíd.

- Pasar de una penetración de Internet en los hogares del 40% al 80% del total nacional;
- Conseguir que el 50% de los hogares de Chile cuenten con Internet a gran velocidad (hoy sólo el 1% dispone de ello);
- Incrementar del 15% al 70% el porcentaje de escuelas públicas o con aporte estatal con internet de alta velocidad.
- Que el 100% de las comunas cuenten con puntos de wi-fi gratuito.
- Traspasar el 100% de los contenidos de la educación pública a soporte digital.
- Ingresar al *top ten* de países con servicios públicos en línea.
- Aumentar el gasto de I+D de TIC hasta llegar a un 15%.
- Digitalizar el 95% del total de trámites públicos (actualmente 25%).
- Que el transporte público cuente en un 95% con servicios de información online.
- Aumentar del 5% al 10% la participación de las ventas del sector TIC en el PIB.

Representantes del sector empresarial, como Telefónica y Entel, se mostraron muy satisfechos con los anuncios realizados⁶⁶; sin embargo, hasta el momento, resulta difícil obtener balances por parte del mundo académico y de las organizaciones de la sociedad civil dedicados a esta materia por lo reciente del anuncio.

..... Servicios de telecomunicaciones: cantidad, calidad y acceso

Realizar un balance apuntando a las posibles variaciones recientes en la brecha digital resulta una tarea ímproba por los contrastes existentes en los datos disponibles y por su falta de actualización. En este contexto, las fuentes oficiales tienden a situar a Chile a la vanguardia de la Sociedad de la Información y en posiciones destacadas dentro de la OCDE, en tanto que otras fuentes, como medios de comunicación y estudios académicos, ofrecen una perspectiva opuesta.

Siguiendo estas tendencias, en la página de Desarrollo Digital/Subtel se informa que Chile habría subido cuatro puestos en el ranking de Sociedad de la Información del World Economic Forum. La misma fuente indica que el factor de mayor avance sería la mejora en la relación entre precio y acceso a

66 La Segunda (17/5/2013). Op.cit. Pág. 27

los servicios de telecomunicaciones. Tras haber perdido 10 posiciones en el ranking mundial de la Sociedad de la Información (NRI) durante el 2004 al 2009, Chile habría mejorado seis lugares en los tres últimos años, superando actualmente 10 países de la OECD y liderando América Latina⁶⁷.

No obstante las mejoras que destacan las fuentes oficiales, hay miradas contrastantes al respecto. Ciertamente es que en estos últimos años se registraron importantes transformaciones en el sector, y si en el 2011 se afirmaba que Chile tenía precios de banda ancha 41% más caros pero un promedio de velocidad 4 veces menor que el promedio de la OCDE⁶⁸, esta situación ha variado. Sin embargo, informaciones de mediados del año 2012 subrayaban que Chile aun cuadruplicaba prácticamente el costo promedio de banda ancha de alta velocidad de la OCDE⁶⁹. En calidad de banda ancha, y según estudio de otros países del año 2012, Chile se situaría bastante por debajo de la media y mediana de la OCDE, y en América Latina el primer lugar lo tendría Brasil⁷⁰.

Resulta indiscutible que la cantidad de conexiones a banda ancha móvil ha crecido vertiginosamente; en este ámbito Chile se ubicaría por segundo año consecutivo dentro de los cinco países con mayor crecimiento entre los 33 países de la OCDE, según un informe de febrero pasado que indica que el país habría pasado de una penetración de 17,4% en diciembre de 2011 a 22,4% en junio de 2012 con una variación de 29%, por cada 100 habitantes⁷¹. Sin embargo, la cantidad de conexiones, así como la cantidad de celulares per cápita (cifra que suele celebrarse reiteradamente desde el Gobierno) poco y nada dicen sobre la inclusión digital.

Conclusiones

El rumbo tomado por el actual Gobierno en materia de políticas de comunicaciones consolida un camino ya recorrido por los gobiernos de la Concertación, en donde, en términos generales, los intereses del mercado están por sobre el interés público. Las medidas adoptadas a lo largo de

67 Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Digital. (s/f). Chile lidera América Latina y supera a diez países OECD en Ranking mundial de la Sociedad de la Información, en: <http://www.desarrollodigital.gob.cl/noticias/40-chile-lidera-america-latina-y-supera-a-diez-paises-oecd-en-ranking-mundial-de-la-sociedad-de-la-informacion>

68 Cambio21. (s/f). Banda ancha en Chile es más cara, lenta y de mala calidad en relación al resto de los países OCDE, en: <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20110424/pags/20110424153810.html>

69 La Segunda online. (09/05/2013). Chile casi cuadruplica el costo promedio de banda ancha de alta velocidad de la OCDE, en: <http://www.lasegunda.com/Noticias/Economia/2012/05/744841/chile-casi-cuadruplica-el-costo-promedio-de-banda-ancha-de-alta-velocidad-de-la-ocde>

70 Universidad de San Andrés. (2012). Precios y calidad de la banda ancha en América Latina: Benchmarking y tendencias, en: http://www.udesa.edu.ar/files/AdmTecySociedad/12_galperin.pdf

71 América economía. (08/02/2013). Chile figura entre 5 países de OCDE con mayor avance de banda ancha, en: <http://tecnologia.americaeconomia.com/noticias/chile-figura-entre-5-paises-de-ocde-con-mayor-avance-de-banda-ancha>

estos últimos años, y en particular en los últimos meses, en los ámbitos aquí analizados apuntan en sentido similar: en el fondo, todo parece tratarse de aumentar la renta privada. Así lo sugiere lo sucedido en torno a:

- La no transmisión de la franja en el marco de las elecciones primarias, claro triunfo del reclamo de ANATEL por las supuestas pérdidas millonarias que le provocaría ceder espacio a una cuestión de interés público;

- La versión final de la ley de TV Digital, con ciertas mejoras desde aquella versión aprobada bochornosamente en el año 2011 por una Cámara de Diputados que regalaba espacio radioeléctrico de por vida a los grandes operadores, pero cuyo balance general muestra un claro saldo positivo a favor de los grandes canales y de empresas poco transparentes (vía SII); escaso margen para potenciar la producción independiente y propuestas no lucrativas en general, comunitarias, educativas, culturales, etc. La ley de TVN, que sigue en el freezer, postergada en virtud de una "ley corta" que, ante todo, define el carácter comercial del canal público. El debate sobre la misión de la TV pública no sólo no avanzó, sino que retrocede de la mano del apuro oficial por ampliar su giro comercial.

- En el universo de la radio, otrora orgullosa de su diversidad, avanza inexorablemente la concentración liderada por el grupo Luksic. El actual contexto legal no brinda ningún resguardo para que la concentración de medios no se traduzca en uniformidad de la oferta ni falta de pluralismo.

- La Agenda Digital anunciada por el gobierno fue definida entre éste y las empresas, según anuncia, sin complejos, la propia página de la Subtel.

En este contexto, los esfuerzos desde la sociedad civil son más bien dispersos aunque muchos de ellos resultan no sólo valiosos, sino imprescindibles. No obstante, la falta de recursos que los afecta y la desarticulación generalizada que caracteriza su accionar, limitan sus posibilidades de impacto.

En la actual gestión, las cartas en el campo de las políticas de comunicación están echadas. Cabe preguntarse, de cara a los próximos procesos electorales, ¿en qué medida estos últimos pasos –por demás significativos– representan un fin de ciclo o constituyen un trecho más de un camino sin desvíos entre una y otra gestión gubernamental? Por ahora no resulta posible aventurar respuestas sobre la base de las propuestas de las distintas candidaturas ya que, salvo excepciones que parecen confirmar la regla, los grandes temas de las políticas de comunicaciones no aparecen en los debates programáticos.

Ciudad y Reconstrucción

Misión cumplida, señor presidente. Informe de ciudad y reconstrucción

Alfredo Rodríguez / Paula Rodríguez*

Resumen

En este informe de ciudad y reconstrucción para el Barómetro de política y equidad, se hace una revisión del programa de políticas urbanas de la Coalición por el Cambio. Se destaca el cumplimiento de un conjunto de medidas que dan cuenta de lo que sucede cuando el rol del gobierno es convertir en políticas de Estado las acciones e intereses de los agentes del mercado: las ciudades se convierten en mercancía. Es el modelo neoliberal.

Para escribir este artículo se ha realizado una revisión del Mensaje del 21 de Mayo 2013, y de la prensa para el periodo noviembre 2012-mayo 2013; se ha incorporado la información oficial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, de su Observatorio Habitacional, del Congreso Nacional, del Instituto Nacional de Estadísticas y de la Cámara Chilena de la Construcción, del Programa de gobierno en materias urbanas y del Movimiento Nacional por la Reconstrucción Justa; asimismo, se ha tomado en cuenta la conversación con expertos¹ y el trabajo en los talleres del Barómetro.

Introducción

Se han cumplido tres largos años del gobierno de la Coalición por el Cambio (2010-2013), en los cuales hemos escuchado discursos presidenciales como el que Sebastián Piñera realizó el año pasado, con motivo de la reconstrucción pos-terremoto de 2010:

*“¿Ustedes se acuerdan de la historia de los tres chanchitos?, que uno construyó sobre arena, llegó el viento y derrumbó la casa; pero el más sabio reconstruyó sobre roca, y logró una casa que fue capaz de soportar el viento y la lluvia. Y lo mismo quisimos hacer con Dichato’, dijo el Presidente”.*²

Con piezas de oratoria como la citada, al menos parecía poco probable que la Coalición lograra cumplir con su programa de políticas urbanas neoliberales; sin embargo, lo ha conseguido. En el inicio del último año de gobierno de Piñera, se puede decir que han cumplido con las metas que se propusieron, entre desaciertos públicos y protestas. No hay que olvidar que, durante el

1 Queremos agradecer a Pablo Trivelli y Nelson Morales por su lectura, comentarios y precisiones, las que hemos incorporado en este artículo.

2 “Piñera explica con el cuento de ‘Los tres chanchitos’ los avances de la reconstrucción en Dichato”, en *El Mostrador*, 26/11/2012; consultado en <http://bit.ly/111J5gW>, el 12/04/2013.

”

Una primera vaguedad del discurso es que a muchos puede llevar a suponer que un subsidio equivale a la construcción de una vivienda nueva, o de algo similar, como ‘una solución habitacional’. Al respecto, hay que entender que el subsidio habitacional es un papel y no una casa. Una promesa, no un hecho

2011, se realizaron más de setenta protestas en todo el país, tanto por las demoras en la reconstrucción como por la mercantilización de la resolución de los derechos sociales, el lucro en la educación y en la explotación de los recursos naturales.

Las propuestas de la campaña presidencial de Piñera fueron elaboradas por el Grupo Tantauco,³ que estuvo trabajando dos años en el programa de gobierno de la Coalición.⁴

En este número del Barómetro destacamos el (desafortunado) cumplimiento de algunos de los puntos del programa de políticas urbanas neoliberales de Sebastián Piñera:

a) El aumento del rol fiscalizador del Estado que propuso la Coalición, en el marco del principio de subsidiariedad del Estado, que se repasará a partir de las cifras de la reconstrucción, las cifras de subsidio y de viviendas sociales, como también de la discusión en torno a la burbuja inmobiliaria.

b) La incorporación de las empresas privadas en las políticas de ciudad,⁵ que se ejemplificará a partir de los cambios que están ocurriendo en las ciudades (las cifras de construcción en la Región Metropolitana y en la comuna de Santiago) y las políticas urbanas segregatorias.

c) La resignificación de la ciudadanía, que puede expresar su opinión de manera no vinculante, lo cual se revisará a partir de la fallida ley de plebiscitos y la propuesta de Política Nacional de Desarrollo Urbano.

d) La privatización del sector público y las infraestructuras colectivas,⁶

3 "El grupo Tantauco son 1.200 profesionales integrantes y 36 comisiones, que durante dos años trabajaron para elaborar el programa de gobierno de Piñera, y establecieron cronogramas para los primeros cien días y el primer año de gobierno/gestión. Entregaron al presidente el resultado de su trabajo en abril del año 2009". (Océanos Azules, 09/02/2010, "¿Qué es el Grupo Tantauco?"; consultado en <http://bit.ly/Tmr>, el 01/05/2013).

4 Los tres puntos relevantes de la propuesta en materia de políticas urbanas fueron continuar con la política urbana de los gobiernos de la Concertación por la Democracia (políticas focalizadas, basadas en subsidios); la prevalencia del enfoque ecologista en materia de seguridad ciudadana, que vincula deterioro del medioambiente con el de las relaciones sociales, el delito y la inseguridad; y el mantenimiento del rol subsidiario del Estado, el que fue definido por la Junta Militar en 1974. El plan de Tantauco fue levemente modificado después del mega terremoto de 2010, pero no en una dirección que buscara la equidad o, mucho menos, la redistribución y la justicia social.

5 Por ejemplo, en los planes de reconstrucción post-terremoto, que el gobierno entregó a empresas privadas; o los casos del mall de Castro, el mall de Barón, la torre Cencosud, en los cuales empresas privadas logran modificar las normativas de construcción; el Rancagua Express y la ampliación de Vespucio Oriente, como ejemplos de políticas urbanas segregatorias; y la participación de las empresas privadas en la nueva propuesta de Política Nacional de Desarrollo Urbano.

6 Como, por ejemplo, el fin legal de las áreas verdes, que se inició con el gobierno de Ricardo Lagos y culminó el 2012 con la aprobación de la normativa; la expansión del suelo urbano en Concepción y Valparaíso, sobre la base de diagnósticos espurios que indican que el suelo urbano se acabó en dichas ciudades; el plan de licitaciones de propiedades fiscales del Ministerio de Bienes Nacionales, que considera la venta de cerca de 440 terrenos en todo el país.

que se examinará a partir de los casos de la ampliación de la avenida Américo Vespucio Oriente y la línea de tren Rancagua Express, y la propuesta de Política Nacional de Desarrollo Urbano.⁷

Las cifras de la reconstrucción: un papel no es una casa

Para entender las políticas de vivienda neoliberales y los discursos en torno a ellas, es necesario precisar algunas de las ambigüedades con que se utiliza el término 'subsidios habitacionales'.

Otra ambigüedad del discurso es que, al hablar de subsidios entregados, rara vez se menciona cuánto tiempo pasa para que lleguen a ser subsidios pagados; esto es, para que hayan sido efectivamente utilizados en alguna operación de compra de vivienda. De ahí que se escuchen los reclamos de beneficiarios de subsidios que no logran encontrar solución a su necesidad de una vivienda.

Una tercera opacidad en los discursos en torno a los subsidios es que no todo subsidio habitacional equivale a la construcción de una nueva vivienda: hay subsidios para compra de viviendas usadas, como también los hay, de montos menores, para la reparación de viviendas.

Por último, hay otros subsidios, tales como los de localización, de renovación urbana, que se suman, en determinados casos, a los subsidios de adquisición. Así, se puede dar el caso de que se utilicen tres tipos de subsidios por una unidad de vivienda nueva.

El pasado 21 de mayo, la exposición que el Presidente Piñera hizo de la reconstrucción pos-terremoto y del sector vivienda y ciudad fue también notablemente ambigua con respecto a las cifras de la reconstrucción y de las actividades del sector de la construcción de viviendas.

El gobierno subestimó las dificultades de la reconstrucción. Basta recordar que el Presidente inicialmente señaló que en tres meses estaría todo resuelto; meses más tarde declaró que al cabo de un año tendrían construidas y entregadas 100 mil viviendas, etc. Si hay que citar cuentos infantiles, aquí correspondería "Pedrito y el lobo".

Ahora, con la ansiedad de mostrar resultados, se han reducido las metas inicialmente planteadas y también dan por terminadas viviendas que están en alguna etapa de construcción o que no pueden ser habitadas por problemas estructurales.

Este año, en su tercera cuenta presidencial frente al Congreso de la Nación, el Presidente Piñera señaló que solo faltaba un 4 por ciento para cumplir las metas de la reconstrucción de viviendas. Y lo comprobó diciendo que,

7 Hay que recordar que, en Chile, no hay Política Nacional de Desarrollo Urbano desde el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2004).

en materia de vivienda, los 222 mil subsidios comprometidos ya estaban otorgados; que, de ellos, 155 mil soluciones habitacionales estaban terminadas y entregadas y 57 mil, en plena construcción. Esto significa que 212 mil soluciones habitacionales, es decir, el 96 por ciento del total, están terminadas y habitadas o en plena construcción. Pero no es tan así. Las cifras del Informe "Avance de Reconstrucción" del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), de abril de 2013,⁸ permiten desagregar por tipo y estado de avance esos 222.415 subsidios entregados, como se hace en el Cuadro 1.

CUADRO 1. AVANCE RECONSTRUCCIÓN, VIVIENDAS NUEVAS Y REPARACIONES (ABRIL 2013)

	Subsidios viviendas nuevas		Subsidios reparaciones		Total subsidios habitacionales	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Entregados	63.528	54,0	91.626	87,5	155.154	69,8
En construcción	49.151	41,8	8.006	7,6	57.157	25,7
Por iniciar	4.981	4,2	5.123	4,9	10.104	4,5
Total	117.660	100,0	104.755	100,0	222.415	100,0

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, "Avance de Reconstrucción" (2013).

Así, de los 155.154 subsidios terminados y entregados a que se refiere el Presidente Piñera, solo 63.528 corresponden a nuevas viviendas construidas, esto es, el 54 por ciento de los 117.660 subsidios otorgados para viviendas nuevas (que en un inicio se habían anunciado serían 180 mil viviendas).

Las cifras de los subsidios

Otra muestra de la ambigüedad en el Discurso del 21 de Mayo fue la promesa de entrega de 750 mil subsidios habitacionales, lo que cambiaría la vida de 2,5 millones de chilenos e implicaría un aumento del 50 por ciento respecto del período anterior. Las cifras del Minvu y de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) muestran lo equivoco del discurso, como se observa en el Cuadro 2.

8 Disponible en el sitio web del Minvu; consultado en <http://bit.ly/17IXyK>, el 12/05/2013.

CUADRO 2. PERMISOS DE EDIFICACIÓN DE VIVIENDA. TOTAL PAÍS, NÚMERO, M² Y TAMAÑO PROMEDIO (2006 A 2012)

Año	Número de permisos	Metros cuadrados	Tamaño promedio
	Total anual	Total anual	m ²
2006	163.236	10.955.804	67,1
2007	150.710	10.522.479	69,8
2008	150.911	10.194.509	67,6
2009	140.619	9.302.875	66,2
2010	96.036	6.519.641	67,9
2011	151.071	10.431.888	69,1
2012	109.043	8.339.446	76,5

Fuentes: Observatorio Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Cámara Chilena de la Construcción.

La revisión de los permisos de edificación para vivienda aprobados en los tres años de este gobierno indica que se está construyendo menos que en el periodo anterior: entre los años 2006 y 2009 se otorgaron más de 600 mil, mientras entre 2010 y 2012 han sido 356 mil, con lo cual el periodo terminará con una cifra que oscila entre 450 mil y 500 mil permisos de edificación.

En el periodo 2006-2012, el porcentaje de permisos para viviendas con subsidios corresponde a menos de la mitad del total de permisos (250 mil viviendas).⁹ De ahí que calificar como un éxito la oferta de 750 mil subsidios habitacionales para el final del periodo es peligrosa. Esto porque se sabe que no se puede cumplir.

Al fin del gobierno de Piñera, tendremos no menos de 500 mil familias que deambularán con un papel en la mano, buscando una 'solución habitacional' que no existe. Esto va a implicar una gran presión sobre el próximo gobierno.

Las cifras de viviendas sociales

Otro logro mencionado en el Mensaje del 21 de Mayo fue el aumento del tamaño promedio de las viviendas en el país, que en el año 2012 alcanzó los 77 m², lo que nos lleva a la conclusión de que esto se debe a que se está construyendo viviendas mejores y de mayor tamaño. Esto es cierto. Y ello ocurre, tal como las estadísticas de la construcción nos lo indican, debido a que la producción de viviendas ha tendido a concentrarse en los tramos de

9 Véase *El Mercurio* (27/05/2013). "Viviendas sociales caen al 25 por ciento de participación en el rubro inmobiliario, la mitad que hace 20 años"; consultado en <http://bit.ly/18RBjMO>, el 12/04/2013.

mayor tamaño y de mayor precio, junto con una reducción en la producción de viviendas sociales.

Las cifras que aparecen en las páginas web del Minvu y de la CChC muestran la reducción que existe en la construcción de viviendas sociales en todo el país y, con mayor fuerza, en el Gran Santiago. Según Mario Grandón y José Astaburuaga,¹⁰ en el período 1990-1995, el 67,5 por ciento del total de viviendas anuales iniciadas correspondía a viviendas con subsidio (74.003 unidades promedio anuales), mientras que en la actualidad, el período 2006-2011, esa proporción se había reducido al 48,5 por ciento (64.033 unidades promedio anuales). Esto significa una disminución importante del peso de los subsidios habitacionales en la actividad de la construcción.

A lo anterior se agrega el hecho de que en el año 2012, por primera vez desde 1991, según cifras de la CChC, el total de metros cuadrados de edificación no habitacional en el país se equipara al total de metros destinados a vivienda. Tenemos, así, el panorama de que la construcción de viviendas sociales está dejando de ser atractiva para las empresas inmobiliarias y constructoras. Esto ocurre, como señala José Astaburuaga en *El Mercurio*,¹¹ por "las dificultades que enfrenta la construcción de casas y departamentos sociales (...) los suelos son más escasos y caros, el costo de la construcción se elevó. Se entregan muchos subsidios, pero se aplican pocos y quedan personas dando vueltas con un cartón. Así se está generando una bolsa de allegados que va a explotar".

Las cifras de la Región Metropolitana

En la Región Metropolitana, durante el período 2006-2012, la edificación total anual se ha mantenido estable en torno a los 6,3 a 6,5 millones de metros cuadrados. Lo interesante es el hecho de que, por primera vez desde 1990, el porcentaje de metros cuadrados destinados a usos no habitacionales (oficinas, servicios, industria, comercio) supera a los de uso habitacional. La actividad del sector de la construcción se ha dirigido en los años recientes a la producción no habitacional, como se observa en el Cuadro 3.

10 Citados en Manuel Valencia (11/05/2013), "Construcción de oficinas y empresas supera a la de viviendas en Santiago"; consultado en <http://bit.ly/1bkVM92>, el 21/05/2013.

11 Véase *El Mercurio* (27/05/2013). "Viviendas sociales caen al 25 por ciento de participación en el rubro inmobiliario, la mitad que hace 20 años"; consultado en <http://bit.ly/18RBjM0>, el 12/04/2013.

CUADRO 3. EDIFICACIÓN HABITACIONAL Y NO HABITACIONAL, REGIÓN METROPOLITANA (2006-2012), PORCENTAJES DE METROS CUADRADOS SEGÚN PERMISOS DE EDIFICACIÓN

Edificación	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Habitacional	66,5	62,8	58,6	61,9	46,9	49,5	46,4
No habitacional	33,5	37,5	41,4	38,1	53,1	50,5	53,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Elaborado según información de Grandón y Astaburuaga, en *El Mercurio* (14/05/2013).

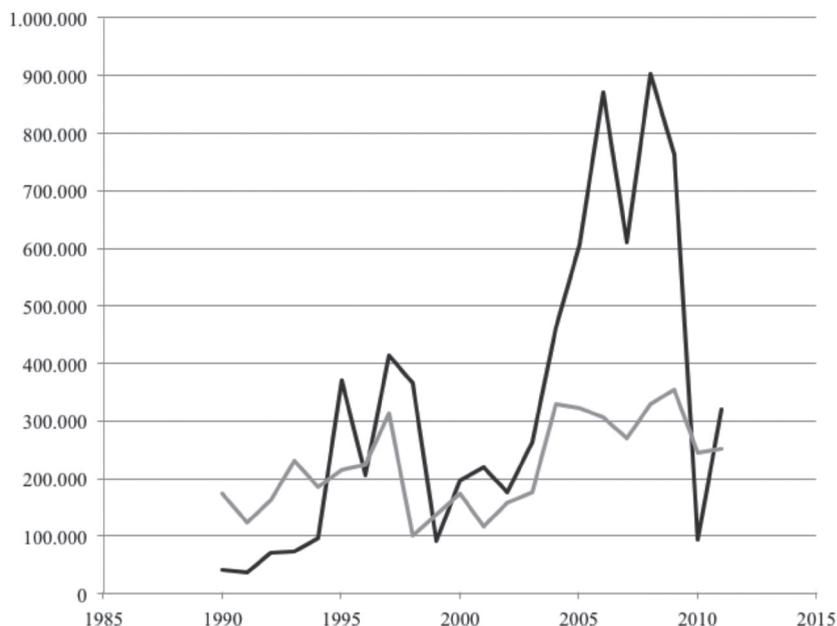
El resultado de esta tendencia es que el número de permisos para edificación de viviendas en el Gran Santiago ha disminuido, de un promedio anual de 62.274 unidades en el período 2006-2009, a 35.229 unidades entre 2010 y 2011. De estas cifras se puede concluir que la actividad de la construcción en Santiago se orienta, en estos años, hacia la edificación de viviendas de ingresos medios y altos, y al sector de oficinas y comercio. La construcción de viviendas sociales, que en algún momento (en los inicios de los años noventa) alcanzó hasta el 70 por ciento de total construido en Santiago, hoy llega al 25 por ciento del total. Construir para sectores de bajos ingresos ha dejado de ser negocio en Santiago.

Tenemos así una situación desfasada: un mercado de vivienda que ofrece productos para sectores de ingresos medios y altos, y una política de vivienda que distribuye subsidios habitacionales para los cuales no hay oferta.

Las cifras en la comuna de Santiago

Las cifras en la comuna de Santiago son diferentes al promedio de la Región Metropolitana, porque la superficie anual aprobada para edificación de viviendas supera la aprobada para otros usos.

GRÁFICO 1. COMUNA DE SANTIAGO, EVOLUCIÓN PERMISOS EDIFICACIÓN VIVIENDA Y NO VIVIENDA, EN M² (1990 a 2011)



Elaboración propia sobre la base de información del Instituto Nacional de Estadísticas, permisos de edificación (1990 a 2011).

En la comuna de Santiago, desde 1990 a la fecha, se han construidos 121 mil nuevos departamentos con casi 9 millones de metros cuadrados, concentrados en la periferia del centro histórico, en el municipio de Santiago. En los primeros años de la década de los noventa, la actividad inmobiliaria en dicha comuna fue lenta. En el período inicial del retorno a la democracia (1990 a 1996), se construyeron edificios de departamentos mayoritariamente de baja altura (hasta cuatro pisos) vinculados a iniciativas ciudadanas. De ahí en adelante, la altura de las edificaciones y la cantidad de metros cuadrados construidos aumentaron. Entre 1997 y 2005, casi la mitad era de más de diez pisos; y de 2006 en adelante, más de la mitad de los edificios sobrepasa los veinte pisos, y una buena parte los treinta pisos.

El aumento en la cantidad de pisos por edificio es, sin duda, la expresión del funcionamiento de un mercado de viviendas en expansión, con escasas restricciones, que: (a) al operar sube los precios del suelo y, por tanto, requiere de mayor intensidad de uso (mayor número de metros cuadrados construidos = mayor número de pisos) para lograr un mayor lucro; y (b) como está orientado a un segmento muy específico de los subsidios habitacionales, que se sitúa entre las 950 UF y 2.000 UF, nivel levemente superior al de la vivienda social (menos de 750 UF, sumando diferentes subsidios), tiende a reducir los

tamaños de las unidades y simultáneamente aumentar el número de unidades de vivienda por edificio. Así logra ganancias superiores a las que alcanzaría en otras localizaciones de la ciudad. La lógica tras este cuadro es similar a lo que ocurre en la turgurización de los barrios periféricos, con viviendas sociales: mayor número de unidades de tamaño pequeño por predio, simple maximización de la renta.

CUADRO 4. COMUNA DE SANTIAGO, CANTIDAD DE EDIFICIOS DE VIVIENDA, DEPARTAMENTOS Y PROMEDIO DE DEPARTAMENTOS POR EDIFICIO CONSTRUIDOS POR PERIODO, SEGÚN NÚMERO DE PISOS (1990 A 2012)

Número de pisos	1990 a 1996			1997 a 2005			2006 a 2012			Total		
	Edif.	Deptos.	Deptos/ Edif.	Edif.	Deptos.	Deptos/ Edif.	Edif.	Deptos.	Deptos/ Edif.	Edif.	Deptos.	Deptos/ Edif.
	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)	(n)
Hasta 4	62	4.203	68	8	279	35	9	630	70	79	5.112	65
5 a 9	13	2.966	228	66	6.785	103	48	4.524	94	127	14.275	112
10 a 19	13	4.402	339	102	14.121	138	78	11.386	146	193	29.909	155
20 y más	2	1.839	920	42	16.820	400	173	53.403	309	217	72.062	332
Total	90	13.410	149	218	38.005	174	308	69.943	227	616	121.358	197

Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección de Obras de la Municipalidad de Santiago, 2013.

A partir de 2006 en adelante, se incrementó notablemente la producción de edificios de departamentos en el municipio de Santiago, que pasó a ser la comuna con la mayor superficie de metros construidos para vivienda en el Gran Santiago: si en el año 1990 había 170 nuevas viviendas edificadas por año, en 2008 fueron 17.000.¹² Se sigue aumentando el número de departamentos por edificio, alcanzando un promedio de 227. Lo anterior se observa en la disminución de los metros cuadrados por unidad de vivienda, que en promedio son menores a 50 metros, dentro de un rango que va desde los 19 metros cuadrados (un ambiente y un baño) a 60 metros cuadrados (dos dormitorios,

12 Véase Mario Rosales (2012), "Repoblamiento y recuperación de barrios antiguos en Santiago de Chile". En: Mario Rosales y Rafael Urriola (Eds.), *Hacia un modelo integrado d desarrollo económico local y cohesión social*. Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social N° 4. Barcelona: Urb-AI III - Oficina de Coordinación y Orientación. Consultado en <http://bit.ly/16xLxk4>, el 14/05/2013.

living-comedor, dos baños). Los precios por unidad se ubican entre las 980 UF y las 2.100 UF, esto es, entre 50 UF y 36 UF por metro cuadrado.¹³

El rango de precios señalado muestra la importancia del subsidio habitacional y del subsidio de renovación urbana en este proceso de construcción de vivienda. En su gran mayoría no superan las 2.000 UF, límite máximo de precio por unidad, incluidos los subsidios habitacional y de renovación urbana.

Las personas y las familias que pueden acceder al nivel menor del rango de precios por unidad (980 UF) tienen ingresos ligeramente superiores a los de aquellos a quienes están orientadas las viviendas sociales, en la periferia del Gran Santiago.

Lo anterior también se relaciona con cambios en los tipos de familia, el aumento o disminución de los ingresos, con cómo se realizan las negociaciones al interior de los hogares con allegamiento, cómo se toman las decisiones en el ámbito doméstico, entre muchos otros; y muestra un tema que nunca ha sido objeto de política pública, que es aquel de la regulación efectiva de los arriendos.

Como todo éxito cuantitativo en el cual ha primado la rentabilidad de las operaciones inmobiliarias, este *stock* de viviendas en altura, de tamaño reducido, plantea al menos dos problemas: uno es la posible turgurización de estos edificios, por dificultades para financiar su mantenimiento y gastos comunes; otro es la presión que ejercen sobre inmuebles y barrios aledaños, amenazados de destrucción por aumentos en los precios del suelo y de los alquileres, que llevarían a la expulsión de sus habitantes y reemplazo de sus casas por nuevas edificaciones en altura.

Las preocupaciones de los privados: las discusiones semánticas en torno a la burbuja inmobiliaria

Desde sus inicios, en la década de los cincuenta, ha existido una relación directa, clara y precisa, entre la CChC y la esfera estatal. Esta se ha hecho visible tanto en los nombres de profesionales que aparecen en la CChC (como parte de los mandos de decisión) y luego en el Estado (en ministerios, por ejemplo), como en la capacidad histórica que ha tenido la CChC para influenciar y modificar las políticas urbanas en el país o conseguir que el Estado convierta sus intereses corporativos en políticas públicas, de Estado.

Las acciones de la CChC denotan su visión mercantilista: la ciudad y la vivienda son solo posibilidades de negocio. Esto no es algo nuevo y no provoca sorpresa ni asombro alguno. Así ha sido desde su creación.

13 Véase Pablo Trivelli (2013), "Boletín Mercado del suelo urbano, Área Metropolitana de Santiago". Santiago de Chile: Pablo Trivelli y Cía. Ltda.

Desde hace un año o poco más, se debate en torno a si existe o no una 'burbuja inmobiliaria' en Chile. Esto, a partir de la constatación de los altos precios que han alcanzado las viviendas en el último tiempo, lo que debe ser comprendido como el efecto visible de la independencia alcanzada por el segundo circuito del capital (los agentes del suelo: inmobiliarias, banca, Estado).

Como parte del debate, el cual ha sido difundido por los medios de comunicación, muchos de los expertos —y también los periodistas— concuerdan en que sí se ha producido un alza en los precios en las viviendas:

*“Si revisamos la información disponible en la prensa y en los índices publicados por diversas autoridades y organismos, efectivamente los precios de las viviendas han presentado un alza importante en la última década, pero en particular en los últimos dos o tres años”.*¹⁴

La preocupación es que en Chile, país del tercer mundo, no ocurra lo mismo que en países del primero, como España; mucho menos que en potencias, como Estados Unidos. La burbuja es mala para los proyectos de negocios, la inversión extranjera, las mediciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Pero el caso de Chile es diferente, porque el Estado, en el caso de los subsidios al menos, ha asegurado a la banca.

Los expertos, y también los periodistas, coinciden en indicar que el aumento de los precios de las viviendas no ha sido una medida artificial, sino producto de varios motivos:

*“Nicole Norel, Subdirectora del Centro de Inteligencia Territorial de la Universidad Adolfo Ibáñez, señala que si bien se ha visto un alza importante en los precios de las propiedades, estos no reúnen las características necesarias para hablar de una burbuja inmobiliaria, ya que esto ocurre cuando el alza es artificial, mientras que en el caso de Santiago existen varios motivos para explicar incremento de los valores de las propiedades tanto residenciales como oficinas”.*¹⁵

Una de las razones por la cual no se trataría de un alza artificial es porque el aumento de los precios tendría relación directa con la escasez de suelo urbano, como lo indicó el Director de la Escuela de Arquitectura de la Universidad Diego Portales, Ricardo Abuauad. Lo mismo señaló el presidente del Banco Central:

“En comunas como Santiago, La Florida, Ñuñoa, La Reina, Las Condes y Vitacura, tal como dice el presidente del Banco Central, ha habido un alza de los precios de las viviendas. Sin embargo, y apoyando la versión del jefe del ente rector, dicha alza se explicaría más por la escasez de

14 Raimundo Cruzat (sin fecha), “¿Estamos frente a una burbuja inmobiliaria?”, en El Post; consultado en <http://bit.ly/16BYrhS>, el 01/04/2013.

15 Ignacio Morgan (12/11/2012), “¿Existe una burbuja inmobiliaria en Santiago Oriente? Expertos defienden y critican la tesis”, en La Tercera online; consultado en <http://bit.ly/W3idaY>, el 01/04/2013.

tierra que por especuladores inmobiliarios. Los números apoyan esta tesis".¹⁶

Esta explicación es muy difícil de entender, sobre todo si se toma en cuenta que, como señala Trivelli (2010: 17), hay cerca de 10 mil hectáreas de suelo disponible en las comunas del Gran Santiago y que, durante los años 2003 y 2009, la demanda de expansión fue de cerca de 450 hectáreas por año. En palabras de Trivelli (2010: 18): "el suelo disponible alcanza para más de veinte años, o incluso un periodo mayor".¹⁷

Por otra parte, se señala que en Chile se construye poco y que las ventas han aumentado, lo cual se ha traducido en un incremento en los montos de los créditos para adquirir viviendas. En este tipo de construcción, no se estaría frente a una burbuja inmobiliaria, porque las construcciones de viviendas se concentran en los barrios de altos ingresos, para personas con alto poder adquisitivo; y también se construye donde hay subsidios, como en el centro de Santiago. Diferente podría ser el caso de las construcciones de oficinas.

La participación en el debate de la CChC se ha concretado a tres puntos: primero, afirma que es necesario definir, redefinir o llegar a un acuerdo respecto de lo que se comprende por 'burbuja inmobiliaria', con lo que reduce el problema a un asunto de semántica.

Segundo, ha obviado la definición de burbuja a partir de su carácter especulativo; pero las burbujas sí son fenómenos especulativos:

"Se trata de un alza importante y focalizada de algún activo, en este caso bienes raíces, por sobre el alza promedio de los precios y sin razones explicables en los fundamentos de la economía (estructurales, como menor oferta o mayor demanda; o coyunturales, como mayores salarios o mejores rendimientos de las rentas por alquiler)".¹⁸

Y tercero, una vez superado el asunto de los significados, la CChC señala que lo que hay en Chile es un 'boom inmobiliario'.¹⁹

En Chile ha habido burbujas inmobiliarias. Basta recordar la masiva condonación de deudas de los subsidios entregados a las viviendas PET, desde mediados de los noventa al 2004.

16 Andrés Jorquera (27/06/2012), "¿Hay burbuja inmobiliaria en Santiago?", en Información privilegiada. Consultado en <http://bit.ly/LtOu5r> (01/04/2013). Véase Capital (19/06/2012), "Burbuja inmobiliaria"; consultado en <http://bit.ly/RZwjfA>, el 01/07/2013.

17 Pablo Trivelli (2010), "El culto a las plusvalías en la construcción de las ciudades chilenas". En Varios Autores, *Pensar la ciudad*, Proposiciones 37: 13-21. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

18 Rafael Urriola (02/01/2013), "La amenaza de la "burbuja inmobiliaria"", en Chile 21; consultado en <http://bit.ly/100B3Hx>, el 14/04/2013.

19 Constanza Pérez-Cueto (18/12/2012), "Cámara Chilena de la Construcción: El mercado inmobiliario está en un fuerte boom pero no hay burbuja de precios". En La Tercera online; consultado en <http://bit.ly/VPW93a>, el 013/04/2013.

Lo que hay ahora es una gran preocupación de la banca, que está monitoreando los créditos de vivienda.

El desincentivo a la participación: las ciudades sin ley (de plebiscitos)

El proyecto original de Sebastián Piñera era resignificar la ciudadanía, la que podría expresar su opinión en cuanto a las políticas urbanas, por ejemplo, mediante encuestas de opinión, twitter o facebook (las mal llamadas 'redes sociales'); es decir, las personas podían opinar, pero de manera no vinculante. Eso no es participación ciudadana en ninguna parte; la opinión de los y las ciudadanas no es equivalente a una conversación informal frente a un café acerca de los eventos del día, o sobre el resultado del último partido de fútbol de la selección nacional ante una pantalla de televisión.

El proyecto tal como está planteado es una demostración de que el interés es desincentivar la participación, de que la participación no interesa.

En el ámbito local, existen algunas herramientas y están asegurados algunos procedimientos para que los y las ciudadanas participen y modifiquen los flujos de decisiones de los gobiernos locales: los plebiscitos y las consultas. Esto, aunque no existe una ley que los regule. Lo que sí había era un proyecto de ley presentado en el Congreso para su discusión y votación, que formaba parte de la agenda de perfeccionamiento de la democracia. Este proyecto, ingresado por el Ejecutivo en 2010 y votado en noviembre de 2012, fue una de las pocas modificaciones sustantivas al proyecto del Grupo Tantauco. Formaba parte de un conjunto de medidas en las que se incluía la inscripción automática en los registros electorales, las elecciones primarias y la declaración de intereses y patrimonio de las autoridades y candidatos. Su objetivo era disminuir el desencanto de la gente con la política; y en el caso de los plebiscitos, facilitar su ejecución y la de las consultas para incrementar la participación ciudadana.

Pero la gente no solo estaba desencantada, lo que se manifestó en los altos porcentajes de abstención en las últimas elecciones municipales (a fines de 2012), que llegaron incluso al 90 por ciento en algunas mesas de votación. La gente tampoco estaba informada acerca del proyecto de ley para regular los plebiscitos municipales.

La abstención en las urnas incidió directamente en la desaprobación del proyecto de ley de plebiscitos. El proyecto establecía "enmiendas en las leyes orgánicas constitucionales de Municipalidades y de Votaciones Populares y Escrutinios y en la Ley de los Tribunales Electorales Regionales".²⁰ Los asuntos que incluía este proyecto eran:

- a) La ampliación de las materias que se podían llamar a plebiscito. Se

20 La Segunda Online (26/11/2012), "Diputados DC piden 'salvar' proyecto por plebiscitos comunales rechazados en el Senado." Consultado en <http://bit.ly/UN70Bf>, el 02/06/2013.

incluían materias de uso y conservación de bienes nacionales y de uso público, como plazas, parques.

b) La posibilidad de convocar a plebiscitos en conjunto con elecciones que no sean municipales.

c) La disminución de los costos para llevar a cabo un plebiscito.

d) La modificación de los quórum necesarios para pedir un plebiscito.

La abstención en las elecciones municipales afectó el proyecto de ley de forma negativa en lo relacionado con la modificación de los quórum. Este cambio provenía de la Ley N° 20.500, "Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública", que cambió el quórum de 5 a 10 por ciento de ciudadanos y ciudadanas que podían solicitar un plebiscito, sobre la base de que este 10 por ciento debía haber votado en las últimas elecciones municipales, con certificación del Servicio Electoral. Se pedía que este porcentaje solo hubiera votado; podía haber votado nulo, en blanco o haber marcado alguna preferencia. Con respecto a la votación en el plebiscito, en el proyecto de ley se establecía que debía corresponder al 50 por ciento de los que hubieran votado en la última elección municipal.

A pocos días de las elecciones municipales, el Senado no aprobó la propuesta:

"Nueve senadores, todos ellos de la Alianza, rechazaron la propuesta por considerar que la aplicación de una de sus normas amenazaba en la práctica la gobernabilidad en las comunas.

El proyecto establecía que los plebiscitos serían vinculantes si en ellos participaba a lo menos el 50 por ciento de quienes habían sufragado en la municipal anterior.

'Tras lo ocurrido el 28 de octubre, el proyecto contemplaba un quórum muy bajo para establecer decisiones vinculantes', explicó Francisco Chahuán (RN).²¹

Las políticas urbanas segregatorias

Desde hace varios años, los vecinos de las comunas de Ñuñoa y La Reina han estado en campaña para lograr que pase bajo superficie el tramo que falta para completar el anillo de circunvalación Américo Vespucio.

Después de muchos anuncios, a fines del año pasado, el Ministerio de Obras Públicas presentó una propuesta definitiva para la licitación de la autopista Vespucio Oriente, con un trazado que causó gran difusión y discusión pública: la autopista pasaría en túnel por la comuna de Las Condes, y como trinchera

21 Equipo Plataforma urbana (19/11/2012), "Proyecto de plebiscitos comunales 'cae' por baja votación en municipales." Consultado en <http://bit.ly/10TZBMo>, el 23/04/2013.

abierta por las comunas de La Reina y parte de Peñalolén. En estas dos comunas no seguiría el actual trazado de Américo Vespucio, sino que iría en forma paralela 150 metros al oriente, para lo cual habría que expropiar un número considerable de casas.

Los vecinos, las autoridades de las comunas (Las Condes, Ñuñoa, La Reina, entre otras) que se consideraron afectados por el nuevo trazado, protestaron. Sus reclamos tuvieron amplia cobertura en la prensa y en la televisión. Un candidato presidencial apareció en televisión señalando que no había nada definitivo, que todo estaba en estudio. La Ministra rectificó su propuesta. Se inició una larga negociación con propuestas alternativas, que hasta ahora duran.

Simultáneamente, a fines del año pasado, la Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE) se disponía a iniciar el proyecto "Mejoramiento Integral Infraestructura Ferroviaria Tramo Santiago-Rancagua";²² incluso en el portal ChileCompra apareció la licitación para una de sus obras iniciales.

La idea del proyecto es mejorar la conectividad entre las ciudades de Santiago y Rancagua, ampliando la actual vía férrea de dos a cuatro vías, para alcanzar un flujo de un tren cada cuatro minutos.

Se reconocía que esta ampliación, que permitiría el paso de trenes a 150 kilómetros por hora, causaría problemas de seguridad, acústicos, a lo largo de las comunas de Estación Central, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo, en el sur de la ciudad. Para minimizar estos problemas, el proyecto que EFE se disponía a iniciar en el mes de enero, contemplaba lo que los ingenieros denominaron 'confinamiento de las vías'. Esto es, muros de alrededor de cinco metros de altura a ambos costados de las cuatro vías. Hay que imaginar lo brutal que es esto para los vecinos y poblaciones. Si ya desde años la vía férrea fragmenta comunas en la zona sur, en un futuro próximo podrían quedar confinados totalmente detrás de esta nueva muralla china continua de catorce kilómetros.

Después de más de cuatro meses de movilizaciones de los vecinos, las autoridades de las comunas y parlamentarios lograron que, el día 5 de mayo, la Cámara de Diputados acordara solicitar al Presidente un estudio y valorización

”

Al fin del gobierno de Piñera, tendremos no menos de 500 mil familias que deambularán con un papel en la mano, buscando una 'solución habitacional' que no existe. Esto va a implicar una gran presión sobre el próximo gobierno

22 Disponible en Servicio de Evaluación Ambiental; consultado en <http://bit.ly/11iICog>, el 28/05/2013.

de una solución subterránea que minimice los impactos del Rancagua Express en la comunas de la zona sur de Santiago.²³

Hasta la fecha, en ninguno de los dos casos hay una respuesta clara de parte de las autoridades; mientras tanto, los vecinos siguen protestando para evitar que se fragmenten sus barrios y comunas mediante la construcción de trincheras y muros.

La privatización de las políticas urbanas

La Comisión Asesora Presidencial de Planificación Urbana entregó, a principios de mayo, la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNUD) al Presidente Piñera. El texto fue elaborado por un grupo de 28 personas convocadas por el gobierno (arquitectos, presidentes de gremios profesionales, diputados, senadores, ex ministros, premios nacionales, CChC, etc.). En los meses previos a su entrega, el documento fue presentado en regiones, tal como se puede consultar en la página web del Minvu.

La propuesta comienza con la definición de un conjunto de principios generales, tales como descentralización, equidad, integración social, participación, identidad, compromiso, calidad, eficiencia, adaptabilidad, resiliencia, seguridad, gradualidad. A partir de ellos, define cinco grandes secciones: (1) Integración social; (2) Desarrollo económico; (3) Equilibrio ambiental; (4) Identidad y patrimonio; y (5) Institucionalidad y gobernanza.²⁴

El resultado es un documento de consenso de una comisión mayoritaria de gobierno; y en este sentido, es un texto políticamente correcto dentro del marco del neoliberalismo real existente. Están señalados algunos de los principales problemas, se enuncian posibles soluciones, con sentido de gradualidad: "las proposiciones de esta Política se formulan pensando en que su materialización será paulatina en el tiempo, que abordará el territorio en forma progresiva y que se implementará previa evaluación de los recursos necesarios". Está claro: nunca. Y esto no debe provocar sorpresa, porque se trata de una discusión ideológica, que se maneja con un lenguaje que quiere aparecer técnico, aséptico. Aun así, el texto suscita aprehensiones a la CChC, que señala que firma el documento con las siguientes prevenciones:

"1. Hay algunos puntos que se podrían relacionar con una posible actividad empresarial del Estado. Nosotros creemos firmemente en que toda actividad inmobiliaria o de construcción debe ser efectuada preferentemente por el sector privado, aunque sea necesario aplicar incentivos o subsidios por parte del Estado para conseguir los objetivos que se propone.

23 El acuerdo presentado por los diputados Carlos Montes (Partido Socialista), Pedro Browne (Renovación Nacional) y Guillermo Teillier (Partido Comunista) fue aprobado con 36 votos a favor, 25 en contra y 6 abstenciones.

24 Véase Ministerio de Vivienda y Urbanismo (s/f). "Hacia una nueva política urbana para Chile". Consultado en <http://politicaurbana.minvu.cl/>, el 26/05/2013.

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

3. También existen materias que pueden conducir a ambigüedades en la aplicación de las normas o que son de carácter subjetivo, como son aquellas relacionadas con la 'calidad de la arquitectura', 'protección del paisaje' o consideración del patrimonio natural o construido, sin protección oficial, que pudieran interpretarse para generar restricciones adicionales en su entorno, afectando la certeza jurídica para los proyectos

Los aspectos antes detallados, presentes en el documento, son contrarios a algunos de los principios más fundamentales que como gremio defendemos y consideramos base del desarrollo del país en las últimas décadas, en particular el respeto de la propiedad privada, el rol subsidiario del Estado y la certeza jurídica para el accionar de todos los actores involucrados en el desarrollo de nuestras ciudades”.

Tres temas centrales están ausentes en la propuesta de la Comisión Asesora Presidencial de Planificación Urbana:

a) Las políticas públicas y las políticas urbanas desde un enfoque de derechos humanos. Una política nacional debe inscribirse en un enfoque más amplio que el de la subsidiaridad, o del solo mercado (que en el caso de las ciudades es aun más imperfecto). Los tratados internacionales sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) deben expresarse en las políticas relacionadas con el territorio.

b) En el documento de la PNDU se enumeran diferentes instancias de planificación en las cuales la participación ciudadana se menciona como condición para la toma de decisiones por parte de las autoridades; pero no se establece que ella sea vinculante. Aparece solo como un mero formalismo administrativo, tal como ocurre actualmente, por ejemplo, en los planos reguladores o planes de desarrollo comunales.

c) La base sobre la cual se construyen las ciudades, por obvio que sea decirlo, es el suelo que, por resultado de una decisión administrativa, es definido como suelo urbano. El suelo urbano puede ser considerado como un bien para satisfacer las necesidades de quienes habitan en la ciudad o solo como una mercancía para hacer negocios.

El diputado Patricio Hales, miembro de Comisión, presentó un conjunto de propuestas alternativas en un documento en el que los ciudadanos son los

sujetos centrales y no conceptos abstractos como 'desarrollo urbano'.²⁵ Así los principios, en vez de referirse a condiciones que deberían cumplir las ciudades (por ejemplo: nuestras ciudades deben ser lugares inclusivos), se refieren a derechos que la política nacional otorga a los ciudadanos:

"1. Los ciudadanos tienen derecho a ciudades y territorios sustentables.

2. Los ciudadanos tienen derecho al suelo urbano, a barrios y viviendas de calidad.

3. Los ciudadanos tienen derecho a una ciudad democrática y a la participación directa en la gestión del espacio urbano que habitan.

4. Los ciudadanos tienen derecho a la integración social y distribución justa y equitativa de los beneficios y cargas de la ciudad.

5. Los ciudadanos tienen derecho a una ciudad donde prime el 'bien común' por sobre los bienes privados y el mercado.

6. Los ciudadanos tienen derecho a ciudades con fuerte identidad cultural y social.

7. Los ciudadanos tienen derecho a una ciudad gestionada en forma integrada y descentralizada.

8. Los ciudadanos tienen derecho a ciudades y territorios seguros y planificados a largo plazo". (Hales, 2013)

Conclusiones

Para concluir este informe de ciudad y reconstrucción, queremos destacar dos hechos. El primero es el desfase entre el discurso del gobierno y la realidad del sector de la construcción. Y el segundo, que sí hay salida a las políticas segregatorias y privatizadoras de la ciudad, y es posible recuperar el rol del Estado en la defensa de lo público.

El gobierno ha ofrecido miles de subsidios. Se mencionaron cerca de 750 mil en el último mensaje del 21 Mayo frente al Congreso. Sin embargo, la actividad privada ha orientado su oferta hacia la demanda de vivienda y servicios de los sectores de ingresos medios y altos.

Lo que ha ocurrido en estos tres años es que el gobierno ha cedido toda la iniciativa en el sector a las empresas privadas. El resultado es que la reconstrucción post-terremoto de 2010 ha sido más lenta que las palabras del

25 Patricio Hales (02/06/2013), "Una Política Nacional de Ciudades Justas y Sustentables. Propuestas para la Comisión Presidencial para la Política nacional de desarrollo Urbano"; consultado en <http://bit.ly/130FzTk>, el 23/04/2013.

discurso oficial. Aunque las cifras de las viviendas que se construirían han ido reduciéndose, todavía falta casi la mitad de las 120 mil ofrecidas.

En las ciudades, en el ámbito nacional y en particular en Santiago, se observa que (por primera vez) la superficie de los permisos de edificación destinado a usos no habitacionales supera a los de viviendas; como también que, en el caso de las viviendas iniciadas anualmente sin subsidios, superan a las con subsidios. Esto señala una reducción en la producción de viviendas sociales y una concentración de la actividad de la construcción de viviendas y servicios en zonas donde residen sectores de ingresos medios y altos.

En este escenario de mayor fragmentación, al final del periodo de gobierno quedarán 500 mil familias con un papel 'vale por una casa'.

Por otra parte, la Política Nacional de Desarrollo Urbano presentada por la Comisión Asesora Presidencial habla mucho de participación ciudadana; pero, con una insistencia que raya en la terquedad, se niega a reconocer el carácter vinculante de la participación y la opinión de los y las ciudadanas. Esto ha sido discutido en muchos otros sectores técnico-políticos y todos coinciden en señalar que el desarrollo de las ciudades solo puede plantearse desde la perspectiva de los derechos de los ciudadanos.

En los hechos, en comunas de sectores altos, medios y bajos de Santiago, desde fines del año pasado los vecinos y sus autoridades locales se oponen a grandes obras de infraestructura que las cruzan y destruyen su medio ambiente. Exigen que los vecinos tengan voz en las propuestas de desarrollo urbano e infraestructura que los afectan. Al respecto, queremos terminar este informe con dos ejemplos de cómo se puede reconquistar el rol del Estado en la recuperación de las ciudades que han sido entregadas al mercado:

En diciembre de 2012, una de las primeras medidas que adoptó Carolina Tohá, como alcaldesa recién asumida del Municipio de Santiago, fue anunciar el congelamiento de los permisos de construcción en el barrio Matta sur.

En abril de este año, ocurrió algo similar en el Municipio de Providencia, cuando la nueva alcaldesa, Josefa Errázuriz, detuvo los permisos de construcción en el barrio Las Flores.

Se puede frenar la mercantilización de la ciudad.

Políticas Culturales

10

Salida de Cruz Coke Sin ceremonia del adiós

Marcia Scantlebury *

Al atardecer del siete de junio el Ministro de Cultura, Luciano Cruz Coke marcó el número de teléfono de Andrés Allamand para decirle que se incorporaba a su campaña presidencial. Minutos antes había presentado su renuncia al Presidente de la República y se preparaba para ocupar su escritorio en el Comando del candidato de RN.

La noticia puso patas arriba el escenario político oficialista ya que, aparentemente, el acuerdo del Ejecutivo con los partidos de la Alianza contemplaba renuncias de ministros sólo después de las primarias. La sorpresiva decisión del titular de cultura desconcertó a la UDI, alertó al abanderado de esa colectividad, Pablo Longueira y precipitó la salida del gabinete del Ministro de Planificación Joaquín Lavín para asumir como generalísimo de la campaña gremialista.

El anuncio fue recibido con desconcierto por la ciudadanía y la comunidad cultural que no entendió cómo, pocos días después de lanzar su proyecto estrella, el Ministerio de Cultura y Patrimonio, Cruz Coke, abandonaba tan suelto de cuerpo el gabinete. "Mi salida era crónica de una muerte anunciada, porque mucha gente sabía dentro del gobierno que yo iba a abandonarlo", comentó.

Por su parte, al Presidente Sebastián Piñera no le causaron ninguna gracia las filtraciones que precedieron la partida de uno de sus ministros más populares y regalones, además de que su abrupta partida le creó problemas con la UDI que sobre reaccionó sacando a Lavín del gabinete.

Durante los tres años y medio en que administró el Consejo de la Cultura y las Artes, el actor jugó un rol fundamental al despejar los fantasmas de la censura y persecución al mundo de la cultura que penaban a la derecha, producto de su apoyo a la dictadura.

Cruz Coke -ahora probable candidato a senador- accedió a los requerimientos de su sector y presidirá el Movimiento Evolución Política (*Evopoli*) que encabeza el ex ministro Felipe Kast en el comando independiente del ex ministro de Defensa. Viendo las dificultades que hacen casi imposible un triunfo en la elección presidencial, la derecha ha concentrado parte importante de sus esfuerzos en asegurar una plantilla parlamentaria, en la que el ex ministro tiene todas las de ganar.

”

Cruz Coke -ahora probable candidato a senador- accedió a los requerimientos de su sector y presidirá el Movimiento Evolución Política (*Evopoli*)... Viendo las dificultades que hacen casi imposible un triunfo en la elección presidencial, la derecha ha concentrado parte importante de sus esfuerzos en asegurar una plantilla parlamentaria, en la que el ex ministro tiene todas las de ganar

Evaluado con un 74% de aprobación en la última encuesta *Adimark*, Luciano Cruz Coke cerró la puerta de su oficina dejando tras de sí una buena imagen, como ha sucedido antes con todos los ministros que lo precedieron en la cartera cultural. Después de ordenar la caótica trama administrativa del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), elaboró un acertado diagnóstico sobre su sector, hizo anuncios rutilantes que prometían internacionalizar nuestra cultura y reconoció y dio continuidad a lo hecho por los gobiernos anteriores. Sin embargo, en su partida dejó varios puntos suspensivos, una sensación de descompromiso con lo prometido y escasos logros legislativos.

Este año el actor alcanzó a ejecutar solo una parte del presupuesto para el año 2013. El resto pasará a manos del flamante titular de la cartera, el escritor y ex embajador de Chile en México, Roberto Ampuero. Ex comunista y doctor en la Universidad de Iowa, Ampuero fue una de las primeras figuras del mundo de la cultura que reconoció que votaría por Piñera en enero del 2009. Tres años después aceptó la Embajada en México, donde se desempeñaba hasta ahora.

Es probable que a estas alturas, cuando el gobierno recorre su último tramo, el escritor opte, como lo hizo Cruz Coke, por la continuidad. Que impulse el programa de infraestructura y centros culturales iniciado el 2000; que se ocupe de la modificación de ley de donaciones culturales en curso y del demorado programa de reconstrucción patrimonial luego del 27/F.

Tendrá, además, que ocuparse de algunos pendientes que dejó su predecesor, como echar a andar la postergada segunda etapa del GAM y, quizás, revertir el criticado recorte presupuestario que afectó a los centros culturales Matucana 100 y a Balmaceda Arte Joven.

Cruz Coke inició su administración dando gran énfasis a la presencia cultural de Chile en el exterior y se empeñó en destinar recursos y seleccionar equipos para participar en foros como el Festival de Cannes, la Feria del Libro de Guadalajara o la Bienal de Venecia.

A juicio del gestor cultural e integrante del CNCA, Arturo Navarro, quizás la mayor cruz de Cruz Coke haya sido tener que implementar los reiterados anuncios presidenciales de crear un Ministerio de Cultura. Señala que este logró que, a horas del último Mensaje Presidencial, la iniciativa fuera depositada en la Cámara de Diputados.

Y agrega que, tal vez, el principal recuerdo de su paso por el servicio público haya sido su ausencia de los grandes temas y debates que sacudieron al mundo de la cultura durante su gestión. Entre estos, menciona la quitada de piso del gobierno a su iniciativa de beneficiar a las Pymes culturales con la Ley de Donaciones; la crisis de las salas de teatro independientes y los cambios en las corporaciones culturales del Providencia y del Teatro Municipal de Santiago.

La partida de Cruz Coke dejó en evidencia el paulatino abandono del barco que se fue produciendo durante su gestión en el CNCA. Muy pocas de las figuras

que lo acompañaban en 2009, cuando tomó posesión del cargo en la calle San Camilo, permanecen en la actual sede santiaguina de esta institución ubicada ahora en el décimo piso de la calle Ahumada 11 o en la de la Plaza Sotomayor de Valparaíso.

Hace algunos meses la revista *Qué Pasa* revisó "El mapa cultural de Piñera", artículo que había publicado tres años antes, dando cuenta de la situación. Comenzó contabilizando entre las bajas a Drina Réndic, integrante del Directorio Nacional del CNCA designada por Ricardo Lagos y ratificada por Bachelet, que se habría distanciado de Cruz Coke por su categórica oposición a la creación del Ministerio de la Cultura.

La revista agrega que Nicolás Bär, el primer Sub director del Consejo, salió abruptamente del cargo por discrepancias con su jefe. Y el segundo, Gonzalo Martín, debió retirarse del mismo en diciembre del 2011, luego de que un informe de la Contraloría lo acusara de contratar un consultor sin llamar a licitación.

Otra directora del CNCA y figura estelar de la derecha en temas de patrimonio, Cecilia García Huidobro, se alejó de la Embajada de Chile en México que entonces encabezaba el actual Ministro, Roberto Ampuero.

Que Pasa agrega que, luego de haber sido jefe del área de Infraestructura, el arquitecto Juan Lund, uno de los fundadores del grupo *Tantauco*, ocupa hoy un discreto segundo plano en esa repartición. Y Tatiana Acuña fue removida de su cargo de Secretaria Ejecutiva del Consejo del Libro a raíz de sus desafortunadas declaraciones sobre Camila Vallejo en *twitter* ("muerta la perra se acaba la leva"). Así, suma y sigue.

De película

De acuerdo al estudio de *Chile Monitor* para la *Fundación Imagen de Chile*, si bien fueron figuras del mundo político y deportivo las que acapararon la cobertura de los medios sobre nuestro país, un nada despreciable 15% aludió a rostros relacionados con el ámbito cultural. Entre estos, el del director de "No", Pablo Larraín y el del perdurable poeta y premio nobel, Pablo Neruda.

Según este informe, que abarca el primer trimestre de este año, los hechos culturales más comentados en la prensa internacional durante el primer trimestre de este año se relacionan con el cine. El más mencionado fue la película de Larraín y, en segundo lugar, el premio "Oso de Plata" a Paulina García por su rol protagónico en el filme "Gloria".

Entre los diez hitos más destacados de este período, tres se encuentran asociados a la cultura: el Festival de la canción de Viña del Mar, la exhumación de los restos de Neruda y la nominación de "No" para los premios Oscar.

Estas apreciaciones coinciden con cifras recientes del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) que establecen que el cine es la actividad artística que atrae más gente en nuestro país: marcó un 74% de asistencia en el 2011. Le siguen bastante lejos los conciertos de música popular (10,9%) y las funciones de teatro (4,2%).

Desde el 2004, a raíz de la selección de Machuca en la Quincena de Realizadores de Cannes, el cine chileno ha ido conquistando a la crítica y al público en el escenario internacional y hoy ocupa un lugar estelar en los festivales más importantes del mundo. Constanza Arenas, representante de Cinema Chile, lo atribuye a los avances en la calidad técnica, narrativa y temática de nuestra cinematografía.

"La década del 2000 marca un recambio generacional donde identificamos un movimiento colectivo de directores jóvenes que se reconectan y encantan con la generación de cineastas chilenos de los 60. En ellos tiene gran influencia la Escuela de Cine de Chile dirigida en ese entonces por Carlos Flores (Descomedidos y Chascones)", explica.

En lo que se refiere al negocio de la pantalla, este parece cada vez más atractivo y rentable para las grandes cadenas en nuestro país. El mercado crece a una tasa del 10% anual y, en 2012, la taquilla alcanzó a 20,1 millones de espectadores: un 16.18% más que el año anterior.

No obstante estas cifras, para Arenas, hoy el desafío del cine chileno es crecer en todas las etapas de la cadena de producción cinematográfica y su punto más débil es todavía la insuficiente conexión con el gran público.

Una de las explicaciones a esta carencia estaría, a su juicio, en el restringido acceso de nuestras producciones a las salas comerciales de público masivo. Porque las películas de Hollywood llegan a las salas chilenas precedidas de campañas de marketing millonarias, mientras la exhibición de las cintas nacionales quedan al arbitrio del libre mercado, en manos de empresas privadas que, para garantizar la rentabilidad de sus espacios y, bajo el supuesto de que los ciudadanos "son libres para ver lo que más les guste", las marginan de los canales de distribución sin que el Estado chileno intervenga en este escenario.

El cineasta Silvio Caiozzi ha sido más drástico todavía al sostener que en nuestro país se están produciendo muchas películas y la mayoría de ellas no llega a la cartelera, simplemente porque el público ni siquiera sabe que existen.

La producción sostenida de cerca de 30 films al año, su éxito internacional y los subsidios públicos al desarrollo y a la producción de películas han hecho que temas no resueltos como la distribución y exhibición sean los que hoy acaparen el debate.

Unas 96 películas de las 120 que se estrenan anualmente en Chile son traídas por las grandes distribuidoras que representan a las mayores empresas

productoras del mundo y tienen su base en Estados Unidos. Y las multisalas Hoyts, Cinemark y Cineplanet concentran en nuestro país más del 90% de la oferta del mercado.

A pesar de su potencial de crecimiento, el mercado local aún es pequeño, situación a la que se suma un problema mayor y más complejo: la falta de hábitos de consumo de narrativas audiovisuales con ritmos distintos a los de Hollywood que tiene el público local.

De acuerdo a un informe reciente de la Cámara de Exhibidores en Multisalas, el público que asiste al cine en forma habitual alcanza sólo al 34.9%. Mientras en Norteamérica y Europa la tasa anual de asistencia a las salas oscila entre las 2 y 4 veces por habitante, la de Chile es sólo una vez.

De allí que haya despertado especial atención la Ley de Cuotas de Pantalla para el cine nacional, proyecto cuyo objetivo es agregar a la Ley 19.981 sobre Fomento Audiovisual, un capítulo VI que busca establecer un cuota de cine chileno en la salas de nuestro país. En él se estipula que una tercera parte de las obras audiovisuales que se exhiban deben ser de producción nacional o latinoamericana. Además, se indica que estas deben mantenerse en exhibición durante la semana siguiente a su estreno.

Otro proyecto apunta también al fortalecimiento de la industria audiovisual pretendiendo que el Estado garantice un régimen tributario para el fomento de la cadena de producción del cine; la protección del patrimonio audiovisual; la defensa de la libre competencia en relación a la distribución de películas y la obligación de los canales que emiten largometrajes de invertir el 5% de sus ingresos en la producción de largometrajes, documentales y cortos cinematográficos¹.

Respecto de la situación laboral de los artistas, otra iniciativa promueve una modificación a la ley 20.243 sobre derechos morales y patrimoniales de intérprete de ejecución artística audiovisual, en función de establecer sanciones expresas en caso de que los canales de televisión no cumplan con sus obligaciones.

Luego de realizar una jornada especial para escuchar opiniones, el presidente de la Comisión de Cultura de la Cámara, diputado Alfonso De Urresti (PS), junto al diputado Marcelo Díaz, autor de la iniciativa, dieron a conocer los avances de la legislación que propone cuotas de pantalla:

“Ahora se requiere que el Ejecutivo se pronuncie al respecto, ya que ellos tienen la facultad de mejorar esta ley implementando incentivos tributarios, o plasmar algunas ideas que existen, como por ejemplo: que un porcentaje de la venta del ticket vaya a un fondo destinado a contribuir a la difusión del cine chileno”, explicó Díaz.

¹ *Modifica la ley 19.981 de fomento audiovisual estableciendo nueva regulación en la materia*

Polémico Ministerio

Luego de varios años de comisiones, debates y documentos, el lunes 6 de mayo el Presidente Sebastián Piñera junto al Ministro Luciano Cruz Coke enviaron al Congreso el proyecto de ley que crea el Ministerio de la Cultura y el Patrimonio (CNCP). Este había sido anunciado por el Presidente Piñera durante su discurso del 21 de mayo de 2011 y su articulado llegó hasta la Cámara de Diputados.

Allí espera el informe de la Dirección de Presupuesto sobre los recursos que entraña esta nueva institucionalidad, cuya demora es la causa de que todavía no se inicie su discusión en el Congreso.

La nueva ley permitirá la creación de la inédita cartera, la cual reunirá al Consejo Nacional de la Cultura con la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y el Consejo de Monumentos Nacionales, unión que otorgará a esta nueva institución la autonomía presupuestaria que supone un ministerio.

Durante la administración del Presidente Ricardo Lagos, en el año 2003, se creó el CNCA. Sin embargo esta instancia coexiste hasta hoy con el Consejo de Monumentos Nacionales (1925) y la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (1929) que dependen del Ministerio de Educación. Por eso, uno de los propósitos de este nuevo Ministerio sería autonomizar a la DIBAM y al CMN del Ministerio de Educación.

"Luego de los avances en materia cultural logrados por los distintos gobiernos desde la llegada de la democracia, hoy subsisten carencias, duplicidades y dispersiones en temas relevantes como el patrimonio cultural, el derecho de autor, la proyección internacional de la cultura, el fomento a la lectura y la sustentabilidad del sector, entre otras materias..." argumentó el entonces titular de la cartera.

El Presidente Piñera hizo saber a Cruz Coke y, probablemente urgirá a Ampuero, su aspiración a que esta iniciativa se concrete antes de marzo del 2014, fecha en que termina su período y se manifestó dispuesto a ponerle urgencia para lograrlo. Sin embargo, parlamentarios y especialistas afirman que podría tomar más tiempo y cuestionan la falta de participación en el proceso.

Barbara Negrón, directora del Observatorio de Políticas Culturales, puso en duda que el proyecto haya sido construido con la participación de todos los actores políticos y culturales, como han afirmado Piñera y Cruz-Coke: "Eso responde a una forma de entender la participación, porque efectivamente se hicieron consultas y *focus groups*, pero eso es un nivel bastante básico de participación. Hay que recordar que el anuncio fue hecho sin que ningún gremio u organización de la cultura tuviera información sobre el tema", argumentó.

A esto, los partidarios del nuevo Ministerio responden que el nuevo Ministerio contempla al Consejo Nacional de la Cultura y el Patrimonio, órgano colegiado

que estará a la misma altura del ministerio, cuyas decisiones serán vinculantes y conducirán las políticas culturales en un horizonte de cinco años.

El recién ingresado proyecto contempla la designación de un ministro, un subsecretario y dos jefes de servicios, además de un Directorio Nacional, cuyos cuatro miembros provenientes de la sociedad civil serían propuestos por las organizaciones culturales, elegidos por el Presidente, ratificados por los 3/5 del Senado y recibirán una dieta. En la actualidad estos son cinco y sólo dos son sometidos a aprobación de esta instancia, para lo que basta la simple mayoría.

Los detractores de la nueva legislación consideran clave la reducción del número de representantes de la sociedad civil en el Directorio y la introducción de determinados quórum para su aprobación por el Senado, porque estiman que ello podría derivar en una composición de esta instancia siempre favorable a la autoridad política del momento.

Luciano Cruz Coke se ha defendido de las críticas sosteniendo que la autonomía de la nueva cartera estaría garantizada por la participación activa de las instituciones ciudadanas en el CNCP, que seguiría siendo el organismo encargado de aprobar las políticas culturales.

Otra de las críticas recurrentes al proyecto considera que el Ministerio tiene una estructura desmedida, duplicidad de funciones, conflictos de competencias y dispersión en lo que respecta a las responsabilidades políticas y administrativas de las autoridades del sector.

El CNCP será el encargado de aprobar el diseño y asignación de recursos del Fondart y del Fondo del Patrimonio Cultural. Y conocerá la asignación de las platas para la música, el libro y el audiovisual que tienen sus propios consejos.

El proyecto persigue también que la Dirección del Patrimonio Cultural agrupe a las bibliotecas, los archivos y los museos y al Consejo de Monumentos Nacionales. Al mismo tiempo, establece por ley el Fondo del Patrimonio Cultural destinado a contribuir al financiamiento de proyectos de reconstrucción de bienes patrimoniales y de investigación y difusión del patrimonio cultural material e inmaterial.

En este aspecto, las críticas apuntan a que aunque contempla sedes en todas las regiones del país, no se les reconoce mayores ámbitos de autonomía política, programática y presupuestaria.

A juicio de sus detractores, otra de las grandes omisiones de la propuesta presidencial es que la institucional cultural propuesta no se hace cargo ni destina recursos humanos ni financieros a incluir el punto de vista de los pueblos indígenas en el desarrollo cultural del país.

En su discurso, Luciano Cruz-Coke reconoció el aporte de los gobiernos anteriores en la construcción de una institucionalidad cultural pero admitió: "Sin duda, será un proyecto de larga discusión y es probable que no sea este Gobierno el que lo vea promulgado, dependerá de los diputados y del Senado".

En tanto, Negrón, reconoce que el ministerio es "necesario", pero agrega que es "imposible" que el proyecto sea promulgado en tan poco tiempo.

El diputado Ramón Farías, integrante de la Comisión de Cultura de la Cámara, dijo no estar disponible para tramitar un proyecto a medias que luego deba ser corregido: "Si nos demoramos tres o seis meses o un año, va a depender de qué tan bueno es el proyecto. No comparto para nada que nos pongan sumas urgencias para crear un ministerio. Por mí, que lo saquemos mañana, pero crear un ministerio no es fácil. El Presidente ya tiene su 21 de mayo asegurado con el Ministerio de Cultura y con eso debería bastarle, porque lo que viene ahora es sacar un muy buen proyecto y no un proyecto a medias", advirtió.

Más donantes

Después de dos años de discusión en el Congreso, la Cámara de Diputados y el Senado ratificaron hace unos días los últimos cambios y en mayo se promulgó el proyecto del Ejecutivo que reforma Ley de Donaciones Culturales.

Esta normativa, conocida como "Ley Valdés", en honor al senador que la impulsó en 1992, establece la retribución del 50% de lo donado a través de una exención tributaria y ha sido fundamental para el financiamiento de las actividades artísticas: durante el año 2011 se inyectaron 17 mil millones de pesos a proyectos culturales chilenos por esta vía.

Sin embargo, con el tiempo, esta legislación ha ido quedando obsoleta por falta de incentivos y, según cifras del CNCA, la cantidad de donantes, acusa incluso una tendencia a la baja.

Con el objetivo de actualizarla y aumentar la participación de la sociedad civil, una versión reformulada de la misma ingresó en julio de 2011 al Parlamento, fue tramitada en forma bastante expedita y aprobada en forma transversal hace unos días.

Entre las reformas introducidas a esta normativa, se cuenta la ampliación del universo de donantes. Porque, hasta ahora, la ley incluía como donantes susceptibles de obtener rebajas tributarias sólo a las empresas con utilidades y a los contribuyentes del impuesto global complementario. En la nueva versión se incluye a personas naturales, empresas con pérdidas, a quienes realizan donaciones testamentarias y a extranjeros con actividades comerciales en Chile.

Se aumenta la gama de potenciales beneficiarios, incorporando entre estos a la DIBAM y a los propietarios de inmuebles patrimoniales. Porque, en el caso de nuestro patrimonio histórico, el escaso volumen de recursos que Chile le dedica quedó al desnudo a raíz del terremoto del 2010.

Además, se amplían los plazos de ejecución de los proyectos de dos a tres años, se reducen las restricciones innecesarias y se simplifican los procedimientos.

Ámbitos que, hasta ahora han sido menos favorecidos por la ley, como las producciones audiovisuales, la infraestructura cultural o el patrimonio también son enfatizados en el proyecto.

En la nueva propuesta se deroga la exigencia de total gratuidad para los espectáculos artísticos que reciben aportes a través de esta ley: hasta ahora no se puede cobrar entradas en ellos o vender publicaciones. La retribución al público, a cambio de estos beneficios tributarios, se hace también ahora de manera más flexible. Por ejemplo, estableciendo la obligación de destinar un porcentaje de los libros editados para su distribución gratuita en las bibliotecas.

Como un estímulo para las donaciones que aún alcanzan sólo al 10% de lo que el Estado invierte en cultura, la nueva ley consigna ventajas para los antiguos donantes, que antes no podían descontar más de 14.000 UTM como beneficio tributario: hoy esa cifra aumenta a 20.000 UTM (poco más de 800 millones de pesos).

Esta iniciativa reforma el Comité Calificador de Donaciones Privadas que incluirá a dos representantes de organizaciones culturales, artísticas, de urbanismo y patrimoniales, a un Premio Nacional de Artes y a un representante del Ministerio de Hacienda.

Pero, a pesar del consenso transversal que ha concitado esta iniciativa, no todo fue miel sobre hojuelas para el Ministro Cruz Coke. En su tramitación, el punto más polémico y que él defendió con pasión, fue la incorporación de empresas con fines lucro entre los receptores de donaciones. Sin embargo le llovieron las críticas de quienes argumentan que así se establecería *una discriminación hacia las entidades sin fines de lucro que no pueden incursionar en otras áreas diferentes a la cultura*.

Por último, en el texto final se excluyó la posibilidad de que entre los beneficiados se contasen estas Pymes culturales, aunque eso implicó quitarle el piso al Ministro.

"Cruz Coke, viniendo del sector privado de la cultura, quiso ampliar los beneficios y ello fue rechazado por el mismo Gobierno, lo que parece lógico, pues no está en el espíritu de la ley, ya que esas organizaciones tienen fines de lucro, lo que daría para mucho" planteó la Unión Nacional de Artistas.

Otro de los temas controvertidos fue la discusión en torno a la posibilidad de que los aportes privados pudiesen destinarse a fines medioambientales, lo que llevó el texto hasta la Comisión Mixta. Pero, finalmente, esta idea fue rechazada por los parlamentarios.

Chasconeos municipales

A raíz de la derrota en las urnas del Alcalde Cristián Labbé, las autoridades de la Corporación Cultural de Providencia protagonizaron un prolongado "gallito" con la administración entrante. Apenas asumió la Alcaldía Josefa Errázuriz, descargaron sus críticas contra ella, declararon públicamente su autonomía con respecto a la Municipalidad y su disposición a no modificarse sus programas. Errázuriz resolvió suprimir, entonces, los recursos que el Municipio, con autorización de la ley, aporta anualmente a dicha Corporación.

Creada en el año 1982, su presupuesto anual se financia con aportes municipales, está sometida a la Constitución Política, a la Ley Orgánica de Municipalidades y a las normas y procedimientos de fiscalización y control del Municipio y de la Contraloría General de la República. Por ello, parece evidente que el nuevo Concejo Municipal y la Alcaldesa son los encargados de nombrar a quienes los representarán como miembros del Directorio.

La Ley 18.695, L.O.C. Sobre Municipalidades, en su artículo 1º, inciso segundo, establece que las municipalidades son corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es *"satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar la participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas"*.

El artículo 127 reitera el derecho, facultad y atribución municipal individual o en conjunto con otras municipalidades de *"constituir o participar en corporaciones y fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y la cultura"*.

Tras varios meses de conflicto, se firmó un acuerdo entre la Municipalidad y la Corporación Cultural de Providencia, que concluye que tanto el Palacio Schacht, el Parque de las Esculturas, el Museo Tjamares y el Centro Cultural Montecarmelo retornarán a manos de la Alcaldía. Y el Municipio anunció como uno de sus objetivos principales la recuperación del Teatro Oriente.

Algunas tensiones también se hicieron presente en la Municipalidad de Santiago donde la vencedora en las urnas Carolina Tohá cambió la composición del Directorio del Teatro Municipal, sosteniendo que le parecía requisito indispensable para la permanencia y credibilidad de las corporaciones "que los miembros del directorio sean lo más variopintos posible. La inestabilidad se produce cuando creas organizaciones monocolor».

Crisis del teatro independiente

A Tohá le correspondió también ir al rescate del Teatro del Puente que, después de anunciar su cierre definitivo, llegó a un acuerdo con la Municipalidad y el CNCA que le garantiza su continuidad.

Mientras se resolvía el caso del teatro de EL Puente, entraba a la UTI el Centro de Investigación del Teatro La Memoria. Su director, Alfredo Castró, informó que a fin de año este dejaría de funcionar terminando con los seminarios de dramaturgia y los cursos de dirección, actuación y escritura que allí se ofrecen. La opinión pública se enteró, así mismo, del estado precario de otros espacios que no cuentan con el respaldo de universidades o centros culturales, como son los casos del Ictus, dirigido por Nissim Sharin, o del Teatro Camino, liderado por Hector Noguera.

Los afectados por esta situación acusan a la falta de apoyo de la empresa privada, a los déficits de los fondos concursables y solicitan cambios urgentes.

Javier Ibacache del GAM, atribuye esta "crisis de las salas independientes" a la ausencia de una política integral para el sector. Sin embargo, agrega que esta no se resuelve con la asignación de más fondos o la apertura de nuevas líneas de postulación del Consejo de la Cultura, sino con el impulso de una red de salas que genere circuitos.

Castro denunció en los medios que el gobierno insiste en la utilización de los recursos de privados. Pero, a su juicio, este concepto es falso y cita el ejemplo del propio Luciano Cruz Coke: "Lastarria 90 recibía apoyo de *Minera La Escondida* durante años y realizaba una gestión notable, y cuando pierde el respaldo, quienes están a cargo en vez de ir a otro privado, lo arriendan. A la empresa no le interesa, tiene que ser educada al respecto".

El director del teatro *La Memoria* disparó también contra sus colegas que han sido jurados del Fondart: "Nuestros propios compañeros nos han hundido, considerando que yo no tengo excelencia, que el Tito (Noguera) tampoco y que el Ictus no merece fondos..." Y propuso una subvención estatal por cinco años de 84 millones anuales por teatro para financiar los gastos fijos de salas con directores de prestigio.

Los actores Oscar Zimmermann y Hernán Lacalle y la crítica Soledad Lagos, que fueron jurados en la última edición del Fondart, respondieron al actor en *La Tercera* defendiendo la labor de los jurados. "Hay que saber perder", acotó Lacalle. Sin embargo, lo apoyaron en su crítica a la política cultural, sosteniendo que la cultura no puede quedar en manos del mercado y que deben ser subsidiada por el Estado.

Marco Antonio de la Parra considera preocupante este cierre de salas, sobre todo cuando se trata del teatro independiente dedicado a la búsqueda e investigación. Porque considera que este no puede entregarse a las leyes de la

oferta y la demanda pues no será nunca masivo, pero sí muy importante para el desarrollo en profundidad del arte teatral.

Según Amparo Noguera es necesario lograr una subvención permanente para los teatros independientes. Y su padre, Director Artístico del Teatro Camino, especifica que la crisis de este sector no se debe a la mala administración, sino a la falta de un proyecto cultural que valore la misión de estas entidades.

Declaró a la prensa que las salas que cuentan con un creador artístico que a la vez es gestor, director artístico y responsable último de la programación, sustentabilidad, proyección y desarrollo de esa sala, y que ha demostrado a través de los años ser capaz de mantener continuidad y calidad, no deberían depender de los concursos estatales sino de una subvención permanente para los gastos operacionales.

Otra postura tiene el crítico Juan Andrés Piña, que estima que el cierre de un par de salas de teatro marca un hito sólo en la medida en que ello signifique la desaparición de algún grupo que la ocupaba o de cierta tendencia escénica que allí se desarrollaba.

Agrega que no puede ignorarse que, desde finales de los años 90, en Santiago y regiones el número de espacios culturales ha crecido en calidad y cantidad. Y para él, lo preocupante del teatro chileno no es donde exhibir montajes sino qué tipo de montajes se están presentando. Opina que si las obras presentadas fuesen de calidad las salas donde se exhiben no tendrían crisis de espectadores.

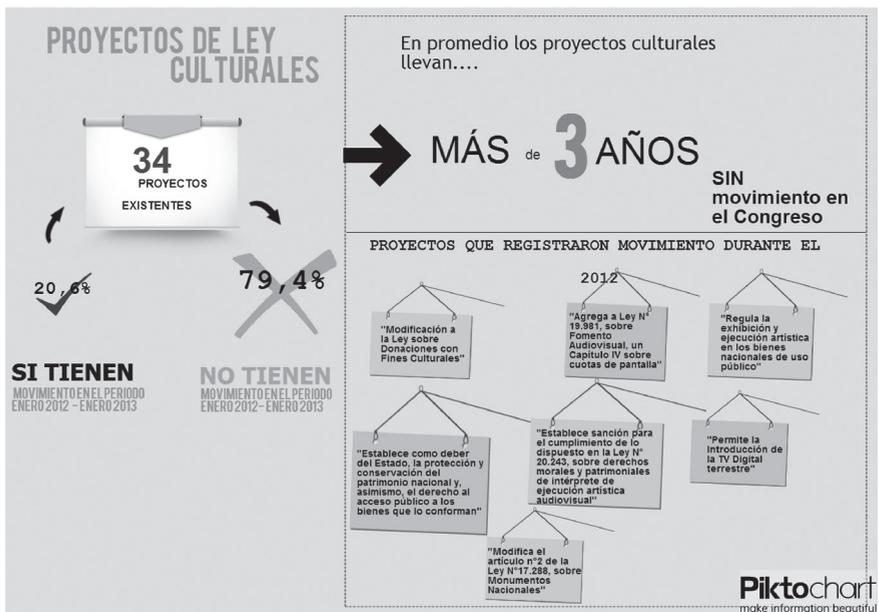
Por otra parte, la puesta en marcha del Teatro del Lago en Frutillar y la recién inaugurada sala Ana González en el Centro Cultural Estación Mapocho revelan que el país sigue creando y ampliando espacios teatrales.

Manuela Infante, dramaturga y directora de la compañía Teatro de Chile, sorprendió a los invitados al estreno de su obra *Zoo*, refiriéndose a la contingencia: "estrenamos una obra e inauguramos una sala, esta Sala Ana González, mientras se cierran dos importantes espacios".

No todo lo que brilla...

El programa de Seguimiento de Políticas Culturales del Observatorio de Políticas Culturales (OPC) entregó en estos días un panorama sobre los avances y contenidos de los proyectos de ley relativos a cultura que actualmente se encuentran en el Parlamento, entregando cifras sorprendentes.

El OPC considera "proyectos culturales"² aquellos que, en caso de ser aprobados, comprometen al sector cultural¹. Y bajo este parámetro encontraron un total de 34 iniciativas. La búsqueda se centró, principalmente, en las comisiones de "Cultura y las Artes" de la Cámara de Diputados, y la "Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología", del Senado.



El estudio, que tiene como fuente el sistema de información del Congreso Nacional² y considera los proyectos en tramitación hasta enero del año 2013 (cierre del trabajo parlamentario del 2012), arroja un bajo nivel de avance de los proyectos de cultura.

El 79,4% de las iniciativas (27) no tienen acciones desde hace más de un año. Es decir, solo 7 proyectos registraron movimiento durante el 2012 y tres de ellos no han tenido actividad luego de ingresados.

² Por sector cultural se entiende *el campo específico donde los agentes culturales intervienen por medio de las políticas culturales*. Para llegar a esta definición se utilizó el Marco de Estadísticas Culturales de la UNESCO (2009) que considera como dominios del sector los siguientes ámbitos: *Patrimonio cultural y natural; Presentaciones artísticas y celebraciones; Artes visuales y artesanía; Libros y prensa; Medios audiovisuales e interactivos, y Diseño y servicios creativos*. Por agentes culturales, en tanto, se entenderá a *"aquellos autores que intervienen o pueden intervenir en la articulación de las políticas culturales"* (Martinell, 1999). Estos se pueden clasificar en tres grandes grupos: *administración pública, instituciones sin fin de lucro y sector privado*.

Los proyectos con movimientos durante el 2012 son:

Proyecto que *Modifica la Ley sobre Donaciones con Fines Culturales.*

Proyecto que *Permite la introducción de la televisión digital terrestre.*

Con avances el 2012

Proyecto que *Regula la exhibición y ejecución artística en los bienes nacionales de uso público.*

Proyecto Agrega a Ley N° 19.981, sobre Fomento Audiovisual, un Capítulo IV sobre cuotas de pantalla.

Proyecto Establece como deber del Estado, la protección y conservación del patrimonio nacional y, asimismo, el derecho al acceso público a los bienes que lo conforman.

Proyecto Establece sanción para el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 20.243, sobre derechos morales y patrimoniales de intérprete de ejecución artística audiovisual.

Ingresados el 2012 pero sin movimiento posterior.

Proyecto Modifica el artículo n°2 de la Ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales.

El resto de las iniciativas llevan, al menos, un año inactivas.

Entre éstas se encuentran proyectos con varios años en tramitación como el que *Modifica la ley N° 17.288, sobre Monumentos Nacionales, en lo relativo a los objetos paleontológicos* que data del año 2002. Es decir, lleva 10 años en el Congreso.

En promedio, los proyectos de ley de cultura han estado 37,6 meses sin movimiento (más de 3 años).

El 76,5% del total de proyectos revisados (26) se encuentran en Primer Trámite Constitucional, lo que significa que no han completado el proceso de discusión y resolución en la cámara de origen. Y, si se observan con más detalle las iniciativas que se encuentran en Primer Trámite, 15 proyectos (57,7%) registran como fecha de su último movimiento el mismo día que ingresaron a la Cámara y se les asignó comisión de trabajo. Solo 8 de las 34 iniciativas (23,5%) se encuentran en Segundo Trámite Constitucional y, de éstas, dos tuvieron movimiento en el último año.

La mayoría de los proyectos (26) son "mociones", es decir, fueron presentadas por parlamentarios. En tanto, solo ocho, que se denominan "mensajes" fueron propuestos por el Ejecutivo pero apenas cuatro corresponden a la administración del presidente Sebastián Piñera, debido a que cuatro de ellos entraron en gobierno anteriores.

De los proyectos presentados por parlamentarios, 19 provienen de la Cámara de Diputados y siete del Senado. Pese a que la mayor cantidad de propuestas son de los parlamentarios, el movimiento de éstas es mínimo ya que solo una ha avanzado más allá de su ingreso al Congreso en el último año³.

Por otra parte, los proyectos que presentaron mayor actividad y discusión el 2012 son los presentados por el Ejecutivo:

- Proyecto que *Modifica la Ley sobre Donaciones con Fines Culturales*.
- Proyecto que *Permite la introducción de la televisión digital terrestre*⁴.
- Proyecto que *Regula la exhibición y ejecución artística en los bienes nacionales de uso público*.

Según la investigación, esto se debe, en parte, a que es el Ejecutivo quien tiene la facultad de ordenar el trabajo parlamentario a través de las llamadas "urgencias" que se refieren a la facultad del Presidente de la República de otorgar preferencia al despacho de determinados proyectos de ley.

De los 34 proyectos que se encuentran en trámite, 31 no tienen urgencia (91,2%), uno tiene urgencia simple⁵ y dos tienen suma urgencia⁶. Llama la atención la utilización de "suma urgencia", categoría rara vez aplicada a iniciativas legales relativas a cultura, ya que muestra un alto interés del Ejecutivo en estos proyectos.

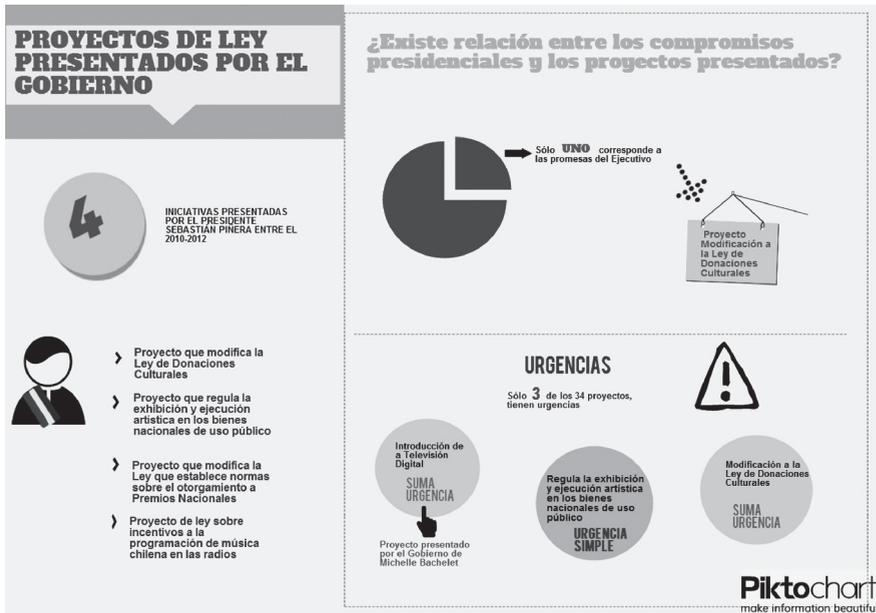
El actual Gobierno ha ingresado cuatro proyectos de ley para cultura, de los cuales solo dos han tenido movimiento: el que *Modifica la ley de donaciones culturales* y el que *Regula la exhibición y ejecución artística en los bienes nacionales de uso público*. Llama la atención que dos presentados por el Gobierno actual no hayan tenido movimiento desde el 2011. Estos son el que *Modifica ley N° 19.169 que Establece Normas sobre Otorgamiento de Premios Nacionales* y la propuesta sobre *Incentivos a la programación de música chilena en las radios*.

3 Se trata del proyecto que *Agrega a Ley N° 19.981, sobre Fomento Audiovisual, un Capítulo IV sobre cuotas de pantalla*. Como se indica en la matriz de análisis el movimiento que se registra fue el retiro del patrocinio de 2 de los diputados que habían presentado el proyecto. Es decir no es un proyecto que haya iniciado su discusión.

4 Ingresado el 2008 bajo el gobierno de Michelle Bachelet.

5 Se trata del proyecto que *Regula la exhibición y ejecución artística en los bienes nacionales de uso público*

6 Estos son: el que *Modifica la ley de donaciones culturales* y el que *Permite la introducción de la televisión digital terrestre*.

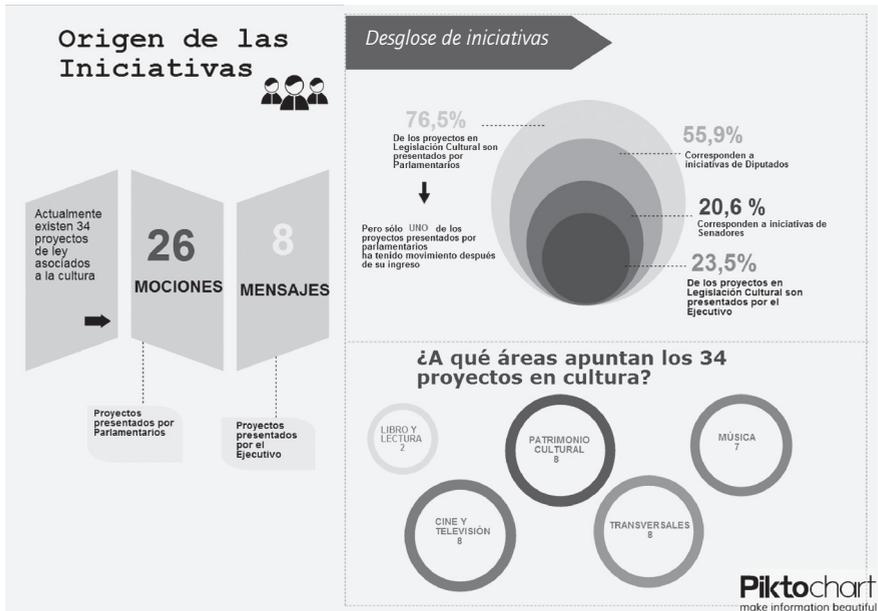


El estudio observa que si relacionamos las cuatro iniciativas del Ejecutivo con los compromisos presidenciales del 21 de Mayo, se ve que sólo una corresponde a un anuncio del Gobierno: el que *Modifica la Ley de Donaciones con Fines Culturales*. Los demás compromisos legislativos, (creación del Ministerio de Cultura y modificación a la ley de Monumentos Nacionales) no han entrado a tramitación.

Los proyectos encontrados apuntan a distintas materias relativas al sector cultural. Las áreas que concentran más proyectos son "Cine y TV" y "Patrimonio Cultural y Natural", seguido por "Música". En tanto el ámbito con menos medidas es el del "Libro y la lectura". Hay siete proyectos que se catalogaron como "transversales", por comprometer varios ámbitos o la totalidad del sector. Y no se observan proyectos específicos para Artes Escénicas ni Artes Visuales.

Ámbitos a los que se dirigen los proyectos de ley:

- Cine y TV: 8
- Patrimonio Cultural y Natural: 8
- Música: 7
- Transversales: 7
- Libro y la lectura: 2



De todas las normas revisadas, la que *Permite la introducción de la televisión digital terrestre* es la que registra mayor movimiento encontrándose muy avanzada en el estado de tramitación. Y el autor del estudio llama la atención sobre varias medidas propuestas que, considera, buscarían intervenir en mayor o menor medida los contenidos programáticos: “por ejemplo dos iniciativas buscan incorporar a la ley de calificación cinematográfica los conceptos de “familia” como contenido educativo y “consumo excesivo de drogas” como contenido pernicioso”.

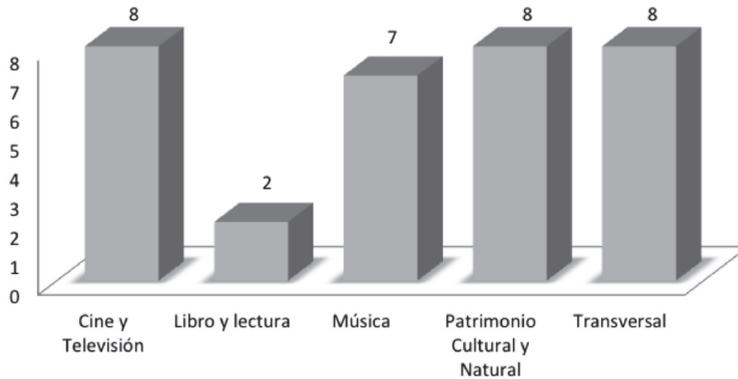
La iniciativa *Sobre las libertades de expresión y de creación artística en los programas de televisión* propone cambios en la ley 18.838 que crea el Consejo Nacional de Televisión, agregando conceptos tales como “el principio de inocencia”, “la diversidad y no discriminación” al correcto funcionamiento de la televisión. Además permite la transmisión de programas con contenidos pornográficos o excesivamente violentos en horario de adultos.

Otro proyecto, *Sobre Fomento a los Contenidos Educativos por Televisión* intenta establecer un lineamiento general para la creación de una señal televisiva dedicada exclusivamente a fines educativos y culturales.

La mayoría de los siete proyectos de ley sobre música propone medidas para incrementar o regular la difusión de la creación nacional. En específico, tres de ellos apuntan al aumento de la música chilena en radios. Uno, presentado por el gobierno el año 2011, postula *incentivos a la programación de música*

chilena en las radios a través de un fondo concursable para que las emisoras den más espacio a la producción nacional y lleva más de un año sin actividad.

NÚMERO DE INICIATIVAS POR ÁREA DEL SECTOR CULTURAL



Fuente: elaboración propia

Otro proyecto en la misma línea, pero presentada por diputados, fija porcentajes mínimos de emisión de música nacional y música de raíz folklórica oral, a la radiodifusión chilena proponiendo la obligatoriedad de un 20% de música para las radios y es de los pocos que se encuentran en Segundo Trámite Constitucional.

También se registra una medida que data del 2004 y que establece la obligatoriedad de música folclórica al inicio de las transmisiones de medios de radiodifusión, pero que no registra avances desde el año 2006.

Otras tres propuestas se refieren a la difusión de música en vivo. La primera pretende modificar la actual Ley de Fomento de la Música Chilena (19.928) estableciendo requisitos para los conciertos y eventos musicales, como por ejemplo, que los espectáculos extranjeros deban considerar como teloneros a músicos chilenos. La segunda busca garantizar el libre desarrollo de actividades musicales en la vía pública.

Un último proyecto extiende la obligación actual del Registro de Propiedad Intelectual de entregar a la Biblioteca Nacional un ejemplar de obras musicales a "lo menos a una biblioteca pública por Región". Además indica que las bibliotecas deben procurar la exhibición de las obras de manera atractiva al público.

El estudio consigna ocho iniciativas relacionadas con el patrimonio cultural. Todas ellas presentadas por parlamentarios, con excepción de una Convención Internacional presentada por el Ejecutivo.

Cuatro proyectos buscan modificar la Ley de Monumentos Nacionales. Dos proponen incluir nuevos miembros al Consejo de Monumentos Nacionales: un paleontólogo y al director de la CONAF. Otros dos se refieren a los delitos en contra de este tipo de patrimonio. Mientras uno busca intensificar la penalización en caso de daños a monumentos destinados a usos religiosos o sagrados, el otro postula la necesidad de responsabilizar penalmente a los organizadores de marchas en caso que hubiera perjuicio al patrimonio cultural material.

Llama la atención de los autores de la investigación que ninguna de estas medidas proponga una actualización más completa de la ley, toda vez que se trata de una normativa que data de 1925 y cuya última modificación es de 1970. Cabe recordar también que el Presidente Piñera comprometió en su Programa de Gobierno y en la Cuenta del 21 de mayo del 2010 una reforma a la Ley de Monumentos Nacionales, no obstante no se encontró ningún proyecto ingresado por el Ejecutivo en este sentido.

Otras dos mociones apelan a la ley que crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (19.253), promoviendo la protección del patrimonio cultural indígena.

Por último, resalta una iniciativa para reformar la Constitución con el fin de consagrar la responsabilidad del Estado en la materia y el derecho a la protección del patrimonio nacional.

De los ocho proyectos que se pueden clasificar como transversales, tres tratan sobre los premios nacionales. El Ejecutivo presentó en el 2011 una iniciativa que busca modificar la Ley de Premios Nacionales (19.169). La propuesta distingue los "Premios Nacionales de las Artes" de los "Premios de las Ciencias y Humanidades", generando una nueva categoría que agrupa los actuales premios a la creación y permite la incorporación al jurado del Ministro Presidente del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes en reemplazo del de Educación. Sin embargo, esta iniciativa no tiene movimiento desde su presentación⁷.

En esta categoría se encuentra el proyecto de ley que *Modifica la Ley sobre Donaciones con Fines Culturales, contenida en el artículo 8° de la ley N° 18.985*, que ha tenido un intenso movimiento desde su ingreso el 2011 y es uno de los dos proyectos que contaban hasta la fecha de cierre de la investigación, con suma urgencia.

7 La iniciativa se denomina *Modifica ley N° 19.169 que Establece Normas sobre Otorgamiento de Premios Nacionales*.

El proyecto que *Regula la exhibición y ejecución artística en los bienes nacionales de uso público*, también presentado por el gobierno, incorpora la consagración de permisos para el ejercicio de la actividad artística en las calles y lugares públicos. Pero, en este caso, tiene urgencia simple.

Las iniciativas son escasas en el área del libro y la lectura. Una de ellas busca garantías para el fomento de la industria editorial. Y, entre otras cosas, propone el establecimiento de un régimen tributario específico para la cadena productiva del libro.

Un segundo proyecto dispone que el material incautado por el delito de piratería sea entregado al Ministerio de la Cultura y éste lo pueda distribuir previo pago de los derechos de propiedad intelectual.

No todo lo que ha brillado ha sido oro en la administración del Ministro Luciano Cruz Coke. Sin embargo, es necesario reconocer que su paso por una cartera que ha sido siempre territorio de la izquierda, instaló en la opinión pública la convicción de que la derecha puede gestionar la cultura en forma más glamorosa que la izquierda, pero, a pesar de sus explícitos propósitos empresariales, con mucho menos eficiencia.

El último Mensaje el Presidente Piñera no fue un hito discursivo estratégico en el que sintetizara su legado político o se formulara una carta de navegación para el futuro. Lo más destacado fue la enumeración de logros de su administración desde una ingenua perspectiva mercadista, como la expansión del consumo de los chilenos en diversos rubros sin analizar su desigual distribución por clases sociales.

En el plano político, la administración confirmó en estos últimos meses su tendencia al uso autoritario del poder y la fuerza, lo que se confirma con el anuncio que seguirá invocando la Ley Antiterrorista en el mundo mapuche, su llamado a aprobar pronto la Ley Hinzpeter y el envío de un proyecto de ley que establece como un nuevo delito el insulto grave a un carabinero o policía en ejercicio de sus funciones, en una clara reincidencia en la política de criminalización del movimiento estudiantil y otras manifestaciones sociales.

Aun cuando logró aprobar “primarias voluntarias, vinculantes, simultáneas y organizadas por el Estado, para elegir a los candidatos a cargos de elección popular”, no honró su compromiso con “una profunda revolución descentralizadora, transfiriendo poder efectivo a las regiones y a los municipios”...Tampoco lo hizo con las reformas constitucionales para reformar el binominal, permitir plebiscitos comunales, la iniciativa popular de ley y ley del Congreso.

Esta publicación ofrece un análisis crítico de lo enunciado, dejando en evidencia que el compromiso de realizar un gobierno como nunca antes se había visto, fue puramente retórico: un sueño de una noche de Tantauco.

Fundación

EQUITAS

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

ISBN: 978-956-8440-09-1



9 789568 440091